Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres, abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil

[COM(2021) 782 final — 2021/0411 (COD)]

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'échange automatisé de données dans le cadre de la coopération policière («Prüm II»), modifiant les décisions 2008/615/JAI et 2008/616/JAI du Conseil et les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil

[COM(2021) 784 final — 2021/0410 (COD)]

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations d'instrumentalisation dans le domaine de la migration et de l'asile

[COM(2021) 890 final — 2021/0427 (COD)]

et sur la 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 — 2021/0428 (COD)]

(2022/C 323/12)

Rapporteur: **Krzysztof BALON**

Consultation	Commission européenne, 2.5.2022
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section	3.5.2022
Adoption en session plénière	18.5.2022
Session plénière n°	569
Résultat du vote	
(pour/contre/abstentions)	210/3/4

1. **Conclusions et recommandations**

1.1. L'agression militaire russe contre l'Ukraine à la proximité immédiate des frontières extérieures de l'Union européenne fait partie de ces événements imprévisibles qui changent la donne. Vu l'immensité de ses conséquences dans de très nombreux domaines et probablement à long terme à tous les niveaux, qui prennent également la forme d'un nombre inédit de réfugiés, le plus élevé depuis la Seconde Guerre mondiale, cette agression représente la plus grave menace qui a jamais pesé dans l'histoire sur le fonctionnement de l'espace Schengen et la sécurité de l'Union européenne dans son ensemble.

1.2. Dans le contexte de cette agression russe contre l'Ukraine, le CESE se félicite très vivement de l'activation, pour la première fois, de la directive 2001/55/CE du Conseil [1] [2] («directive sur la protection temporaire»). En outre, le Comité entend encourager la Commission à envisager d'élargir le recours à cette directive et son activation à l'égard de ressortissants de pays tiers lors de futures situations de crise graves et urgentes. L'activation actuelle de cette directive pourrait tout autant être mise à profit pour développer des mécanismes de solidarité entre les États membres.

---

[1] Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (JO L 212 du 7.8.2001, p. 12).

[2] Décision (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1).

1.3. Dans ce contexte, le CESE affirme résolument la nécessité urgente de règles européennes communes efficaces, incontestables, humaines, ainsi qu'humanitaires, en ce qui concerne la migration, l'asile et la coopération en matière de sécurité au sein d'un espace Schengen qui soit ouvert mais sans rien perdre en sûreté, dans le plein respect de la charte des droits fondamentaux. Le Comité encourage vivement l'amélioration des conditions pour tous les réfugiés.

1.4. Les conséquences de la guerre font aussi peser une menace sur le modèle européen d'économie sociale de marché, ainsi que sur la liberté et les droits des citoyens et des autres habitants de l'Union. Le CESE plaide pour que l'on préserve et valorise l'espace Schengen dans sa forme actuelle, afin de garantir non seulement la libre circulation des personnes mais aussi le bon fonctionnement du marché unique.

1.5. Au cours de la crise de la COVID-19, de nombreux États membres ont mis en place des contrôles à leurs frontières et d'autres restrictions à la liberté de circulation sans consentir le moindre effort pour les coordonner et les motiver de manière appropriée à l'échelon européen, alors que, comme le CESE l'a déjà affirmé dans un avis antérieur, le maintien de l'ouverture des frontières est essentiel pour permettre au marché unique de pleinement fonctionner, pour assurer la relance et accroître la résilience et pour favoriser la solidarité et l'identité européennes. Ceci aussi montre la nécessité d'un mécanisme de prise de décision «en temps réel» à l'échelon interinstitutionnel dans des situations de crise. Quoi qu'il en soit, le CESE soutient pleinement la position de la Commission de maintenir ouvertes les frontières intérieures, même lors de telles situations de crise. Toute restriction aux déplacements entre des États de l'espace Schengen imposée du fait de situations de crise ne saurait être que temporaire et ne devrait pas aller plus loin que d'éventuelles restrictions aux déplacements au sein de ces États membres.

1.6. Le CESE approuve pleinement la position de la Commission selon laquelle le recours à des contrôles de police et à la coopération policière, y compris l'échange d'informations et la communication, peut donner les mêmes résultats que les contrôles temporaires aux frontières intérieures, tout en étant moins intrusif en ce qui concerne la libre circulation des personnes, des marchandises et des services. Par conséquent, le Comité se félicite de la mise en place d'un groupe d'experts informel composé d'experts de chaque État membre, qui sera chargé de conseiller et de soutenir la Commission dans le contrôle et l'application de la directive relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres; le CESE propose d'associer aux travaux dudit groupe les organisations de la société civile concernées et représentatives, ainsi que lui-même.

1.7. Dans ce contexte également, le CESE souligne qu'il est absolument nécessaire de maintenir l'indépendance de la justice, notamment dans les cas où les organes judiciaires sont présents physiquement là où siège le point de contact unique. En outre, les organisations de la société civile, notamment celles qui jouent le rôle de «chien de garde» ou qui œuvrent dans le domaine de la protection des groupes vulnérables, notamment les migrants, devraient bénéficier d'une protection spéciale dans le contexte de la fourniture d'informations par les points de contact uniques.

1.8. Le CESE est bien conscient des activités ambitieuses de collecte de données que devront déployer les États membres dans le cadre de Prüm II. Prüm II va beaucoup plus loin que Prüm I en contraignant les États membres à établir des installations techniques destinées à la reconnaissance faciale. À cet égard, le Comité s'inquiète des menaces de prise d'influence sur les échanges de données numériques au vu notamment de la situation de guerre, marquée par l'opacité, qui prévaut depuis peu en Europe.

1.9. Le CESE demande de mettre en place les mécanismes d'un contrôle à la fois plus approfondi et plus fréquent de manière à garantir des normes éthiques élevées s'agissant de la collecte et du stockage de données par Europol, en particulier en relation avec les pays tiers, ainsi que de fixer des délais clairs pour la conservation de ces données. Il recommande de procéder à un suivi régulier des activités d'Europol par les organisations de la société civile et d'autres acteurs concernés ou possiblement concernés.

1.10. Le CESE convient sans la moindre réserve qu'il s'impose de toujours respecter les droits fondamentaux des personnes qui se présentent aux frontières de l'Union et de l'espace Schengen, ainsi que le droit dont elles disposent en principe de demander qu'il leur soit permis d'y entrer et le droit de demander l'asile. Il entend réaffirmer l'obligation de respecter le droit au non-refoulement.

1.11. Le CESE demande aux États membres d'assumer leur responsabilité partagée, telle qu'instaurée par la voie du mécanisme souple de solidarité prévu par le nouveau pacte sur la migration et l'asile. Ceux-ci doivent faire preuve de volontarisme s'agissant d'être solidaires à l'égard d'autres États membres, tout spécialement dans des situations de crise.

1.12. Le CESE relève en particulier le rôle à la fois indispensable et positif que jouent les organisations de la société civile concernées qui apportent une aide humanitaire aux migrants victimes d'une instrumentalisation par des pays tiers et qui en outre soutiennent les droits des migrants et des demandeurs d'asile et informent sur ces droits. Il convient d'assurer en permanence l'accès de ces organisations aux migrants et aux demandeurs d'asile dans les zones frontalières concernées. De telles organisations devraient avoir le droit d'obtenir une aide financière efficace et simplifiée au titre des financements européens, telle qu'une aide d'urgence du Fonds «Asile, migration et intégration».

1.13. Afin d'aider le public à percevoir davantage la migration comme un phénomène généralement bénéfique pour les sociétés d'accueil, le CESE propose de mettre sur pied des programmes à grande échelle d'éducation et de sensibilisation, coordonnés à l'échelon central et mis en œuvre par chaque État membre.

2. **Observations générales**

2.1. L'élaboration du présent avis intervient au moment de la plus grande menace qui ait jamais pesé dans l'histoire sur le fonctionnement de l'espace Schengen et sur la sécurité de l'Union européenne, du fait de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine à la proximité immédiate des frontières extérieures de l'Union. Cet état de guerre, qui a également jeté sur les routes un nombre de migrants et de réfugiés sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, met à nouveau en relief l'importance capitale de la sécurité des frontières extérieures et de la stabilité de l'espace Schengen, lesquelles constituent une condition préalable de la sécurité intérieure, tout comme par ailleurs la nécessité de règles européennes communes en matière de migration et d'asile qui soient efficaces, incontestables, humaines et humanitaires.

2.2. L'espace Schengen rassemble plus de 420 millions de personnes dans 26 États. La suppression des contrôles aux frontières intérieures entre les États membres de l'espace Schengen fait partie intégrante du mode de vie européen, sachant que 1,7 million de personnes résident dans un État membre de cet espace et travaillent dans un autre. Les personnes ont bâti leur vie autour des libertés que procure l'espace Schengen et elles sont chaque jour 3,5 millions à franchir la frontière entre des États membres de cet espace.

2.3. Le 20 octobre 2021, le Comité a adopté un avis sur la stratégie de la Commission européenne pour un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient ([3]). Tout en se félicitant de cette stratégie, il a estimé que la Commission devrait adopter une position plus ferme en faveur des voyages sans frontières en Europe. Il a souligné qu'une coopération et une coordination accrues et renforcées entre services répressifs apportent une réponse plus efficace aux préoccupations sécuritaires des États membres que le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures.

2.4. Dans le même temps, le CESE entend marquer à nouveau sa préoccupation du fait que l'acquis de Schengen ne s'applique toujours pas dans son intégralité dans certains États membres, à savoir la Roumanie, la Bulgarie et la Croatie. Il se joint à la Commission pour inviter le Conseil à prendre rapidement des mesures résolues à cet égard. De surcroît, le Comité encourage la Commission à mener à terme l'évaluation de l'application de l'acquis de Schengen également dans le cas de Chypre. Le Comité a également rappelé que, s'agissant de la mise en œuvre de la politique de l'Union relative à la gestion des frontières, à l'interopérabilité, à la migration, à l'asile et à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, l'Union et ses États membres sont à tout moment liés par la charte des droits fondamentaux.

2.5. Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie en question, la Commission a proposé, en décembre 2021, de mettre à jour les dispositions en vigueur afin de renforcer la gouvernance de l'espace Schengen ([4]). Les modifications ciblées ainsi introduites permettront de susciter une plus forte coordination à l'échelon de l'Union européenne et de mieux armer ses États membres pour faire face aux problèmes qui se profilent lorsqu'il s'agit de gérer aussi bien les frontières extérieures communes de l'Union que les frontières intérieures au sein de l'espace Schengen. Cette mise à jour vise à faire en sorte que la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures demeure une mesure de dernier recours. Ces nouvelles règles mettent également en place des outils communs pour gérer plus efficacement les frontières extérieures en cas de crise de santé publique, en s'appuyant sur les enseignements tirés de la pandémie de COVID-19. L'instrumentalisation des migrants est également abordée dans la révision des règles régissant l'espace Schengen, ainsi qu'au moyen d'une proposition présentée en parallèle touchant aux mesures que les États membres peuvent prendre dans les domaines de l'asile et du retour dans un tel contexte ([5]).

2.6. Ces règles mises à jour ont été publiées sous la forme de cinq propositions concernant l'union de la sécurité et l'accord de Schengen. Étant donné le caractère non législatif de l'une de ces propositions, le présent avis s'attache aux quatre autres, à savoir une directive relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres ([6]), un règlement relatif à l'échange automatisé de données dans le cadre de la coopération policière ([7]), un règlement visant à faire face aux situations d'instrumentalisation dans le domaine de la migration et de l'asile ([8]) et un règlement modifiant le code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes ([9]).

([3]) COM(2021) 277 final.
([4]) COM(2021) 891 final.
([5]) COM(2021) 890 final.
([6]) COM(2021) 782 final.
([7]) COM(2021) 784 final.
([8]) COM(2021) 890 final.
([9]) COM(2021) 891 final.

2.7. Le CESE croit fermement, comme l'affirment sans ambiguïté les propositions à l'examen, que les mesures et modifications à caractère additionnel, spécifique et temporaire apportées dans tous les éléments du paquet «Schengen» et visant à gérer efficacement les frontières respecteront toutefois les droits et les principes posés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, tout spécialement la liberté de circulation et de séjour (article 45), ainsi que le droit d'asile (article 18) et le principe du non-refoulement (article 19).

2.8. Comme affirmé par ailleurs ([10]), il convient de recadrer avec précaution le discours portant sur la migration et la sécurité qui sous-tend les documents proposés. Présenter la migration comme une menace et dépeindre les migrants comme un danger a pour effet de les déshumaniser et joue en faveur de ceux qui veulent en profiter pour des raisons d'ordre géostratégique ou de politique nationale. Il convient d'appréhender la migration comme une valeur positive. Pour nos sociétés et nos économies, les immigrants sont devenus des acteurs dont la contribution est indispensable et chaque jour plus nécessaire.

3. **Observations particulières concernant le paquet «Union de la sécurité»**

3.1. *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres [COM(2021) 782 final]*

3.1.1. L'objectif général de la proposition à l'examen est de légiférer sur les aspects organisationnels et procéduraux de l'échange d'informations entre les services répressifs dans l'Union en vue de contribuer à l'échange efficace et efficient de ces informations, et de protéger ainsi un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient.

3.1.2. Le CESE souscrit pleinement à la position de la Commission selon laquelle le recours à des contrôles de police et à la coopération policière, y compris l'échange d'informations et la communication, peut donner les mêmes résultats que les contrôles temporaires aux frontières intérieures, tout en étant moins intrusif en ce qui concerne la libre circulation des personnes, des marchandises et des services. Dans le même temps, il approuve l'avis de la Commission selon lequel de telles mesures doivent pleinement respecter les droits fondamentaux, y compris les exigences en matière de protection des données conformément à la législation en vigueur de l'Union. Comme constaté précédemment ([11]), il convient d'améliorer l'équilibre entre les droits fondamentaux des personnes, établis par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et la nécessité de garantir une meilleure application de la législation touchant à la lutte contre la criminalité et à sa répression, afin de garantir un climat de sécurité et de justice dans toute l'Union. Tout déséquilibre ou toute violation des droits fondamentaux doivent faire l'objet d'un suivi attentif et d'un signalement de la part des agences de l'Union et des acteurs extérieurs.

3.1.3. Par conséquent, le CESE se félicite de la mise en place d'un groupe d'experts informel composé d'experts de chaque État membre, qui sera chargé de conseiller et de soutenir la Commission dans le contrôle et l'application de la directive, y compris dans l'élaboration de ses documents d'orientation. À cet égard, le Comité propose d'associer aux travaux dudit groupe les organisations de la société civile concernées et représentatives, ainsi que lui-même.

3.1.4. Le CESE entend réitérer ici la nécessité de prendre en compte dans le suivi des échanges de données, pour l'y inclure, la nature même des informations destinées à être échangées: les définitions d'une infraction pénale (grave) ([12]), ainsi que la garantie que l'ensemble des parties, aussi bien celles qui requièrent que celles qui répondent, s'en tiennent aux mêmes définitions et aux mêmes principes de référence sous-jacents.

3.1.5. S'agissant des capacités des points de contact unique, y compris le fait d'avoir à tout moment à leur disposition des autorités judiciaires compétentes pour accorder les autorisations judiciaires nécessaires, le CESE souligne qu'il est absolument nécessaire et obligatoire de maintenir l'indépendance de la justice. Dans la pratique, cet aspect peut être particulièrement important dans les cas où les organes judiciaires ou leurs représentants sont présents physiquement là où siège le point de contact unique.

3.1.6. Les organisations de la société civile, notamment celles qui jouent le rôle de «chien de garde» ou qui œuvrent dans le domaine de la protection des groupes vulnérables, notamment les migrants, devraient bénéficier d'une protection spéciale dans le contexte de la fourniture d'informations par les points de contact uniques, compte tenu du risque élevé qu'il soit indûment porté atteinte aux intérêts vitaux de telles personnes morales.

([10]) Avis du CESE SOC/707 (JO C 290 du 29.7.2022, p. 90).
([11]) JO C 367 du 10.10.2018, p. 84.
([12]) JO C 367 du 10.10.2018, p. 84, par. 4.3.

3.2. *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'échange automatisé de données dans le cadre de la coopération policière («Prüm II») [COM(2021) 784 final]*

3.2.1. La proposition «Prüm II» repose sur le cadre Prüm existant (que constituent les décisions 2008/615/JAI ([13]) et 2008/616/JAI ([14]) du Conseil et le traité de Prüm) et entend «le renfor[cer] et […] le modernis[er], et en permett[re] l'interopérabilité avec d'autres systèmes d'information de l'Union». En fin de compte, cette initiative devrait créer une nouvelle architecture qui «permette un échange de données plus facile et plus rapide entre les États membres et qui garantisse un niveau élevé de protection des [données touchant aux] droits fondamentaux».

3.2.2. Le CESE est bien conscient des activités ambitieuses de collecte de données que devront déployer les États membres. Les expériences engrangées à l'occasion de la mise en œuvre de Prüm I indiquent que la mise en place des outils requis en la matière exigera de leur part un investissement en temps considérable. Prüm II va beaucoup plus loin en les contraignant à établir des installations techniques destinées à la reconnaissance faciale, laquelle n'est pratiquée jusqu'à présent que de manière partielle au sein des États membres. Parvenir à un niveau comparable de collecte des données dans tous les États membres pourrait prendre beaucoup de temps et créer des difficultés lorsqu'il s'agira d'assurer l'interopérabilité, une préoccupation dont il a déjà été fait état précédemment ([15]). En outre, le Comité s'inquiète tout particulièrement du danger d'une prise d'influence sur les échanges de données numériques au vu de la situation de guerre qui prévaut depuis peu en Europe, marquée par l'urgence, la désorganisation et l'opacité.

3.2.3. Comme constaté précédemment ([16]), il convient de respecter à tout moment la protection des données à caractère personnel conformément aux cadres juridiques appropriés, en particulier lorsqu'il s'agit de données hautement sensibles telles que celles relevant des décisions Prüm. L'Union européenne et le CESE ont formulé des observations sur les grandes lignes d'ensemble d'un traitement d'une sensibilité suffisante des données en Europe ([17]).

3.2.4. Le CESE fait valoir la nécessité en particulier d'aborder avec la plus grande délicatesse la question de la création obligatoire dans toute l'Union de banques de données de reconnaissance faciale et celle des échanges de telles données, même sous la forme de numéros de registre et de formats cryptés. Le Parlement européen a recommandé par la voie de sa résolution 2020/2016(INI) ([18]) de prendre le temps de réfléchir et de faire preuve de prudence à l'égard des outils de reconnaissance faciale, notamment parce que l'enregistrement et le partage d'images faciales de personnes fait courir à celles-ci le risque de pouvoir être reconnues. Aussi le CESE nourrit-il de vives inquiétudes à l'égard de la proposition, présentée comme allant de soi, de mettre en place des banques nationales de données d'images faciales, ainsi que d'échanger ces dernières dans toute l'Union entre les États membres participants. Il exige de la soumettre à un examen très exigeant à l'aune des principes de proportionnalité et de confidentialité pour ce qui touche à la protection des données à caractère personnel. Si le Comité convient pleinement de l'objectif général de la proposition à l'examen, qui résulte de l'objectif fondé sur le traité visant à contribuer à la sécurité intérieure de l'Union européenne, il estime toutefois que la mise en œuvre de la reconnaissance faciale peut être tenue pour facultative.

3.2.5. Par ailleurs, le CESE s'inquiète de la proposition d'échanger des registres de la police entre l'ensemble des États membres, même sous réserve de les avoir partiellement anonymisés sous la forme de numéros de registre et cryptés au cours de leur transfert. Les services répressifs des différents États membres semblent faire appel à des normes différentes pour définir les suspects et les criminels et les inscrire dans leurs registres. Un échange sur demande afin de vérifier la correspondance des données peut de ce fait dépendre de l'appréciation individuelle de chaque policier. L'on peut ainsi aboutir à des situations où des suspects dans un État membre, par exemple au titre d'activités en faveur des droits des réfugiés, sont enregistrés dans le casier judiciaire d'un autre État membre. À cet égard, il est nécessaire que les droits d'accès et de conservation des données soient clairement confidentiels et restreints de manière à ne pas menacer de manière

([13]) Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière (JO L 210 du 6.8.2008, p. 1).

([14]) Décision 2008/616/JAI du Conseil du 23 juin 2008 concernant la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière (JO L 210 du 6.8.2008, p. 12).

([15]) JO C 105 du 4.3.2022, p. 108.

([16]) JO C 105 du 4.3.2022, p. 108.

([17]) Avis sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Une stratégie européenne pour les données» [COM(2020) 66 final], adopté le 18 septembre 2020, et avis du CES (JO C 429 du 11.12.2020, p. 290).

([18]) Résolution du Parlement européen du 6 octobre 2021 sur l'intelligence artificielle en droit pénal et son utilisation par les autorités policières et judiciaires dans les affaires pénales [2020/2016(INI)] (JO C 132 du 24.3.2022, p. 17).

disproportionnée les droits fondamentaux. En outre, il convient d'établir des critères robustes et partagés pour définir un acte criminel (grave) et les suspects de tels actes. À cet égard, il convient de s'en tenir aux règles déjà en vigueur et de les appliquer ([19]).

3.2.6. Le CESE demande de mettre en place les mécanismes d'un contrôle à la fois plus approfondi et plus fréquent de manière à garantir le caractère éthique de la collecte, en premier lieu en relation avec les pays tiers, et du stockage des données d'Europol, ainsi que de fixer des délais clairs pour la conservation de ces données. Comme indiqué par ailleurs, si l'on se félicite du rôle central que tient Europol dans l'architecture européenne des activités avant tout transfrontalières de prévention et de lutte contre la criminalité, y compris pour ce qui est de l'échange de données, il convient toutefois que ce rôle soit examiné de manière indépendante et fasse l'objet d'une évaluation également par la société civile, les partenaires sociaux et les acteurs concernés, notamment les groupes et les personnes dont les vies pourraient être mises à mal, à tort ou indûment, par les activités de répression ([20]). Europol a été accusée à plusieurs reprises de mettre dans le même sac les données de suspects et de criminels avec celles d'autres personnes privées ([21]). En particulier, il s'impose de faire en sorte qu'il ne se produise aucun chevauchement indu avec les questions de migration et d'asile. Le CESE préconise un suivi régulier des activités d'Europol par les organisations de la société civile et d'autres acteurs concernés ou possiblement concernés, ainsi que la mise en place de mécanismes de transparence.

4. **Observations particulières concernant le paquet «Schengen»**

4.1. *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]*

4.1.1. L'espace Schengen comprend un espace au sein duquel les citoyens de l'Union européenne et les ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire, de même que les biens et les services, peuvent circuler sans être soumis à des contrôles aux frontières intérieures. Schengen est un élément essentiel de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et un élément clé pour le fonctionnement du marché unique. Sa création a apporté des avantages sociaux et économiques considérables à la société européenne.

4.1.2. Si l'on peut considérer des situations d'urgence de grande ampleur en matière de santé publique, telles que les pandémies, comme une menace sérieuse pour l'action des pouvoirs publics, elles ne devraient pas être tenues pour une raison de réintroduire des contrôles aux frontières au sein de l'espace Schengen. Un tel acte n'a guère l'apparence d'une mesure constructive. Il devrait en aller de même pour l'exercice des compétences de police ou d'autres prérogatives de puissance publique dans les zones frontalières internes qui constitueraient de fait l'équivalent desdits contrôles aux frontières. Aucune restriction aux déplacements entre des États de l'espace Schengen du fait de situations d'urgence de grande ampleur en matière de santé publique ne devrait aller plus loin que d'éventuelles restrictions aux déplacements au sein de ces États membres. Dans le cas contraire serait compromise toute l'idée d'un espace dépourvu de contrôles à ses frontières intérieures, qui constitue une «partie de l'ADN européen» ([22]). En outre, de telles réglementations sont susceptibles de saper les efforts en faveur d'une politique européenne commune de santé, notamment dans le domaine du contrôle des épidémies.

4.1.3. Le CESE se félicite de la volonté de la Commission de mettre en place de nouvelles garanties procédurales en cas de réintroduction unilatérale des contrôles aux frontières intérieures. La proposition entend préciser et élargir la liste des éléments qui doivent être évalués par un État membre lorsqu'il prend la décision de réintroduire temporairement les contrôles aux frontières ou de les prolonger. La Commission sera tenue d'émettre un avis sur la proportionnalité et la nécessité de ces contrôles et de lancer un processus de consultation avec les États membres. Le CESE demande instamment de clarifier plus avant les garanties procédurales mises en place, avant tout en définissant un délai maximal clair pour d'éventuelles prolongations.

4.1.4. Dans ce contexte, le CESE estime que la distinction entre des déplacements «essentiels» et «non essentiels» au sein de l'espace Schengen fait également peser une grave menace sur les fondements mêmes de cet espace.

([19]) Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (JO L 119 du 4.5.2016, p. 89) («directive en matière de protection des données dans le domaine répressif»), et directive (UE) 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union (JO L 194 du 19.7.2016, p. 1) («directive relative à la cybersécurité»).

([20]) JO C 341 du 24.8.2021, p. 66.

([21]) Fotiadis, Apostolis et al., A data «black hole»: Europol ordered to delete vast store of personal data («Un "trou noir" de données: Europol est sommée d'effacer un vaste stock de données personnelles»), *The Guardian*, 10 janvier 2022, https://www.theguardian.com/world/2022/jan/10/a-data-black-hole-europol-ordered-to-delete-vast-store-of-personal-data

([22]) Communication sur une «Stratégie pour un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient» [COM(2021) 277 final].

4.1.5. Le CESE soutient pleinement l'idée, et il demande en outre à la Commission de faire connaître sa position à cet égard, que la limitation des points de passage frontaliers ou de leurs heures d'ouverture devrait pleinement tenir compte des droits des ressortissants de pays tiers qui demandent une protection internationale. Il convient d'assurer un accès effectif à tous les points frontaliers ainsi qu'une protection effective du droit d'asile.

4.1.6. Cette demande tient à la préoccupation du CESE quant à la nécessité de traiter dignement les personnes appréhendées aux frontières intérieures et de les informer de leurs droits au lieu de légaliser des formes de refoulements intérieurs. Une telle approche présenterait un risque élevé d'ouvrir les vannes pour un profilage racial hors de contrôle. Garantir la libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen devrait constituer la toute première priorité. Seul un personnel dûment habilité et formé doit pouvoir effectuer les contrôles. Ses actions devraient donner lieu à une surveillance indépendante menée de manière aléatoire.

4.1.7. Le CESE souligne la nécessité d'examiner sous l'angle de la proportionnalité les contrôles effectués dans les zones des frontières aussi bien intérieures qu'extérieures au cours desquels il est fait usage des technologies de contrôle et de surveillance. Les organisations de défense des droits civiques pourraient apporter leur appui aux fins de ces activités d'examen et de suivi.

4.1.8. Le Comité comprend l'objectif poursuivi par la Commission au moyen de l'article 13, qui consiste à établir une procédure commune pour le contrôle et la surveillance par les États membres des frontières extérieures de l'Union et des frontières intérieures à l'espace Schengen situées sur leur territoire. Toutefois, il n'est fait aucune mention d'un accès à une procédure correcte sur le plan juridique permettant aux migrants de demander l'asile ou d'autres formes d'accès, ni d'un quelconque service de conseil juridique en rapport. Le CESE affirme qu'il s'impose de toujours respecter les droits fondamentaux des personnes qui atteignent les frontières de l'Union et de l'espace Schengen, ainsi que le droit dont elles disposent en principe de demander qu'il leur soit permis d'y entrer et le droit de demander l'asile. En particulier, les personnes vulnérables, les personnes présentant des problèmes médicaux et les mineurs doivent être reçus, et éventuellement transférés, avec prudence. Comme indiqué précédemment, le CESE est profondément préoccupé par les violations des droits fondamentaux signalées aux frontières extérieures ([23]), tout en reconnaissant les activités renforcées de surveillance que la Commission mène à cet égard ([24]).

4.1.9. Le CESE encourage derechef la Commission à exercer activement les compétences d'exécution que lui confèrent les traités pour faire respecter la législation lorsque aucune suite n'est donnée aux manquements constatés dans le cadre des évaluations de Schengen ([25]). À cet égard, il convient de lutter en priorité contre les pratiques d'ordre systémique qui constituent une violation des règles en matière de droits fondamentaux. Ce point est particulièrement important lorsqu'il est question de migrants vulnérables. Il importe notamment que la Commission ne se fonde pas uniquement sur les conclusions du mécanisme d'évaluation de Schengen, mais qu'elle surveille aussi activement, de sa propre initiative et avec l'appui des organisations de défense des droits civiques, la situation en matière de droits fondamentaux au regard du droit international. De surcroît, il convient de poster des agents spécialisés de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, ainsi que de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, aux frontières extérieures pour y veiller au respect des droits fondamentaux.

4.2. *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations d'instrumentalisation dans le domaine de la migration et de l'asile [COM(2021) 890 final]* ([26])

4.2.1. Au vu de la situation de crise qui a prévalu sur certaines parties des frontières extérieures de l'Union en 2021 et auparavant, la proposition à l'examen a pour objectif d'instituer «une procédure d'urgence spéciale pour la gestion de la migration […] et, si nécessaire, [de prévoir] des mesures de soutien et de solidarité pour gérer de manière ordonnée, humaine et digne, dans le strict respect des droits fondamentaux, l'arrivée de personnes ayant été instrumentalisées par un pays tiers». Le CESE ne méconnaît pas les circonstances spécifiques qui ont requis de la Commission européenne de prendre des mesures décisives; toutefois, il réaffirme sa préoccupation face à l'instauration de mesures précipitées, qui deviennent ensuite la norme, pour traiter de personnes migrantes vulnérables sans disposer de suffisamment de temps ni de lieux pour garantir leurs droits ([27]).

4.2.2. De surcroît, le code frontières Schengen révisé reconnaît le rôle important que jouent les États membres sis aux frontières extérieures pour le compte de tous les États membres et de l'Union dans son ensemble dans des situations où les migrants sont instrumentalisés à des fins politiques. Tout en prenant acte de ce rôle, le CESE souligne néanmoins que la protection des frontières de l'Union ou des frontières Schengen ne saurait être uniquement l'affaire des États membres sis aux frontières extérieures. Il demande aux États membres de soutenir avec volontarisme le mécanisme de solidarité proposé à cette occasion mais aussi, et avant tout, d'assumer leur responsabilité partagée, telle qu'elle a été instaurée par la voie du mécanisme souple de solidarité prévu par le nouveau pacte sur la migration et l'asile.

([23]) JO C 105 du 4.3.2022, p. 108.
([24]) JO C 105 du 4.3.2022, p. 108.
([25]) JO C 105 du 4.3.2022, p. 108.
([26]) Pour découvrir d'autres facettes de cette question, voir l'avis du CESE REX/554 (non encore paru au Journal officiel).
([27]) JO C 123 du 9.4.2021, p. 15.

4.2.3. Si le Comité reconnaît la nécessité de fournir des lignes directrices spécifiques pour des situations d'une nature particulière, il convient de souligner que la définition proposée de l'«instrumentalisation» demeure fort vague. Le Comité presse d'examiner de plus près cette approche afin d'éviter de possibles abus liés à cette notion, notamment pour ce qui est de son application excessive. De surcroît, il rappelle que les traités liés à l'asile et aux situations de crise prévoient des lignes directrices et des mesures fondamentales. Le CESE insiste de manière urgente sur l'impératif de respecter en toutes circonstances les droits fondamentaux des personnes et avant tout le principe de non-refoulement.

4.2.4. Le CESE souligne qu'il pourrait être difficile de contrôler ce qui constitue une quasi-externalisation au cas par cas de la procédure d'asile à la frontière extérieure de l'Union, ainsi que de la mettre en œuvre, par la voie d'une surveillance suffisante et d'une approche orientée fondamentalement sur le respect des droits, notamment en ce qui concerne les capacités des États membres en matière de contrôle préalable à l'entrée, qui ont déjà fait l'objet de critiques par ailleurs ([28]). Il convient de s'assurer que l'État membre concerné dispose de la capacité et des installations nécessaires pour gérer la situation d'urgence de manière adéquate. L'aide apportée par d'autres États membres par la voie du mécanisme de solidarité, par les agences centrales de l'Union, en premier lieu l'Agence de l'Union pour l'asile, ainsi que par les organisations non gouvernementales et les organisations internationales compétentes telles que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, devrait dès lors être offerte et acceptée de manière proactive et non pas uniquement à la demande de l'État membre concerné.

4.2.5. Le CESE relève en particulier le rôle à la fois indispensable et positif que jouent les organisations de la société civile qui apportent une aide humanitaire aux migrants victimes d'une instrumentalisation par des pays tiers, s'agissant notamment de leur fournir de la nourriture, de l'eau, des vêtements, des soins médicaux adéquats et des abris temporaires, et qui en outre soutiennent les droits des migrants et des demandeurs d'asile et informent sur ces droits. Il convient d'assurer en permanence l'accès de ces organisations aux migrants et aux demandeurs d'asile dans les zones frontalières concernées. De telles organisations devraient avoir le droit d'obtenir une aide financière efficace et simplifiée au titre des financements européens, telle qu'une aide d'urgence du Fonds «Asile, migration et intégration».

4.2.6. Dans ce contexte, il importe au plus haut point de ne pas saper le principe de non-refoulement, mais de garantir les droits des personnes et leur accès à une aide juridique et à une procédure fondée sur les droits menée par un personnel compétent et capable sous la surveillance du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et de l'Agence de l'Union pour l'asile. Comme indiqué par ailleurs, le Comité s'inquiète vivement de l'accent que met la Commission sur la migration irrégulière et sur le retour soi-disant volontaire ou forcé ([29]).

4.2.7. En outre, il convient de garantir que soient pris en considération d'autres motifs d'entrée, tels que le regroupement familial.

4.2.8. Le CESE se préoccupe de la question du logement des migrants et des demandeurs d'asile au cours notamment de la procédure de leur enregistrement. Il convient de s'assurer que les États membres sont en mesure de loger des personnes de la manière la plus appropriée et digne sans les placer systématiquement en détention. Il convient d'éviter de restreindre de manière massive la liberté de circulation de ces personnes. Il convient d'autoriser l'accès des organisations de la société civile et des organisations humanitaires à des fins de suivi.

Bruxelles, le 18 mai 2022.

La présidente
du Comité économique et social européen
Christa SCHWENG

([28]) JO C 123 du 9.4.2021, p. 15.
([29]) JO C 517 du 22.12.2021, p. 86.