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

2010/0312(NLE) - 12/07/2012 - Rapport déposé de la commission, 1ère lecture/lecture unique

La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures a adopté le rapport de Carlos COELHO (PPE, PT) sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen.

La commission parlementaire recommande que la position du Parlement européen adoptée en première lecture suivant la procédure législative ordinaire modifie la proposition de la Commission comme suit :

Base juridique : la commission parlementaire estime que la base juridique du futur règlement devrait être l’article 77, **paragraphe 2**, dans son intégralité **-et non uniquement le point e)** qui porte uniquement sur des mesures strictement liées à l'absence de contrôle aux frontières intérieures. En optant pour l’ensemble du paragraphe 2) de l’article 77, les députés ont voulu faire référence à d'autres mesures connexes de l’ acquis Schengen portant sur les visas, les contrôles aux frontières extérieures, la liberté de circulation pour les ressortissants de pays tiers et les mesures liées à l'établissement d'un système intégré de gestion des frontières extérieures,… et faire ainsi porter **le mécanisme d’évaluation sur l’ensemble de l'acquis de Schengen**.

Ils proposent en outre d’accompagner la base juridique prévue **de l’article 74 du TFUE**, qui prévoit l'adoption de mesures visant à assurer une coopération administrative entre les services compétents des États membres dans les domaines visés par le titre V du traité FUE ("politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration", "coopération judiciaire en matière pénale" et "coopération policière") ainsi qu'entre ces services et la Commission. Ces questions relevant également de l'acquis de Schengen, les députés estiment qu’il convient d’adjoindre cet article à la base juridique initialement proposée pour le futur règlement.

Un système fondé sur la confiance mutuelle : les députés soulignent que l’espace sans frontières intérieures repose avant tout, sur **la confiance mutuelle entre les États membres** et est fondé sur l'application effective et efficace par les États membres des mesures d'accompagnement dans les domaines du contrôle aux frontières extérieures, dont le SIS. Ils soulignent par ailleurs que l'espace Schengen figure parmi les principales réalisations de l'Union. **Il importe donc de maintenir l'absence de contrôles et de vérifications aux frontières intérieures**.

Uniformité du système : les députés se disent hostiles à un système de "deux poids, deux mesures" très sévère à l'égard des pays candidats et estiment que les règles devraient être identiques pour tous. Ils demandent dès lors que le mécanisme d’évaluation et de suivi proposé soit uniforme et permette de contrôler la bonne application de l’acquis de Schengen **tant dans les pays candidats que dans les États membres auxquels cet acquis s'applique pleinement ou partiellement**. Ce mécanisme devrait en outre garantir **des normes élevées et uniformes** pour l'application effective de l'acquis de Schengen.

Portée du mécanisme et champ d’application : les députés précisent que l'évaluation doit permettre de garantir que les États membres appliquent effectivement les règles de Schengen, dans le respect des principes et normes fondamentaux. Elle doit par conséquent englober l'ensemble des actes législatifs pertinents et des activités opérationnelles contribuant au bon fonctionnement d'un espace sans contrôle aux frontières intérieures.

Les députés listent les grands objectifs d’évaluation du mécanisme en question :

- déterminer si toutes les conditions préalables pour faire entrer en vigueur l'acquis de Schengen sont remplies dans un État candidat, et
- contrôler l'application de l'acquis de Schengen dans les États membres où celui-ci s'applique pleinement; et
- contrôler l'application des dispositions de l'acquis de Schengen par les États membres qui n'appliquent l'acquis de Schengen qu'en partie, conformément à la décision 2000/365/CE et à la décision 2002/192/CE, dans la limite de leur participation à l'acquis de Schengen.

Les députés estiment par ailleurs que le mécanisme devrait prévoir une analyse des risques concernant **la corruption et le crime organisé**, dans la mesure où ces phénomènes pourraient entraver l'application de l'acquis de Schengen par les États membres. Ce contrôle serait établi par EUROPOL qui proposerait des recommandations adaptées, transmises également au Parlement européen. Une procédure équivalente serait prévue en vue de contrôler le respect des droits fondamentaux par **l'Agence des droits fondamentaux de l'UE**.

Application des mesures en cas de carences graves détectées : toute une batterie de mesures est proposée si des **manquements graves sont constatés dans l'exécution du contrôle aux frontières extérieures**, pouvant aller jusqu'à la fermeture d'un point de passage frontalier spécifique, pour une durée limitée dans le temps, jusqu'à ce qu'il ait été remédié aux insuffisances. À titre de mesure de dernier recours, et pour autant que les circonstances soient de nature à constituer une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, la **possibilité de rétablir un contrôle aux frontières intérieures dans la mesure nécessaire et pendant la durée requise pour remédier à ces carences** pourrait également être envisagée. En cas de réintroduction de contrôles aux frontières, la Commission devrait également mettre en place des mesures de compensation financières destinées à soutenir les États membres concernés.

Le mécanisme devrait également prévoir un **instrument de soutien et d'assistance** au cas où une carence grave serait détectée dans l'application de l'acquis par un État membres. Ce soutien porterait sur une période de 6 mois, et verrait l'assistance technique de FRONTEX et des autres agences de l'Union concernées.

Inspections sur place : sachant que le mécanisme devrait également porter sur la législation relative à la suppression des contrôles aux frontières intérieures et aux vérifications effectuées sur le territoire national, les députés demandent que les inspections sur place soient confiées à des représentants de la Commission, en coopération **avec des experts des États membres et de représentants du Parlement européen**. Le mécanisme de surveillance pourrait voir la participation d'organes de l'UE comme FRONTEX, EUROPOL et EUROJUST.

Les experts nationaux ne pourraient pas participer à une inspection sur place conduite dans l'État membre où ils sont employés. La Commission devra inviter les États membres à nommer des experts qui sont disponibles pour participer à des inspections sur place, en vertu d'une procédure spécifique.

Le contrôleur européen de la protection des données et les autorités nationales de surveillance, agissant dans le domaine de leurs compétences respectives, devraient participer également aux inspections sur place concernant **la protection des données**.

Les députés précisent par ailleurs que les États membres ne devraient en aucune circonstance être informés préalablement d'une inspection sur place, **inopinée**.

Des détails ont également été introduits pour améliorer l'organisation technique des inspections sur place.

Information du Parlement européen : une série de dispositions techniques ont été introduites pour tenir le Parlement informé des réponses aux questionnaires transmises dans les États membres. Ainsi, le

Parlement européen pourra avoir la possibilité d'inviter la Commission à l'informer des progrès réalisés en ce qui concerne la mise en œuvre des plans d'action établis par les États membres en cas d'insuffisance dans l'application de l'acquis de Schengen.

Compétences d’exécution : les députés détaillent enfin la procédure applicable pour le mécanisme de suivi, notamment pour ce qui est de l'adoption et de l'adaptation du programme d'évaluation pluriannuel, du programme d'évaluation annuel, des rapports d'évaluation ou encore de la programmation des inspections annoncées et inopinées en vue de vérifier la mise en œuvre des plans d'action adoptés par des États membres aux fins de remédier aux carences constatées. Dans ces cas précis, les compétences d'exécution devraient être conférées à la Commission exerçant son pouvoir conformément au règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil, en appliquant **la procédure d’examen**.