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

2010/0312(NLE) - 16/09/2011 - Proposition législative initiale

La Commission a présenté une **proposition modifiée** de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d’un mécanisme d’évaluation et de suivi destiné à contrôler l’application de l’acquis de Schengen.

CONTEXTE : la libre circulation des citoyens au sein de l'espace sans contrôles aux frontières intérieures repose sur un système fondé sur une confiance commune dans le fait que chaque État participant aura la volonté et la capacité de mettre en œuvre les divers instruments législatifs qui constituent l'acquis de Schengen. L'Union européenne a déjà mis en place des outils pour aider les États membres à respecter leurs obligations et à faire face à des situations critiques susceptibles de mettre l'espace Schengen en péril. **Ces outils ne sont cependant pas suffisants, intrinsèquement, pour garantir que les règles de Schengen soient appliquées de manière cohérente par chaque État membre**. Actuellement, c'est le mécanisme d'évaluation de Schengen qui permet d'y veiller: il est utilisé pour assurer le suivi de l'application de l'acquis de Schengen et pour publier des recommandations sur toute insuffisance constatée.

Le mécanisme en vigueur, qui repose sur un système intergouvernemental d'évaluation par les pairs, n'est cependant pas assez robuste pour remédier efficacement à toutes les faiblesses. C'est la raison pour laquelle la Commission a proposé l'an dernier de recourir à une approche dirigée par l'Union. Cette nouvelle approche offre la possibilité d'effectuer, dans un État membre donné, des inspections annoncées ou inopinées réalisées par des équipes placées sous la responsabilité de la Commission et comprenant des experts d'autres États membres et de FRONTEX, en vue de vérifier l'application de l'acquis de Schengen. Après chaque inspection, les lacunes éventuelles sont consignées dans un rapport comportant des recommandations univoques quant aux mesures correctives à prendre et aux délais dans lesquels celles-ci doivent être mises en œuvre. L'État membre ayant fait l'objet de l'évaluation est alors tenu d’établir un plan d'action exposant comment il entend donner suite auxdites recommandations.

Ce mécanisme amélioré renforcera le système d'évaluation et de suivi, mais ne permettra pas de prendre en compte les situations dans lesquelles les mesures prises s’avèrent insuffisantes pour remédier aux carences dont fait preuve un État membre dans la mise en œuvre de l'acquis, **notamment en ce qui concerne le contrôle de ses frontières extérieures**.

Aussi, quand des mesures prises au niveau de l'Union ou au niveau national n'apportent pas d'amélioration, **il pourrait s'avérer nécessaire de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures avec l'État membre qui se met en défaut**, lorsque la situation est telle qu'elle constitue une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure de l'Union ou d'un État membre. **Une telle mesure ne serait prise qu'en dernier recours, et n'aurait que l'ampleur et la durée requises pour atténuer raisonnablement les conséquences négatives des circonstances exceptionnelles**.

Prévoir une telle possibilité dans le système de gouvernance de Schengen constituerait également une mesure préventive ayant un effet dissuasif. C'est pourquoi, la Commission modifie sa proposition de 2010 en vue de remédier à cette situation.

Changements législatifs : afin d'élaborer le cadre juridique nécessaire pour répondre à l'appel du Conseil européen des 23 et 24 juin 2011 en faveur d'un renforcement du mécanisme d'évaluation de Schengen et

de l'instauration d'une clause de sauvegarde pour faire face aux situations réellement critiques dans lesquelles un États membre n'est plus en mesure de remplir les obligations qui lui incombent en vertu des règles de Schengen, la Commission modifie sa proposition en :

- prévoyant un appui supplémentaire au niveau de l'Union et des États membres,
- renforçant le soutien apporté par FRONTEX,
- introduisant la possibilité d'établir un mécanisme de l'Union permettant le rétablissement d'un contrôle aux frontières intérieures lorsqu'un État membre persiste à manquer à son obligation de contrôler sa section de la frontière extérieure, et dans la mesure où les circonstances seraient de nature à constituer une menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure au niveau de l'Union ou au niveau national.

Remplacement de la proposition de novembre 2010 : la présente proposition remplace intégralement la proposition de 2010, les législateurs n'ayant pas encore adopté la proposition initiale (le Parlement européen n'a pas encore arrêté sa position sur la proposition en première lecture conformément à l'article 294, paragraphe 3, du TFUE).

Les modifications sont insérées dans le texte initial qui demeure inchangé, hormis certains changements portant sur :

- l'appui à apporter à un État membre,
- l'éventuel rétablissement d'un contrôle aux frontières intérieures (articles 14 et 15, et mention d'un «suivi» dans l'ensemble du texte),
- certaines adaptations relatives aux compétences d'exécution de la Commission (articles 5, 8, 13 et 17). Ces adaptations sont nécessaires parce que les règles horizontales applicables en matière de comitologie ont été modifiées, après la présentation de la proposition initiale, par le règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil,
- d'autres adaptations qui concernent notamment le rôle de FRONTEX (article 6), d'EUROPOL (article 8) et l'information du Parlement européen et du Conseil (article 19).

BASE JURIDIQUE : article 77, par. 2, point e) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'article 77 prévoit l'abolition de tout contrôle aux frontières intérieures en tant qu'objectif ultime de la création d'un espace de libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne, tel que prévu à l'article 26 du TFUE.

CONTENU : l'abolition du contrôle aux frontières intérieures doit aller de pair avec des mesures dans le domaine des frontières extérieures, de la politique des visas, du système d'information Schengen, de la protection des données, de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale. La bonne application de ces mesures permet de maintenir un espace sans contrôle aux frontières intérieures. L'évaluation et le suivi de cette application servent dès lors l'objectif final consistant à maintenir l'absence de contrôle aux frontières intérieures de cet espace.

Les mesures visant à atténuer l'effet néfaste de manquements persistants graves dans l'application par un État membre de l'acquis de Schengen, y **compris la possibilité de recourir au rétablissement temporaire, à titre exceptionnel, d'un contrôle aux frontières intérieures** en tant que mesure de dernier recours lorsque ces manquements sont tels qu'ils constituent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au niveau de l'Union ou au niveau national, contribuent également à la réalisation de cet objectif ultime.

Sur un plan technique, les principales nouvelles dispositions portent sur :

- **les mesures aux frontières extérieures et l’appui de FRONTEX** : lorsque le rapport d'évaluation fait état de manquements graves dans l'exécution du contrôle aux frontières extérieures ou des

procédures de retour, la Commission pourra décider de demander à l'État membre évalué de prendre certaines mesures spécifiques, qui peuvent consister dans un ou plusieurs des éléments suivants: i) lancement du déploiement d'équipes européennes de gardes frontières, conformément aux dispositions du règlement relatif à FRONTEX; ii) présentation, pour approbation par FRONTEX, de ses décisions stratégiques en matière d'évaluation des risques et de ses plans pour le déploiement d'équipements; iii) fermeture d'un point de passage frontalier spécifique, pour une durée limitée, jusqu'à ce qu'il ait été remédié aux insuffisances ;

- **les manquements graves liés au contrôle aux frontières extérieures ou aux procédures de retour** : si le rapport d'évaluation prévu au mécanisme conclut que l'État membre évalué manque gravement à son obligation de procéder au contrôle aux frontières extérieures ou aux procédures de retour, cet État devra rendre compte de la mise en œuvre du plan d'action dans un délai de 3 mois à compter de la réception du rapport d'évaluation. Au terme de ce délai, et si la Commission constate que le manquement persiste, les articles 23, 23*bis* et 26 du code frontières Schengen devront s'appliquer.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition portant création d’un mécanisme d’évaluation de Schengen présentée en novembre 2010 contient toutes les informations requises concernant les incidences budgétaires, qui demeurent inchangées (se reporter au résumé du 16/11/2010).