COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.5.2022
COM(2022) 302 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures introduit par le règlement (UE) 2017/458 modifiant le règlement (UE) 2016/399

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures introduit par le règlement (UE) 2017/458 modifiant le règlement (UE) 2016/399

I. Introduction

En réponse aux attentats terroristes perpétrés à Copenhague en février 2015, à Paris en janvier et novembre 2015 et à Bruxelles en mars 2016, le Parlement et le Conseil ont adopté le règlement (UE) 2017/458 du 15 mars 2017[1] (ci-après le «règlement») modifiant le règlement (UE) 2016/399[2] (code frontières Schengen). La modification concernait l'article 8 intitulé «Vérifications aux frontières portant sur les personnes» et visait à renforcer les vérifications effectuées à l'égard de toute personne entrant dans l'espace Schengen sans contrôle aux frontières intérieures (ci-après l'«espace Schengen») ou sortant de celui-ci.

En application du règlement, les États membres et les pays associés à l'espace Schengen (ci-après les «États membres») sont tenus d'effectuer des vérifications systématiques dans les bases de données pertinentes à l'égard de toutes les personnes franchissant les frontières extérieures de l'Union. Cette obligation était déjà imposée pour les vérifications concernant les ressortissants de pays tiers, mais ne l'était pas pour les personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union. En application du règlement modifié, les personnes jouissant du droit à la libre circulation sont également soumises à: i) la vérification de leur identité et de leur nationalité, ainsi que de l'authenticité et de la validité de leur document de voyage; et ii) la vérification qu'elles ne représentent pas une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres. Les bases de données à consulter sont le système d'information Schengen (SIS), la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés ou perdus (SLTD) et les bases de données nationales pertinentes.

La modification a été effectuée lorsqu'il est devenu manifeste qu'un grand nombre de combattants terroristes étaient également des citoyens de l'Union qui, jouissant du droit à la libre circulation, ne faisaient auparavant l'objet que de vérifications limitées aux frontières extérieures (un contrôle d'identité visuel ne permettant pas de déterminer s'ils constituent éventuellement une menace pour la sécurité, et les vérifications dans les bases de données n'étant pas effectuées de manière systématique).

Le règlement permet de limiter temporairement les vérifications systématiques dans les bases de données, en procédant uniquement à des vérifications ciblées dans les bases de données

[1] 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).

[2] Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JO L 77 du 23.3.2016, p. 1).

pertinentes si les vérifications systématiques «risquent d'avoir un effet disproportionné sur la fluidité du trafic»[3]. Ces dérogations nécessitent une notification à la Commission et à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, ainsi que la transmission à l'Agence d'une évaluation des risques et des mises à jour ultérieures de celle-ci, le cas échéant.

En ce qui concerne les points de passage frontaliers aériens, cette possibilité n'était applicable que pendant une période transitoire de six mois à compter de l'entrée en vigueur du règlement. Lorsque cela se justifiait, les États membres pouvaient prolonger cette période de 18 mois au maximum[4] (entraînant une période transitoire maximale de 24 mois au total).

Le présent rapport donne une vue d'ensemble de la mise en œuvre et de l'incidence de l'introduction de ces vérifications systématiques à l'égard des personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union, en tenant compte des résultats des contrôles de sûreté systématiques dans l'espace Schengen, notamment concernant les combattants terroristes. Il prend également en considération l'ensemble des coûts pour les États membres et les passagers, recense les difficultés et les lacunes dans la mise en œuvre du règlement et analyse l'incidence des règles nouvellement introduites.

Le présent rapport devait être présenté au Parlement et au Conseil au plus tard le 8 avril 2019[5]. Cependant, puisque le règlement a autorisé les États membres à différer l'introduction de ces vérifications systématiques aux frontières aériennes de 24 mois au maximum (c'est-à-dire jusqu'au moment où le rapport était attendu)[6] et puisque 13 États membres ont recouru à cette possibilité, les données disponibles à la date à laquelle le rapport devait être transmis auraient couvert une période durant laquelle seuls certains États membres appliquaient déjà pleinement le règlement.

Le présent rapport se fonde principalement sur une étude réalisée par un contractant externe pour la Commission européenne[7] couvrant les deux premières années de l'application du règlement, soit du 7 avril 2017 au 7 avril 2019. En raison d'écarts significatifs dans les données disponibles ou communiquées par les États membres au contractant, les chiffres disponibles pour l'étude reposent en partie sur des estimations et devraient être interprétés comme indiquant des tendances générales. Outre l'étude, lors de la rédaction du présent rapport, la Commission a utilisé d'autres sources couvrant une période plus longue. Parmi ces sources figurent le premier programme d'évaluation pluriannuel (2015-2019) sur le

[3] Article 8, paragraphe 2 *bis*, du code frontières Schengen.
[4] Article 8, paragraphe 2 *quinquies*, du code frontières Schengen.
[5] Article 8, paragraphe 2 *quater*, du code frontières Schengen.
[6] Article 8, paragraphe 2 *quinquies*, du code frontières Schengen.
[7] Évaluation de la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/458 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures, février 2020.

fonctionnement du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen[8] ainsi que les rapports nationaux présentés à la Commission par les États membres ayant appliqué des dérogations.

En outre, comme il ressort des évaluations régulières réalisées par la Commission et des données communiquées par Frontex, les déplacements transfrontières ont considérablement diminué en 2020 et 2021 en raison de la pandémie de COVID-19 (environ -69 % et -67 % respectivement, par rapport à 2019). En raison d'un trafic de passagers moindre et de contrôles renforcés afin de contenir la propagation du virus, les États membres ont moins éprouvé le besoin de déroger aux vérifications systématiques. Par conséquent, aucun État membre n'a notifié à la Commission son intention d'avoir recours à des dérogations au cours de cette période.

Grâce au déploiement des campagnes de vaccination et à l'adoption réussie du certificat COVID numérique de l'UE (EUDCC)[9], le trafic transfrontière de passagers s'est progressivement accru à compter du deuxième semestre de 2021. L'EUDCC a joué un rôle essentiel dans la facilitation des déplacements au sein de l'UE et a également grandement contribué à la reprise des déplacements au départ et à destination de l'UE, même s'il n'avait juridiquement vocation qu'à réguler les déplacements «entrants» vers l'UE. Cette tendance grandissante devrait se poursuivre jusqu'à atteindre un nouveau pic durant les vacances d'été de 2022.

Compte tenu de ce qui précède, le présent rapport permettra de dresser un bilan de la situation, de tirer les conclusions qui s'imposent et de recommander les mesures appropriées concernant l'application de l'article 8 du code frontières Schengen.

II. Mise en œuvre de l'article 8, paragraphe 2, du code frontières Schengen

II.1. Implications concrètes du règlement

Avant l'entrée en vigueur du règlement, les vérifications ciblées et non systématiques dans les bases de données à l'égard des personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union étaient effectuées de manière inégale par les États membres. Selon les données recueillies dans le cadre de l'étude externe sous-tendant le présent rapport, sept États membres contrôlaient déjà ces personnes de manière systématique à toutes leurs frontières avant l'entrée en vigueur du règlement. Si d'autres États membres recouraient de manière

[8] Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le fonctionnement du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen, conformément à l'article 22 du règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil, COM(2020) 779 final, 25.11.2020.

[9] Règlement (UE) 2021/953 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2021 relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19, et règlement (UE) 2021/954 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2021 relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) destinés aux ressortissants de pays tiers séjournant ou résidant légalement sur le territoire des États membres pendant la pandémie de COVID-19.

limitée aux vérifications systématiques à l'égard des personnes jouissant du droit à la libre circulation, par exemple à titre temporaire, à certains points de passage frontaliers, sur certains tronçons de frontalières ou à certaines frontières avec des pays tiers donnés, cinq États membres ont déclaré n'avoir jamais procédé à des vérifications systématiques à quelque point de passage frontalier que ce soit avant l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2017/458.

Pour satisfaire aux obligations du règlement, la plupart des États membres ont mis à jour leurs directives opérationnelles à l'intention des garde-frontières. Des vérifications systématiques étant déjà effectuées à l'égard des citoyens des pays tiers, aucune modification majeure de leur structure organisationnelle, de l'organisation du travail et des procédures y afférentes ne s'est avérée nécessaire. Dix États membres ont également mis à jour leurs directives en matière d'établissement des profils de risque des passagers destinées aux garde-frontières de première ligne.

De 2017 à 2019, 18 États membres ont recruté du personnel supplémentaire, dont 11 pour satisfaire aux nouvelles exigences du règlement. Certains États membres ont saisi cette occasion pour redéployer et reconvertir le personnel en place. La plupart des États membres ont modifié (et continuent de modifier) l'infrastructure existante aux points de passage frontaliers afin de permettre la mise en œuvre de vérifications systématiques. Selon les garde-frontières interrogés dans le cadre de l'étude externe, la mise à niveau de l'infrastructure s'est généralement inscrite dans le cadre de réformes de plus grande ampleur visant souvent à renforcer la capacité des aéroports, des ports et des points de passage frontaliers afin de faire face à l'augmentation de trafic constatée par de nombreux États membres au cours des années ayant précédé la pandémie. Néanmoins, ces modifications ont apparemment facilité la mise en œuvre des vérifications systématiques.

Tableau 1: modification des infrastructures aux points de passage frontaliers (2017-2019)[10]

	Modifications apportées en vue de la mise en œuvre du règlement	**Modifications apportées sans rapport avec le règlement**
Couloirs passagers supplémentaires	**Aérien:** Chypre, Espagne **Terrestre:** Lettonie (prévu), Lituanie (prévu)	**Aérien:** Bulgarie, Chypre, Croatie, Slovaquie **Terrestre:** Croatie, Grèce
Cabines de contrôle supplémentaires	**Maritime:** Espagne, Hongrie, Italie	**Aérien:** Islande, Slovaquie **Tous:** France
Expansion globale des points de passage frontaliers	**Aérien:** Hongrie, Italie, Lituanie **Maritime:** Chypre	**Aérien:** Allemagne, Croatie, Finlande, Hongrie, Islande **Maritime:** Allemagne **Terrestre:** Bulgarie, Croatie **Tous:** Hongrie

[10] La période considérée couvre les deux premières années de l'application du règlement, soit du 7 avril 2017 au 7 avril 2019, lorsque les dérogations aux vérifications systématiques aux frontières aériennes étaient encore autorisées.

	Modifications apportées en vue de la mise en œuvre du règlement	Modifications apportées sans rapport avec le règlement
Nouvelles dispositions concernant les files d'attente[11]	**Aérien:** Bulgarie, Danemark, Hongrie, Lettonie **Terrestre:** Bulgarie **Tous:** Espagne, Italie	–
Séparation plus stricte des couloirs UE/hors UE/contrôle automatique aux frontières	**Aérien:** Autriche, Chypre[12], Danemark, Lettonie, Tchéquie **Maritime:** Chypre **Tous:** Croatie, Espagne, Italie	–

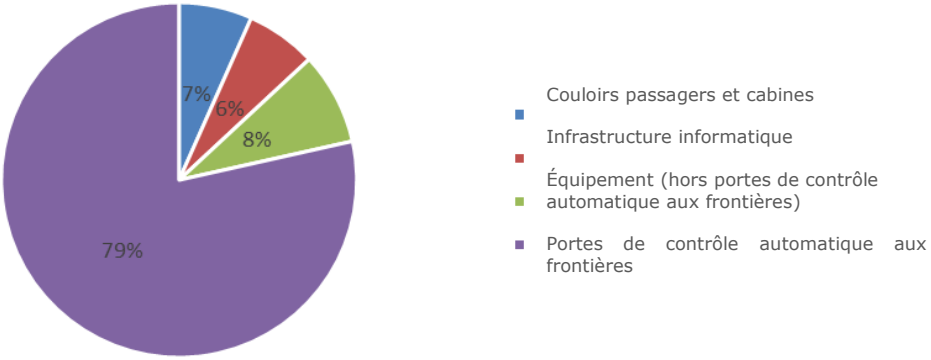
Source: tableau basé sur l'étude réalisée auprès des garde-frontières et les entretiens connexes (direction des garde-frontières et effectifs)

La plupart des États membres ont également investi dans des équipements supplémentaires, principalement pour respecter les exigences du règlement, à savoir essentiellement dans des portiques de contrôle automatisé des passeports, moyen le plus efficace de réduire les délais d'attente additionnels tout en limitant les coûts de personnel (une personne formée étant en mesure de surveiller jusqu'à six portiques de contrôle automatisé). D'autres acquisitions ont été réalisées, notamment des appareils destinés aux vérifications mobiles aux frontières, des lecteurs de passeports et des scanneurs d'empreintes digitales. Plusieurs États membres ont également investi dans leurs systèmes informatiques pour satisfaire aux exigences du règlement. Des adaptations mineures ont aussi été apportées aux procédures et aux infrastructures concernant, par exemple, la gestion des flux de passagers, la mise en place de couloirs passagers et de cabines de contrôle supplémentaires, la séparation plus stricte des couloirs UE et hors UE.

[11] Incluant celles visées à l'article 10, paragraphe 4, du règlement 2016/399.

[12] Au port de Limassol, les nouvelles dispositions concernant les files d'attente ne sont pas toujours respectées.

Graphique 1 Investissements réalisés par les États membres en raison de la mise en œuvre du règlement (2017-2019)



Source: calcul basé sur l'étude réalisée auprès des autorités de garde-frontières

Sur la base des données et des informations recueillies par la Commission, notamment au cours des inspections réalisées dans le cadre des évaluations de Schengen, malgré ces améliorations concrètes, les conclusions suivantes ont été tirées: «Bien que les contrôles aux frontières extérieures soient de bonne qualité générale, celle-ci varie encore au sein des États membres et entre ces derniers. La plupart des pays rencontrent des difficultés liées aux ressources, à la formation et à la planification opérationnelle pour garantir des vérifications uniformes et systématiques à tous les points de passage des frontières extérieures, ainsi qu'une surveillance efficace desdites frontières»[13]. Parmi ces difficultés figuraient également des infrastructures limitées (par exemple, le manque de cabines de contrôle aux frontières dans les aéroports) dans la moitié des États membres, notamment lors des pointes saisonnières en été et pendant les périodes de vacances. De plus, certains États membres sont toujours confrontés à des pénuries d'équipements appropriés, en particulier pour vérifier si les empreintes digitales des voyageurs correspondent aux données figurant sur leurs documents de voyage, ce qui est indispensable pour s'assurer de leur identité.

II.2. Exceptions temporaires

Dérogations au titre de l'article 8 du code frontières Schengen

L'article 8, paragraphe 2 *quinquies*, du règlement (UE) 2016/399 prévoit une dérogation au principe de vérifications systématiques dans les bases de données pertinentes[14] concernant les personnes jouissant du droit à la libre circulation lorsque les deux conditions cumulatives suivantes sont remplies: i) les vérifications effectuées dans les bases de données pertinentes à des points de passage frontaliers spécifiques risquent d'avoir un effet disproportionné sur la fluidité du trafic; et ii) l'État membre concerné procède à une évaluation des risques qui

[13] Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le fonctionnement du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen, conformément à l'article 22 du règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil, COM(2020) 779 final, 25.11.2020 (page 7).

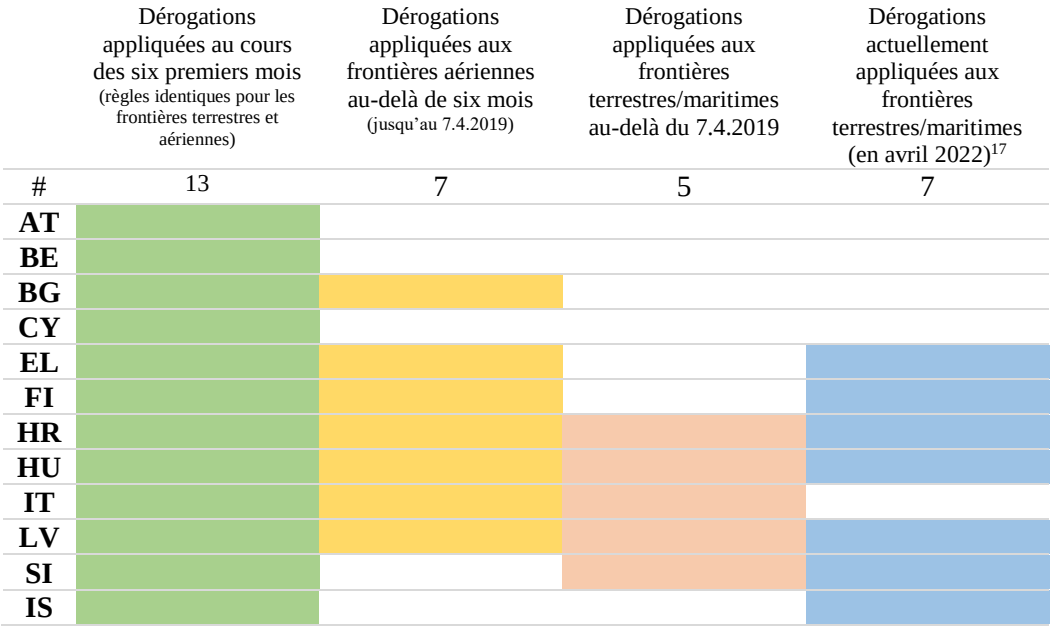
[14] Article 8, paragraphe 2 *bis*, et article 8, paragraphe 2 *ter*, du code frontières Schengen.

démontre que l'application des vérifications de manière ciblée n'est pas susceptible de compromettre la sécurité.

Si les dérogations aux vérifications systématiques sont encore possibles pour les frontières terrestres et maritimes, les dérogations concernant les frontières aériennes étaient limitées à une période transitoire maximale de six mois à compter de l'entrée en vigueur du règlement[15]. Les États membres pouvaient prolonger cette période de 18 mois supplémentaires, jusqu'au 7 avril 2019, compte tenu des difficultés exceptionnelles relatives aux infrastructures[16].

Sur la base des notifications adressées par les États membres à la Commission, 13 États membres ont appliqué la dérogation temporaire de six mois entre avril et octobre 2017. Parmi eux, sept États membres ont prolongé cette dérogation de la durée maximale autorisée de 18 mois. Quatre États membres ont ultérieurement notifié à la Commission leur décision d'appliquer la dérogation aux frontières terrestres, dont trois en vue de la période de vacances 2019/2020.

Tableau 2: notifications des États membres concernant les dérogations au principe de vérifications systématiques dans les bases de données pertinentes



[15] Article 8, paragraphe 2 *quinquies*, du code frontières Schengen.

[16] Article 8, paragraphe 2 *quinquies*, deuxième alinéa, du code frontières Schengen.

[17] Depuis l'adoption du règlement, la Croatie, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie et la Norvège ont adressé des notifications sans indiquer jusqu'à quelle date celles-ci étaient valables. Lors d'une réunion d'un groupe d'experts sur la «Gestion des frontières extérieures» tenue le 28 mars 2022, la Commission a demandé à ces États membres de confirmer si leurs notifications à durée indéterminée étaient toujours valables. La Finlande a répondu n'avoir pas eu récemment recours à la possibilité offerte par l'article 8, paragraphe 2 *bis*, du code frontières Schengen d'effectuer des vérifications ciblées (et non systématiques) à certains points de passage frontaliers, mais que sa notification à durée indéterminée demeurait valable et pouvait encore être utilisée. En avril 2022, la Croatie et la Slovénie ont notifié à la Commission leur intention de recourir à la possibilité offerte par l'article 8, paragraphe 2 *bis*, du code frontières Schengen pendant une durée de cinq mois. Les autres États membres n'avaient pas encore répondu à la Commission au moment de la rédaction du présent rapport.

NO	

Tableau basé sur les notifications adressées par les États membres à la Commission

Les États membres qui décident de procéder à des vérifications de manière ciblée à des points de passage frontaliers spécifiques sont tenus de faire rapport tous les six mois à la Commission et à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après «l'Agence») sur l'application des vérifications. Les rapports présentés à la Commission par les 13 États membres entre 2017 et 2020 ont permis de tirer les conclusions suivantes:

- huit États membres ont signalé que les vérifications ciblées n'avaient été mises en place qu'en cas d'augmentation du flux de passagers et afin d'assurer un franchissement rapide et fluide des frontières, tout en garantissant un niveau de sécurité adéquat;
- trois États membres ont indiqué n'avoir enregistré aucune baisse significative du nombre de réponses positives dans le SIS à la suite de l'introduction des vérifications ciblées;
- cinq États membres ont signalé que l'introduction temporaire des vérifications ciblées dans les bases de données n'avait nullement accru les risques liés à l'ordre public, à la sécurité intérieure, à la santé publique ou aux relations internationales de l'un des États membres et n'avait aucunement porté atteinte à la protection des frontières extérieures de l'UE; et
- quatre États membres ont indiqué que la portée et la durée des vérifications ciblées dans les bases de données n'avaient pas excédé ce qui était strictement nécessaire.

Au cours de la pandémie de COVID-19, aucun État membre n'a notifié à la Commission son intention de recourir à des dérogations durant cette période. Au 15 mai 2022, sept États membres avaient informé la Commission de la possibilité d'une suspension temporaire du renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes, en cas de besoin. Ces États membres pourront recourir à cette possibilité uniquement si les vérifications systématiques ont une incidence disproportionnée sur les délais d'attente à un point de passage frontalier donné ou sur la vie de la population frontalière locale. En outre, cette dérogation ne concernait que les personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union.

Assouplissements (article 9 du code frontières Schengen)

La possibilité d'appliquer les dérogations exposées ci-dessus est sans préjudice de l'application de l'article 9 du code frontières Schengen, qui autorise un **assouplissement** des vérifications aux frontières lorsque des «circonstances exceptionnelles et imprévues» rendent «excessif le délai d'attente au point de passage frontalier». En cas d'assouplissement, les contrôles sont effectués sur un échantillon, de manière non systématique et priorité est donnée au contrôle des entrées sur celui des sorties. Bien que cet article ne fasse pas partie du règlement, certains États membres le considèrent comme étroitement lié à la mise en œuvre

concrète des vérifications systématiques, même si les deux articles concernent des cas de figure distincts.

Au cours des deux premières années ayant suivi l'entrée en vigueur du règlement, les États membres n'ont pas toujours su établir une distinction nette entre les dérogations prévues à l'article 8, paragraphe 2 *bis*, du code frontières Schengen et les assouplissements prévus à l'article 9 dudit code. Cela tient probablement au fait que le scénario de référence pour les dérogations aux vérifications systématiques prévues à l'article 8, paragraphe 2 *bis* («un effet disproportionné sur la fluidité du trafic»), est semblable au scénario de référence pour les assouplissements aux frontières prévus à l'article 9 («une intensité du trafic telle qu'elle rend excessif le délai d'attente au point de passage frontalier») du code frontières Schengen.

Étapes suivantes des dérogations et assouplissements

Si les deux dispositions susmentionnées portent sur l'incidence concrète sur le trafic, l'article 9 prévoit en outre que a) cette situation doit être provoquée par des circonstances *exceptionnelles et imprévues*, alors que b) toutes les ressources en personnel, en moyens et en organisation ont été épuisées. Les assouplissements sont moins contraignants que les dérogations, et leur application est laissée à l'appréciation du garde-frontière chargé des points de passage frontaliers concernés sans procédure formelle. Seul un rapport ex post annuel des assouplissements appliqués au cours de l'année doit être présenté à la Commission.

Les dérogations au titre de l'article 8, paragraphe 2 *bis*, du code frontières Schengen exigent la présentation à l'Agence d'une évaluation préalable des risques, laquelle doit être régulièrement mise à jour en cas de prolongation des dérogations, une notification immédiate aux autres États membres, à la Commission et à l'Agence, ainsi que la présentation de rapports semestriels à la Commission et à l'Agence.

Selon les informations recueillies aux fins du présent rapport, les dérogations et les assouplissements n'ont pas été appliqués de manière uniforme par les États membres, bon nombre d'entre eux ayant eu recours aux assouplissements aux frontières au titre de l'article 9 du code frontières Schengen dans des situations où l'article 8, paragraphe 2 *bis*, dudit code, de par ses exigences formelles plus strictes, aurait constitué l'outil adéquat[18]. Pour trois États membres, le recours aux assouplissements était délibéré, tandis que pour quatre autres, il semble que cela ait découlé d'un manque de clarté quant à l'instrument adéquat à appliquer. Au moment où l'étude a été réalisée, les dispositions nationales de deux États membres interdisaient expressément le recours aux dérogations (article 8, paragraphe 2 *bis*) du fait de la charge administrative élevée qu'elles entraînent.

Après avoir reçu les premières notifications relatives au recours à l'article 8, paragraphe 2 *bis*, la Commission a adressé des courriers aux États Schengen concernés, afin

[18] Puisque la période transitoire prolongée, qui permettait d'appliquer des dérogations aux points de passage frontaliers aériens en vertu de l'article 8, paragraphe 2 *quinquies*, du code frontières Schengen, a expiré en avril 2019, seuls des assouplissements peuvent être appliqués à ces points de passage. Cependant, cette confusion éventuelle concerne toujours les points de passage frontaliers terrestres et maritimes.

de clarifier plus avant: i) les conditions d'application des dérogations; ii) les étapes devant être suivies par les États membres souhaitant recourir à cet instrument; iii) les points spécifiques que l'État membre devait aborder dans les notifications[19]. S'agissant des conditions à remplir pour déroger aux vérifications systématiques, l'étude a révélé que dans la plupart des États membres, les autorités chargées de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée ne participaient pas, ou du moins pas directement, à l'évaluation des risques. Compte tenu de l'objectif même de l'introduction des vérifications systématiques, une plus grande participation des autorités chargées de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée pourrait permettre d'améliorer la qualité de l'évaluation des risques.

Les États membres n'ont cessé de souligner la nécessité d'expliciter davantage la distinction entre les dispositions en question aux autorités nationales de garde-frontières des États membres. La révision prévue du *manuel pratique à l'intention des garde-frontières*[20] explicitera la différence qui existe entre «assouplissement» et «vérifications ciblées» afin de remédier au manque d'uniformité dans l'application que font les États membres de ces deux instruments et d'éviter que ceux-ci ne recourent, à tort, à un assouplissement des contrôles aux frontières plutôt qu'à des dérogations. L'élaboration par Frontex d'un modèle d'évaluation des risques a permis d'améliorer la qualité et la valeur de cette évaluation afin que les États membres concernés puissent prendre des décisions éclairées concernant les dérogations. Cette évaluation constitue également pour l'Agence une base solide pour recenser les éventuels problèmes. À l'avenir, ces orientations supplémentaires devraient également contribuer à améliorer la qualité et l'exhaustivité des données fournies par les États membres.

Les États membres ont également demandé des orientations sur l'appréciation des «délais d'attente excessifs». La détermination de ce qui constitue un délai d'attente «excessif» dépend de multiples facteurs laissés à l'appréciation du garde-frontière responsable du point de passage frontalier concerné. Les assouplissements constituant une exception aux vérifications systématiques et pouvant nuire aux objectifs du code frontières Schengen en portant atteinte à la sécurité de l'espace Schengen, cette appréciation devrait être guidée par des critères communs. Dans la prochaine révision du *manuel pratique à l'intention des garde-frontières,* la Commission recommandera des approches concrètes permettant de respecter la règle énoncée dans le code frontières Schengen selon laquelle un assouplissement ne peut être mis en place que si toutes les ressources disponibles ont été épuisées et si les

[19] La Commission a adressé des courriers à douze des États membres ayant eu recours à des dérogations en avril 2017. Cinq États membres ont répondu de façon satisfaisante en fournissant les précisions supplémentaires requises. Des lettres de suivi ont été ultérieurement adressées, en juillet 2017, aux sept États membres n'ayant pas répondu aux premiers courriers. Ces échanges ont été pris en considération dans la version révisée du «manuel pratique à l'intention des garde-frontières».

[20] Dans le cadre de la recommandation C(2019) 7131 de la Commission établissant le «manuel pratique à l'intention des garde-frontières», la Commission s'est engagée à fournir des mises à jour régulières de ce manuel. La première mise à jour apportera un certain nombre de modifications au manuel, résultant de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'UE, de l'adoption de nouvelles dispositions législatives et d'autres événements récents pertinents. Elle se fondera également sur les réunions du groupe d'experts «Gestion des frontières extérieures» qui ont eu lieu au 4e trimestre de 2021 et au 1er trimestre de 2022.

conséquences d'un événement imprévisible entraînent (ou sont susceptibles d'entraîner) des délais d'attente excessifs.

En outre, la mise en place de garanties préventives visant à assurer le respect des exigences juridiques applicables pourrait également s'avérer utile. À cet égard, la proportion élevée d'États membres qui ne signalent pas d'assouplissements à la Commission (les deux tiers d'entre eux au cours de la période considérée dans l'étude) laisse penser que les obligations en matière d'établissement de rapports pourraient ne pas être respectées. Ce point mérite d'être examiné plus avant et fera l'objet de la prochaine révision du *manuel pratique à l'intention des garde-frontières.*

III. Efficacité des vérifications systématiques

Les menaces écartées ne pouvant pas toujours être dénombrées et ne pouvant parfois qu'être déduites, il est difficile d'évaluer de façon précise l'incidence de l'introduction des vérifications systématiques à l'égard de toutes les personnes entrant dans l'espace Schengen et en sortant. L'efficacité du règlement en matière de prévention des menaces pesant sur la sécurité intérieure de l'espace Schengen doit donc être appréciée sur la base d'indicateurs mesurables et d'avis d'experts. Selon les garde-frontières consultés dans le cadre de l'étude externe, les avantages de l'introduction de vérifications systématiques aux frontières extérieures de l'espace Schengen pour ce qui est de la prévention de la criminalité sont les suivants:

- collecte de renseignements plus fiables et plus complets concernant les personnes impliquées dans la criminalité organisée en raison du nombre accru de réponses positives relevant de l'article 36, paragraphe 2, de la décision SIS II;
- amélioration de la détection et de l'exécution des signalements au titre du système d'information Schengen (SIS) à des fins d'arrestation, d'extradition ou de remise aux points de passage frontaliers;
- amélioration de la détection des personnes faisant l'objet d'une interdiction d'entrée en raison de poursuites pénales dans le SIS et/ou dans les bases de données nationales;
- amélioration de la détection de l'usage frauduleux de documents d'identité (perdus, volés ou révoqués) en raison du nombre accru de réponses positives dans la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés et perdus (SLTD);
- amélioration du partage d'informations entre les États membres de l'UE concernant les cas de criminalité organisée.

En matière de politiques de lutte contre le terrorisme, les avantages sont les suivants:

- collecte de renseignements plus fiables et plus complets concernant les combattants terroristes et les personnes associées à des activités terroristes en raison du nombre accru de réponses positives à des signalements relevant de l'article 24, de l'article 26, de l'article 36, paragraphe 2, et de l'article 36, paragraphe 3, de la décision SIS II;
- amélioration de l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) concernant les cas liés au terrorisme;

- chacun des effets susmentionnés des vérifications systématiques pourrait faciliter le travail des autorités répressives pour ce qui est des cas liés au terrorisme et pourrait ainsi contribuer à la prévention des attentats terroristes.

III.1. Incidence du règlement sur la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée

À titre liminaire, il convient de souligner qu'aucune donnée relative au partage de signalements/réponses positives concernant les personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union, par rapport aux ressortissants de pays tiers, n'est accessible au public. Les données ci-après concernent toutes les personnes franchissant les frontières extérieures. De par ce manque de distinction dans les statistiques[21] entre les personnes jouissant du droit à la libre circulation et les ressortissants de pays tiers, il est manifestement difficile de tirer des conclusions fiables.

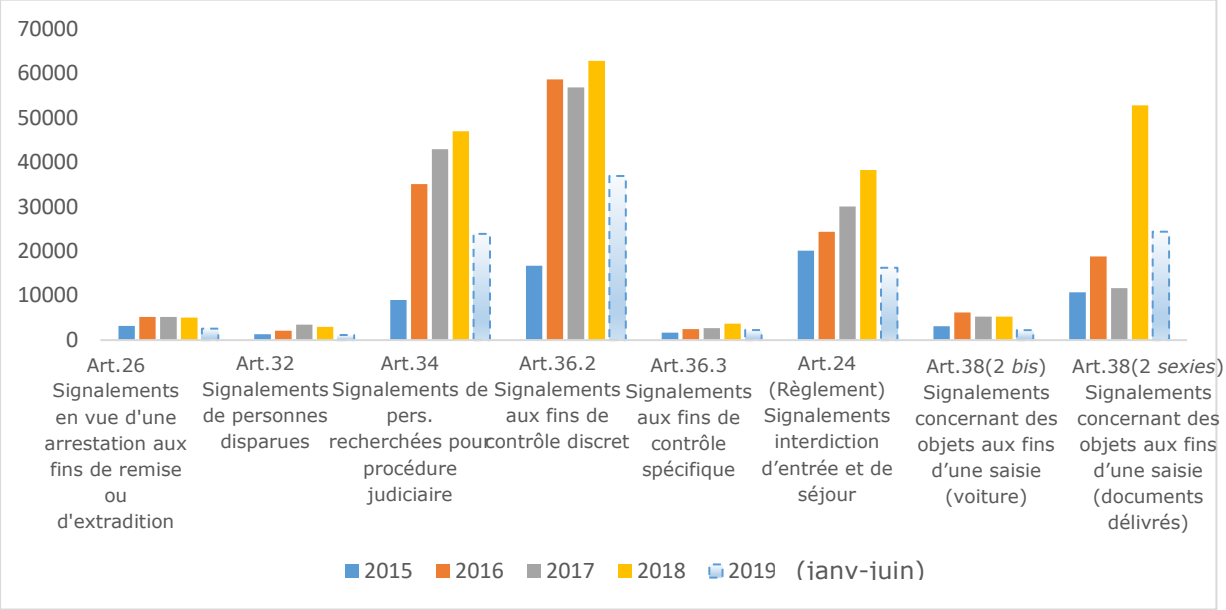
Selon l'étude réalisée par le contractant externe, entre 2016 et 2018, le nombre total de signalements de personnes dans le système d'information Schengen (SIS) a augmenté de 13 %. L'augmentation la plus importante (63 %) a été celle du nombre de signalements en rapport avec des contrôles discrets et spécifiques (article 36 de la décision SIS II[22]). De même, le nombre de réponses positives dans le SIS a augmenté pour les 12 États membres analysés en profondeur[23] dans l'étude externe.

[21] Outre les données recueillies dans le cadre de l'étude externe, les données statistiques relatives à l'utilisation du SIS par l'État membre sont recueillies par l'eu-LISA sur la base des dispositions des règlements SIS et des actes d'exécution y afférents. Les données relatives au nombre de consultations et de signalements dans le SIS sont recueillies par État membre et ne sont pas différenciées par «type de consultation» ou «lieu de la réponse positive» (vérifications aux frontières, contrôles de police, etc.). La plupart des États membres (si ce n'est tous) tenaient, dans une certaine mesure, des statistiques nationales comportant ce niveau de détail au moment de la rédaction du présent rapport.

[22] Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 205 du 7.8.2007, p. 63).

[23] Si l'étude externe portait sur tous les États membres, elle a examiné de plus près la situation dans douze d'entre eux: Allemagne, Autriche, Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovénie et Suède.

Graphique 2 Nombre total de réponses positives SIS II signalées aux points de passage des frontières extérieures (2015-2019)[24]



Source: chiffres fondés sur les études menées auprès des garde-frontières (données concernant l'Allemagne, l'Autriche, la Croatie, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovénie et la Suède); les données relatives à l'Espagne proviennent uniquement des données afférentes à l'aéroport Madrid Barajas[25].

Selon les agents des autorités chargées de la lutte contre le terrorisme qui ont été consultés dans le cadre de l'étude externe, il apparaît que le règlement a eu une incidence positive sur la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, notamment grâce à la collecte globale de renseignements facilitée par l'augmentation du nombre de réponses positives, directement liée à l'augmentation du nombre de vérifications dans les bases de données. Outre la valeur du nombre accru de réponses positives, l'efficacité accrue des vérifications aux frontières a renforcé la confiance des services répressifs et de sécurité dans les systèmes, les encourageant à introduire des signalements dans le système d'information Schengen (SIS) ou dans la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés et perdus (SLTD).

---

[24] L'article 24 du règlement (CE) nº 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) ne concerne que les ressortissants de pays tiers; par conséquent, les signalements au titre de cet article ne concernent jamais les citoyens de l'Union. En outre, l'article 24 est susceptible de concerner des signalements sans rapport avec la sécurité; par conséquent, ces réponses positives pourraient être dénuées de pertinence pour évaluer la prévention des menaces pour la sécurité intérieure de l'espace Schengen.

[25] L'équipe chargée de l'étude a sollicité des données concernant les réponses positives tant dans le cadre du supplément d'information requis à l'entrée nationale (Sirene) que dans celui de l'étude menée auprès des garde-frontières. Dans l'étude menée auprès des garde-frontières, les données sollicitées avaient uniquement trait aux articles 26, 32 et 34 de la décision 2007/533/JAI, à l'article 24 du règlement (CE) 1987/2006, ainsi qu'à l'article 36, paragraphes 2 et 3, et à l'article 38, paragraphes 2 *bis* et 2 *sexies*, de la décision. Des données ont également été sollicitées pour les sites spécifiques inspectés. Les données sollicitées auprès de Sirene allaient encore plus loin, en demandant l'établissement de sous-catégories au sein des articles et paragraphes spécifiques. Parmi ces catégories figuraient les combattants terroristes étrangers et les infractions pénales. L'hypothèse voulait que Sirene rassemble et tienne à jour une base de données plus détaillée du fait de son obligation de fournir des données à l'eu-LISA.

Le règlement ayant été adopté pour contrer la menace que représente le terrorisme, et particulièrement les combattants terroristes, les changements observés au niveau des réponses positives et signalements liés au terrorisme sont particulièrement intéressants. Selon les données recueillies dans le cadre de l'étude, le nombre de signalements émis à la demande des autorités responsables de la sécurité nationale (en lien avec le terrorisme) en vertu de l'article 36, paragraphe 3, de la décision SIS II a augmenté de 46 % entre 2016 et 2018. Selon les données communiquées par sept bureaux Sirene[26] nationaux, le nombre de réponses positives liées au terrorisme au titre dudit article a plus que doublé au cours de la même période. Outre les statistiques concernant les signalements et les réponses positives, selon les agents des autorités chargées de la lutte contre le terrorisme interrogés dans le cadre de l'étude externe, le règlement a eu d'autres répercussions positives perceptibles. Parmi celles-ci, les agents ont mentionné des améliorations dans: i) la surveillance des déplacements des combattants terroristes et la coopération instaurée entre les États membres afin de suivre ces déplacements; ii) les renseignements généraux fournis en matière de terrorisme, qui facilitent l'évaluation des risques et la définition des mesures destinées à atténuer ces risques; iii) la facilitation des interventions relatives aux combattants terroristes; iv) l'efficacité de la surveillance discrète; et v) la capacité de détection.

Outre la lutte contre le terrorisme, l'étude réalisée par le contractant externe a conclu que le règlement contribuait également à la lutte contre la criminalité organisée, notamment le trafic de migrants, la traite des êtres humains, le trafic de drogues, la circulation d'actifs par-delà les frontières, la contrefaçon et les atteintes aux biens, ainsi que la falsification de documents. Comme pour la lutte contre le terrorisme, le règlement a surtout amélioré les renseignements généraux et l'analyse des risques, en renforçant la capacité des autorités répressives à lutter contre la criminalité organisée. Le nombre de réponses positives au titre des articles pertinents a augmenté, notamment au titre de l'article 36 («signalements aux fins de contrôle discret ou de contrôle spécifique»). En outre, selon les données recueillies dans le cadre de l'étude, le nombre de réponses positives à des signalements aux fins d'arrestation et le nombre de réponses positives à des signalements concernant des ressortissants de pays tiers aux fins d'interdiction d'entrée et de séjour (article 24 du règlement SIS II[27]) ont augmenté de 30 % entre avril 2017 et avril 2019 pour les 12 États membres ayant fait l'objet d'une analyse plus approfondie dans le cadre de l'étude externe.

Par ailleurs, le nombre total de réponses positives dans la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés et perdus (SLTD) a plus que doublé entre 2016 et 2018, bien que cette augmentation varie fortement d'un État membre à l'autre.

III.2. Incidence économique du règlement

[26] Supplément d'information requis à l'entrée nationale (Sirene). Chaque pays de l'UE exploitant le SIS a mis en place un bureau Sirene national, opérationnel 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, chargé des échanges de suppléments d'information et de la coordination des activités liées aux signalements SIS.

[27] Règlement (CE) nº 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 381 du 28.12.2006, p. 4).

Les avantages du règlement doivent être considérés conjointement avec les coûts engagés par les différentes parties prenantes pour le mettre en œuvre.

L'étude externe comprend une analyse des coûts économiques supportés par les parties prenantes pour mettre en œuvre le règlement en 2018, année pour laquelle les données relatives aux principaux facteurs économiques sont les plus complètes. Cependant, le manque de données a considérablement porté atteinte à la capacité à formuler des conclusions claires. En particulier:

- faute de données suffisantes, l'analyse des délais d'attente additionnels pour les passagers a dû être partiellement fondée sur des estimations;
- lors de l'évaluation des coûts calculés dans l'étude, il est également apparu que certains voyageurs subissaient des retards pour des raisons très diverses, telles que des embouteillages réguliers ou des retards dans les transports publics. Ces motifs ne sont pas évalués de la même manière et il n'est guère probable que ces voyageurs décomposent les retards qu'ils subissent en fonction de leurs différentes causes (par exemple, contrôles, circulation, travaux routiers, intempéries);
- faute de données disponibles, les coûts des entités privées, comme les coûts d'investissement, les coûts causés par les retards et l'indemnisation des passagers, ne sont pas pris en considération;
- des économies indirectes peuvent avoir été réalisées du fait de l'incidence du règlement sur le terrorisme et la criminalité organisée, l'objectif même du règlement. Cependant, une estimation précise de ces économies n'est que partiellement possible. De même, les avantages tirés du fait d'avoir déjoué un attentat terroriste sont extrêmement difficiles, voire impossibles, à quantifier et ne peuvent être mesurés uniquement en termes économiques.

Pour ces motifs, il n'est pas possible de trouver un juste équilibre susceptible de permettre d'établir le rapport coût/efficacité du règlement. En tout état de cause, ce sont de loin les passagers qui supportent la plus grande partie des coûts, du fait de l'augmentation des délais d'attente qui, par passager, semblent toutefois très limités[28].

En outre, la réalisation de ces vérifications permet aux passagers de se sentir plus en sécurité[29] et ils sont dès lors disposés à accepter des délais d'attente plus longs si cela permet de réduire le risque d'attentats terroristes. Ce renforcement du sentiment de sécurité devrait également être considéré comme un effet globalement positif, ayant un effet multiplicateur

[28] Selon l'étude réalisée par le contractant externe, seuls quatre États membres ont fourni des estimations de l'augmentation du délai d'attente en minutes. Sur la base des données limitées recueillies auprès des autorités de garde-frontières, le contractant externe a défini deux scénarios extrêmes: un scénario optimiste dans lequel le délai d'attente par passager n'augmentait que d'une minute après l'introduction des vérifications systématiques, et un scénario pessimiste dans lequel le délai d'attente par passager augmentait de treize minutes après l'introduction des vérifications systématiques. Sur la base des données communiquées au contractant externe, les coûts par passager semblent être compris entre 0,08 EUR et 0,16 EUR.

[29] Affirmation formulée par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) au cours des entretiens menés par le contractant externe dans le cadre de l'étude.

positif pour l'économie. En outre, les vérifications aux frontières peuvent être fluides si elles sont bien organisées et les délais d'attente peuvent donc être négligeables.

Même si l'augmentation significative des délais d'attente est effectivement susceptible de modifier leur acceptation par les passagers, la possibilité d'assouplir les vérifications aux frontières en vertu de l'article 9 confère au code frontières Schengen un moyen de répondre aux délais d'attente excessifs imprévus.

Sur cette base et compte tenu de l'ensemble des avantages qu'offrent les vérifications systématiques pour la sécurité intérieure de l'espace Schengen, notamment la collecte de renseignements plus complets sur le terrorisme et la criminalité organisée grâce à l'augmentation du nombre de signalements et de réponses positives dans le SIS, les coûts engagés pour mettre en œuvre le règlement paraissent proportionnés et justifiés.

IV. Facteurs externes nuisant à l'efficacité des vérifications systématiques

Des faiblesses importantes dans la capacité technique des États membres à vérifier les empreintes digitales d'une personne par rapport aux données figurant dans ses documents de voyage nuisent à l'efficacité des vérifications systématiques. Cela requiert une attention accrue et une action de la part tant de la Commission que des autorités des États membres.

En cas de doute quant à l'authenticité d'un document de voyage ou l'identité de son détenteur, les États membres sont tenus de vérifier au moins l'un des identifiants biométriques intégrés au support de stockage des passeports et des documents de voyage délivrés au titre du règlement (CE) nº 2252/2004[30], à savoir une image faciale ou des empreintes digitales. «Dans la mesure du possible [concernant cette vérification]», cette obligation s'applique également aux documents de voyage non délivrés au titre de ce règlement. Les empreintes digitales sont l'élément d'identification biométrique le plus efficace, fiable et économique pour ce qui est de détecter les personnes voyageant sous une fausse identité, par exemple, si l'imposteur ressemble grandement au titulaire légitime du document présenté. La vérification des empreintes digitales est donc d'autant plus importante que la fraude documentaire devient de plus en plus sophistiquée et difficile à détecter grâce, par exemple, à la «morphose»[31].

Pour lutter contre ces techniques de falsification de plus en plus répandues, la Commission a décidé de financer le projet de recherche iMARS (image manipulation attack resolving solutions – solutions destinées à détecter et à combattre les manipulations d'images), qui vise à concevoir des outils de détection des manipulations d'images faciales, notamment les

[30] Règlement (CE) nº 2252/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres (JO L 385 du 29.12.2004, p. 1).

[31] Cette technique consiste à créer une nouvelle image faciale en fusionnant numériquement les représentations faciales de deux images distinctes. Un certain nombre de techniques de morphose différentes existent, de la morphose automatique à l'aide d'applications et de logiciels à la morphose manuelle obtenue à l'aide d'un logiciel d'édition de photos largement accessible.

images faciales obtenues par morphose, au cours du cycle de vie du document d'identité et des outils de vérification de l'authenticité des documents d'identité, ainsi qu'à veiller à ce qu'aucun passeport européen contenant des images obtenues par morphose ou manipulées au moyen d'une autre technique ne puisse plus être délivré au sein de l'Union européenne[32].

Dans l'attente des résultats et des éléments livrables du projet iMARS, les doutes concernant l'identité d'une personne ne peuvent être levés qu'en procédant à la vérification de ses empreintes digitales par rapport aux identifiants biométriques intégrés au support de stockage des passeports et des documents de voyage. Cette méthode n'est actuellement[33] adoptée aux frontières extérieures que par 13 États membres et ne peut être appliquée qu'aux titulaires de passeports délivrés par les 15 États membres utilisant déjà la technologie nécessaire. Cela constitue une faille en matière de sécurité qu'il convient de combler rapidement. La nette sous-utilisation des empreintes digitales nuit directement à l'objectif des vérifications systématiques. Puisque ce sont finalement le document de voyage et les données à caractère personnel qu'il contient qui sont vérifiés dans les bases de données et non pas la personne entrant dans l'espace Schengen, sans vérification fiable du lien entre la personne et le document de voyage présenté, des combattants terroristes de retour pourraient, même en faisant l'objet de vérifications systématiques, toujours entrer dans l'espace Schengen en passant inaperçus.

V. Conclusions

Le terrorisme, y compris la menace liée au retour des combattants terroristes, demeure l'une des principales préoccupations de l'Union européenne en matière de sécurité. Si nous ne pouvons déterminer avec précision l'incidence directe que le règlement a eue sur la prévention des attentats terroristes ou des activités criminelles organisées, les parties prenantes consultées et les statistiques disponibles indiquent que celui-ci a eu une incidence globale positive sur la sécurité intérieure dans l'espace Schengen, notamment grâce aux renseignements généraux mis à la disposition des autorités répressives.

Le règlement a eu une incidence importante sur les personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union, en rendant les contrôles de sûreté systématiques à l'égard de toutes les personnes. Par conséquent, on peut considérer que le règlement comble une faille importante en ce qui concerne l'utilisation des bases de données à l'égard des personnes jouissant du droit à la libre circulation, en reconnaissant que certains combattants terroristes peuvent avoir le droit de circuler au sein de l'espace Schengen.

Si **les coûts de mise en œuvre des vérifications systématiques à l'égard de toutes les personnes entrant dans l'espace Schengen et en sortant** ne sont pas négligeables, et sont surtout supportés par les passagers du fait de l'augmentation des délais d'attente, **ils semblent proportionnels à l'incidence du règlement sur la sécurité intérieure**, même sans prendre

[32] Le projet iMARS est un projet de recherche financé par la Commission européenne, lancé en septembre 2020 pour une durée de 48 mois. https://imars-project.eu/.

[33] Au moment de la rédaction du présent rapport.

en considération les potentielles économies de coûts liées à la prévention des attentats terroristes et de la criminalité organisée. Lors de l'évaluation de l'incidence globale du règlement, les autorités de garde-frontières consultées dans le cadre de l'étude ont considéré à l'unanimité qu'il répondait de façon adéquate aux besoins actuels en matière de sécurité.

Cependant, des **difficultés importantes ont pu être relevées au cours des premières années de mise en œuvre**. Ces difficultés concernent la distinction à établir entre les dérogations prévues à l'article 8, paragraphe 2 *bis*, du code frontières Schengen et les assouplissements prévus à l'article 9 dudit code, l'interprétation des exigences de ces deux dispositions et, par conséquent, leur application concrète, la qualité de l'évaluation des risques requise pour les dérogations et les rapports requis pour les assouplissements. Ces deux dispositions restant applicables aux points de passages frontaliers terrestres et maritimes, des précisions supplémentaires concernant les procédures de retour temporaire à des vérifications ciblées et à une application plus stricte sont nécessaires pour garantir un niveau élevé et cohérent de sécurité à toutes les frontières extérieures. Le recours aux assouplissements doit être limité aux circonstances exceptionnelles et imprévues.

En cas de dérogations au principe de vérifications systématiques dans les bases de données pertinentes, les États membres sont fortement encouragés à associer les autorités de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée à l'évaluation des risques. Le modèle élaboré par Frontex à cette fin vise à remédier au manque d'harmonisation dans la collecte des données et à en améliorer la qualité; cependant, il ne pourra atteindre ses objectifs qu'à la condition que l'ensemble des autorités concernées participent activement.

Une **approche plus proactive évitant les délais d'attente excessifs dus à des événements imprévisibles** constituerait une avancée importante pour remédier à la situation aux points de passage frontaliers sans nuire à l'objectif même du règlement. De nombreux États membres ont notifié leur intention de déroger au principe de vérifications systématiques dans les bases de données pertinentes en vue des vacances d'été et de Noël. Bien que le recours aux dérogations soit une prérogative pouvant toujours être exercée par les États membres aux frontières terrestres et maritimes, ceux-ci devraient plutôt se préparer à renforcer leurs effectifs et à réorganiser leurs infrastructures durant ces périodes de pointe bien connues.

De même, une **approche uniforme dans l'appréciation des «événements imprévisibles» et des délais d'attente «excessifs»** permettrait d'assurer une cohérence face à un problème crucial touchant à la sécurité de tous les États Schengen. Le rapport sur le fonctionnement du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen[34] a globalement confirmé les difficultés exposées ci-dessus, mais a également reconnu que dans la plupart des cas, les autorités nationales y avaient déjà remédié ou étaient en train d'y remédier lors des inspections effectuées dans le cadre du mécanisme d'évaluation de Schengen.

[34] Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le fonctionnement du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen, conformément à l'article 22 du règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil, COM(2020) 779 final, 25.11.2020.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, lors de l'élaboration de la stratégie concernant l'avenir de Schengen[35] en juin 2021, ayant conduit à sa proposition de modification du code frontières Schengen[36] en décembre 2021, la Commission est parvenue à la conclusion qu'il n'était pas nécessaire de procéder à une modification législative de l'article 8 existant pour remédier aux faiblesses mises en évidence. La Commission entend plutôt remédier à ces difficultés au moyen de «mesures non contraignantes», telles que la prochaine révision du *manuel pratique à l'intention des garde-frontières*[37] que les autorités compétentes des États membres doivent utiliser lors du contrôle des personnes aux frontières.

À l'avenir, la Commission continuera de contrôler l'application de l'article 8 dans le cadre du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen.

[35] https://ec.europa.eu/home-affairs/news/towards-stronger-and-more-resilient-schengen-area-2021-05-28_fr

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

[37] C(2019) 7131 final du 8.10.2019.