Mécanisme d’évaluation et de contrôle destiné à vérifier l’application de l’acquis de Schengen

2010/0312(NLE) - 16/11/2010 - Proposition législative initiale

OBJECTIF: créer un mécanisme d’évaluation destiné à contrôler l’application de l’acquis de Schengen.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : l’Espace Schengen a été mis en place dans le cadre intergouvernemental à la fin des années 80 et au début des années 90, par les États membres qui souhaitaient supprimer les contrôles aux frontières intérieures. Cet espace est notamment fondé sur la confiance mutuelle totale des États membres dans leur capacité à mettre pleinement en œuvre les mesures d’accompagnement permettant la levée des contrôles aux frontières intérieures.

Afin d'instaurer et de maintenir cette confiance mutuelle, les États Schengen ont créé en 1998 un mécanisme géré par une commission permanente. Cette commission permanente avait deux mandats : i) vérifier que toutes les conditions requises pour la suppression des contrôles aux frontières intérieures avec un État candidat étaient réunies, ii) veiller à l’application correcte de l’acquis de Schengen dans les États qui l’appliquent déjà pleinement.

Pour des raisons juridiques inhérentes à l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, il convient maintenant de revoir le mécanisme d’évaluation institué en 1998 en ce qui concerne le 2ème mandat confié à la commission permanente (le 1er volet de ce mandat devant continuer à s’appliquer de la même manière).

La proposition répond en outre à la nécessité de combler un certain nombre de lacunes identifiées par les États membres et la Commission dans le cadre du mécanisme actuel, en particulier :

- inadaptation de la méthode actuelle, en raison notamment du manque de clarté des règles relatives à la cohérence et à la fréquence des évaluations ;
- aucune inspection sur place inopinée n'est prévue ;
- il n’existe pas de méthode de fixation des priorités sur la base d’une analyse de risques ;
- un niveau élevé d’expertise tout au long de l’exercice d’évaluation s’avère nécessaire (avec un niveau de compétence juridiques et pratique requises, et la limitation du nombre des experts dépêchés sur place) ;
- amélioration requise du mécanisme d’évaluation *ex post* destiné à apprécier la suite donnée aux recommandations formulées à l'issue des inspections sur place ;
- prise en compte inapproprié de la responsabilité institutionnelle de la Commission en tant que gardienne des traités.

Á noter que la présente proposition remplace les propositions de création d’un mécanisme d’évaluation similaire proposées en 2009 et devenues caduques en raison de l’entrée en vigueur du traité de Lisbonne (voir CNS/2009/0032 et CNS/2009/0033).

BASE JURIDIQUE : article 77, par. 2, point e) du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE).

ANALYSE D’IMPACT : aucune analyse d'impact n'a été réalisée.

CONTENU : la proposition de règlement crée un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen dans les États membres où celui-ci s'applique pleinement. Les experts de la Bulgarie, de la Roumanie et de Chypre qui, conformément à l'acte d'adhésion, n'appliquent pas encore pleinement l'acquis, participent néanmoins à l'évaluation de toutes les parties de l'acquis qui leur est applicable.

Les principaux éléments de la proposition peuvent se résumer comme suit :

Responsabilités : la Commission sera responsable de la mise en œuvre du mécanisme d'évaluation en étroite collaboration avec les États membres et avec l'appui d'organismes européens tels que FRONTEX. Les États membres devront coopérer avec la Commission afin de lui permettre d'accomplir les tâches qui lui incombent et de l'aider au cours des différentes étapes des évaluations (préparatoire, inspection sur place, établissement de rapports et suivi).

Évaluations : les évaluations s'effectueront sur la base de **questionnaires** et **d'inspections sur place**. Ces inspections et questionnaires pourront être utilisés distinctement ou en combinaison, selon les États membres et/ou les domaines spécifiques concernés. Les inspections sur place pourront être annoncées ou inopinées.

Programme d'évaluation: un programme d'évaluation **quinquennal** devra être établi par la Commission qui contiendra une liste des États membres qui devront être évalués **chaque année**. En principe, chaque État membre sera évalué au moins une fois par période de cinq ans. L'ordre des États membres sera établi sur la base d'une **analyse des risques**, compte tenu des pressions migratoires, de la sécurité intérieure, du temps écoulé depuis l'évaluation précédente et de l'équilibre à assurer entre les différentes parties de l' acquis de Schengen à évaluer. Il reviendra à **l'Agence FRONTEX** de communiquer cette analyse de risques à la Commission en tenant compte des pressions migratoires, assortie de recommandations quant aux évaluations à conduire en priorité l'année suivante.

En ce qui concerne les **évaluations annuelles**, il reviendra à la Commission, sur base de l'analyse de risques établie par FRONTEX, de définir un programme d'évaluation portant notamment sur : i) l' application de l'acquis de Schengen, ou de parties de celui-ci, par un État membre donné, ii) l'application de parties spécifiques de l'acquis de Schengen sur le territoire de plusieurs États membres (évaluations thématiques); iii) l'application de l'acquis de Schengen par un groupe d'États membres (évaluations régionales).

Expertise des États membres : la Commission devra établir une liste d'experts chargés par les États membres de participer aux inspections sur place. Ces experts nationaux seront choisis par les États membres en fonction de leurs compétences. Afin de garantir un niveau élevé d'expertise, les États membres devront veiller à ce que les experts possèdent les qualifications requises, à savoir de solides connaissances théoriques et une solide expérience pratique dans les domaines faisant l'objet de l' évaluation, ainsi qu'une bonne connaissance des principes, procédures et techniques appliqués dans le cadre des inspections sur place. Ils devront être en mesure de communiquer efficacement dans une langue commune.

Équipes chargées des inspections sur place : les inspections sur place seront conduites par des équipes désignées par la Commission. Ces équipes seront composées d'experts choisis sur la liste des experts des États membres ainsi que de fonctionnaires de la Commission. La Commission devra s'assurer d'un équilibre géographique entre les experts composant chaque équipe, et pourra convier FRONTEX, EUROPOL, EUROJUST ou d'autres organes européens compétents à charger un représentant de participer, en qualité d'observateur, à une inspection concernant un domaine relevant de leur mandat. Le nombre d'experts (y compris d'observateurs) participant à une inspection sur place ne pourra excéder 8 personnes dans le cas des inspections annoncées et 6 personnes dans le cas des inspections inopinées. Des dispositions sont prévues pour définir le mode opératoire des inspections tant annoncées qu'inopinées. En

tout état de cause, la direction des inspections sur place sera assurée par un fonctionnaire de la Commission et un expert d'un État membre. Toutefois, les équipes chargées des inspections inopinées destinées à vérifier l'absence de contrôles aux frontières intérieures seront exclusivement composées de fonctionnaires de la Commission.

Suivi de l'évaluation : suite à chaque évaluation, un rapport devra être établi. Ce rapport sera fondé sur les conclusions de l'inspection sur place et du questionnaire. Il analysera en particulier tout aspect qualitatif, quantitatif, opérationnel, administratif et organisationnel pertinent et dressera la liste de toutes les lacunes ou insuffisances constatées durant l'évaluation. Il contiendra en outre des recommandations quant aux mesures correctives à prendre et quant aux délais à respecter pour y remédier.

La Commission communiquera le rapport à l'État membre concerné dans un délai de six semaines et se dernier disposera d'un délai d'un mois pour présenter un plan d'action destiné à remédier aux insuffisances mises en évidence. L'État inspecté sera en outre tenu de faire rapport sur la mise en œuvre de son plan d'action dans un délai de 6 mois. En fonction des insuffisances relevées, la Commission pourra programmer et effectuer des inspections sur place annoncées en vue de s'assurer de la bonne mise en œuvre du plan d'action. En cas d'irrégularités graves, la Commission devra immédiatement en informer le Conseil et le Parlement européen.

Des dispositions transitoires sont prévues pour mettre progressivement en marche le programme d' inspections pluriannuel et annuel dans le cadre du mécanisme.

Informations sensibles : il est prévu que les équipes d'experts traitent comme confidentielle toute information obtenue dans l'exercice de leur mission. Les rapports établis à la suite des inspections sur place seront en outre classifiés comme «restreints». La Commission et l'État membre concerné décideront des parties du rapport qui pourront être publiées.

Rapport : la Commission devra présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport annuel sur les évaluations conduites au cours de l'année écoulée. Ce rapport devra en outre comporter des informations sur les conclusions formulées à la suite de chaque évaluation et l'état d'avancement des mesures correctives.

Dispositions territoriales : la base juridique de la proposition est contenue dans le titre V de la troisième partie du TFUE, de sorte que c'est le système à «géométrie variable» prévu par les protocoles sur la position du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, ainsi que par le protocole Schengen, qui joue. En conséquence, le Royaume-Uni et l'Irlande ne participeront pas à l'adoption du règlement et ne seront pas liés par celui-ci, ni soumis à son application alors que le Danemark pourra décider d'appliquer le règlement ou non. Pour des raisons juridiques spécifiques, Chypre, la Bulgarie et la Roumanie seront également associés à ce mécanisme mais seulement après l'adoption de la décision du Conseil étendant l' ensemble de l'acquis Schengen à ces États membres (décision de levée des contrôles aux frontières intérieures). Enfin, la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein seront associés à la mise en œuvre du présent texte conformément aux accords bilatéraux conclus avec l'UE sur l'acquis Schengen.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la Commission a établi une fiche financière annexée au projet de règlement. Cette fiche financière prévoit la création d'une nouvelle ligne budgétaire dont l'enveloppe varie entre 562.000 EUR et 730.000 EUR par an de 2012 à 2014. Des ressources humaines et financières suffisantes seront allouées à la Commission, qui sera chargée du nouveau mécanisme d'évaluation de Schengen. Les coûts supportés par les experts nationaux seront également remboursés.