



## Résolution 2458 (2022)<sup>1</sup>

# Détournement du système d'information Schengen par des États membres du Conseil de l'Europe pour infliger des sanctions à motivation politique

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa [Résolution 1894 \(2012\)](#) «L'inacceptabilité des restrictions à la liberté de circulation à titre de sanction pour des prises de position politiques» et souligne que, depuis son adoption, de nombreuses modifications ont été apportées au fonctionnement du système d'information Schengen (SIS), notamment sa refonte en une version plus aboutie, SIS II.
2. L'Assemblée rappelle que, en principe, les États jouissent, en vertu du droit international, du droit souverain de choisir les personnes qu'ils autorisent à entrer sur leur territoire. La Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, la Convention) ne garantit pas un droit d'entrée dans un État précis, comme l'a souligné à plusieurs reprises la Cour européenne des droits de l'homme.
3. De nouveaux cas de signalements qui seraient dépourvus de fondement, notamment de signalements motivés par des considérations politiques, ont été signalés. L'Assemblée condamne de telles pratiques et rappelle que les États membres de l'Espace Schengen sont liés non seulement par l'ordre juridique de l'Union européenne, mais également par la Convention européenne des droits de l'homme, qui «reconna[ît] à toute personne relevant de [sa] juridiction» les droits et libertés qu'elle consacre, notamment le droit au respect de la vie privée et familiale et la protection contre la discrimination. Cette formulation englobe les ressortissants étrangers qui font une demande de visa ou qui souhaitent entrer par les frontières extérieures de l'Espace Schengen, dont les États membres sont tous parties à la Convention.
4. La liberté de circulation des personnes représente l'une des quatre libertés fondamentales de l'Union européenne. L'existence de l'Espace Schengen, fondée sur l'Accord de Schengen de 1985 et la Convention de Schengen de 1990, a renforcé ce droit en abolissant les contrôles aux frontières intérieures, tout en soumettant le franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne à des contrôles plus rigoureux et à diverses mesures préventives. À cet égard, le SIS, dont le but est de maintenir un niveau élevé de sécurité au sein de l'Espace Schengen, est un outil essentiel. Son bon fonctionnement dépend de la confiance mutuelle des autorités nationales.
5. L'Assemblée observe que le cadre juridique actuel de l'Union européenne relatif au SIS II, qui évoque la notion de «menace pour l'ordre public ou la sécurité publique ou pour la sécurité nationale», confère une marge d'appréciation étendue aux États membres de l'Espace Schengen pour décider si, et dans quelles circonstances, ils peuvent introduire des signalements dans le SIS II. Elle souligne que le recours au signalement ne devrait pas conduire à un détournement du système et ne devrait pas porter atteinte aux droits de l'homme des ressortissants de pays tiers qui cherchent à entrer dans l'Espace Schengen, en particulier le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à la liberté d'expression, le droit à la liberté de circulation et le droit à un recours effectif. Si besoin est, d'autres mesures devraient être prises pour prévenir le détournement du SIS et améliorer la protection des droits de l'homme des ressortissants de pays tiers qui font l'objet de signalements dans le SIS.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 11 octobre 2022 (29<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15600](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Ziya Altunyaliz). *Texte adopté par l'Assemblée* le 11 octobre 2022 (29<sup>e</sup> séance).



6. L'Assemblée appelle par conséquent les États membres de l'Espace Schengen:
  - 6.1. à insérer uniquement des données exactes et légales dans le SIS II;
  - 6.2. à s'assurer que les données dans le SIS ne sont pas introduites pour des raisons politiques;
  - 6.3. à respecter les principes de proportionnalité et d'évaluation individuelle pour chaque cas lorsqu'ils introduisent des signalements dans le SIS II;
  - 6.4. à instaurer de la transparence ainsi que des mécanismes de contrôle et de vérification adéquats concernant l'interopérabilité des systèmes d'information à grande échelle afin que les données enregistrées dans un système ne soient pas indûment utilisées par les autres systèmes;
  - 6.5. à offrir aux personnes faisant l'objet d'un signalement SIS II des recours effectifs et rapides contre les décisions des autorités administratives ou judiciaires nationales qui sont à l'origine du signalement;
  - 6.6. à respecter le droit des ressortissants de pays tiers d'être informés de l'introduction d'un signalement dans le SIS II;
  - 6.7. à mettre fin aux pratiques qui empêchent les citoyens des États non membres de l'Espace Schengen de participer aux activités culturelles, sociales et scientifiques de l'Espace Schengen et qui entravent le commerce libre;
  - 6.8. à éviter toute utilisation abusive du SIS II qui pourrait empêcher le développement d'activités commerciales et une coopération plus efficace en matière d'investissement;
  - 6.9. à adapter leurs législations nationales afin de garantir que les décisions administratives de refus de délivrance d'un visa Schengen pour des raisons politiques ou autres puissent faire l'objet d'un contrôle judiciaire dans l'État membre concerné;
  - 6.10. à prendre toutes les mesures pour éviter que l'utilisation du SIS et des systèmes connexes ne fasse obstacle à la réalisation d'une plus grande unité entre les États membres du Conseil de l'Europe, comme le prévoit le Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1);
  - 6.11. à reconnaître aux personnes faisant l'objet d'un signalement dans le SIS II le droit d'accéder aux données qui les concernent et de demander la rectification de données inexactes ou la suppression de données conservées illégalement dans le SIS II;
  - 6.12. à donner à ces personnes la possibilité d'intenter une action en justice effective devant les juridictions ou les autres instances compétentes afin d'accéder aux données, de les rectifier, de les supprimer ou de les récupérer, ou pour obtenir, le cas échéant, réparation pour un signalement qui les concerne;
  - 6.13. à faire appel au réseau de supplément d'information requis à l'entrée nationale (SIRENE) pour vérifier les informations pertinentes avant de refuser l'entrée sur le territoire ou un visa de courte durée à un ressortissant de pays tiers;
  - 6.14. à renforcer la coopération entre les autorités nationales compétentes qui examinent les cas individuels de signalement (juridictions, autorités de contrôle de la protection des données et autres organes compétents);
  - 6.15. à mettre en place une instance de médiation, dont la mission principale consisterait à examiner si les normes relatives aux droits de l'homme ont été respectées par les autorités nationales lorsqu'elles ont introduit un signalement dans le SIS II ou ont refusé l'entrée à des ressortissants de pays tiers sur la base de ce signalement;
  - 6.16. à accorder une attention particulière aux signalements effectués par les États pour lesquels la Commission européenne a constaté des violations systématiques de l'État de droit ou qui font l'objet d'une procédure de suivi de la part de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe au titre du fonctionnement de leurs institutions démocratiques et de l'État de droit.
7. L'Assemblée invite également l'Union européenne et appelle les États membres de cette dernière à conclure dès que possible la révision du mécanisme d'évaluation de Schengen et à examiner les moyens d'éviter les défaillances actuelles du fonctionnement du SIS II et celles qui pourraient survenir à l'avenir. Elle invite l'Union européenne à associer le Parlement européen à ces processus.

8. Elle invite également l'Union européenne et appelle les États membres de l'Union:
  - 8.1. à adopter des lignes directrices sur les normes minimales communes qui régissent la procédure de signalement SIS II, qui seraient applicables aux ressortissants de pays tiers, ainsi que les critères essentiels de l'introduction de signalements SIS II;
  - 8.2. à envisager de mettre en place un organe de médiation, dont la mission principale consisterait à examiner si les normes en matière de droits de l'homme ont été respectées par les autorités nationales lorsqu'elles ont introduit un signalement dans le SIS II ou ont refusé l'entrée à des ressortissants de pays tiers, ou d'attribuer cette compétence au Médiateur européen, à l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, au Contrôleur européen de la protection des données ou à un autre organisme de l'Union européenne.
9. L'Assemblée appelle également les États membres de l'Espace Schengen à recueillir et à échanger des données sur les pratiques nationales actuelles du recours aux signalements SIS II et sur leurs conséquences pour les droits de l'homme, ainsi qu'à coopérer également en la matière avec les États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'Union européenne.