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

2010/0312(NLE) - 30/05/2013 - Document de base législatif

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

ACTE PROPOSÉ : Règlement Conseil.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN : le Conseil ne peut adopter l’acte que si le Parlement européen a approuvé celui-ci.

CONTEXTE : l'espace Schengen sans contrôle aux frontières intérieures est fondé sur l'application effective et efficace par les États membres des mesures d'accompagnement dans les domaines du contrôle aux frontières extérieures, de la politique en matière de visas, du système d'information Schengen (SIS), de la protection des données, de la coopération policière, de la coopération judiciaire en matière pénale et de la lutte contre le trafic de drogue.

Par la décision SCH/Com-ex (98) 26 déf. du comité exécutif du 16 septembre 1998, une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen a été créée, chargée, d'une part, de vérifier que **toutes les conditions requises pour la suppression du contrôle aux frontières intérieures avec un État candidat étaient réunies** et, d'autre part, de **veiller à l'application correcte de l'acquis de Schengen dans les États qui l'appliquent déjà pleinement**.

Toutefois, il est apparu nécessaire de renforcer ce dispositif et de créer un mécanisme entièrement nouveau d'évaluation et de suivi, permettant de contrôler la bonne application de l'acquis de Schengen, compte tenu de la nécessité :

- de garantir le respect de normes uniformes de haut niveau dans l'application concrète de l'acquis de Schengen ;
- de maintenir un haut niveau de confiance mutuelle entre les États membres qui font partie de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.

C’est précisément l’objectif de la présente proposition qui revoit le mécanisme d'évaluation de 1998 pour couvrir tous les domaines de l'acquis de Schengen, hormis ceux pour lesquels un mécanisme d'évaluation spécifique est déjà prévu dans le droit de l'UE. Le mécanisme instaure en particulier des règles claires, efficaces et transparentes concernant la méthode à appliquer dans le cadre des évaluations à mener, le recours à des experts hautement qualifiés pour les inspections sur place et le suivi à donner aux conclusions des évaluations.

Le mécanisme associerait par ailleurs l’agence FRONTEX mais aussi Europol et Eurojust, chacune dans son domaine propre de compétence.

Á noter que l'évaluation et le suivi porteraient également sur le respect des droits fondamentaux lors de l'application de l'acquis de Schengen.

BASE JURIDIQUE : article 70 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : la proposition vise à créer un mécanisme d'évaluation de l’acquis Schengen dans les États membres.

Champ d'application : le règlement vise plus particulièrement à:

- contrôler l'application de l'acquis de Schengen dans les États membres où celui-ci s'applique pleinement et dans les États membres où il s'applique partiellement en vertu des protocoles concernés annexés au TUE et au TFUE ;
- contrôler que les conditions nécessaires à l'application de toutes les parties de l'acquis de Schengen ont été remplies dans les États membres pour lesquels une décision du Conseil prévoyant que les dispositions de l'acquis de Schengen s'appliquent en tout ou en partie n'a pas été prise, à l'exception de ceux dont l'évaluation était déjà achevée au moment de l'entrée en vigueur du présent projet de règlement. Les experts des États membres qui, conformément à l'acte d'adhésion applicable, n'appliquent pas encore pleinement l'acquis de Schengen, participent néanmoins à l'évaluation de toutes les parties de l'acquis de Schengen.

Responsabilités : **les États membres et la Commission auront la responsabilité commune** de la mise en œuvre du mécanisme d'évaluation et de suivi, avec l'appui des organismes, bureaux et agences de l'UE qui interviennent dans la mise en œuvre de l'acquis de Schengen.

La **Commission assurera un rôle de coordination générale** en ce qui concerne la programmation annuelle et pluriannuelle, l'élaboration du questionnaire et des calendriers des visites d'inspection ainsi que le déroulement de celles-ci, de même que l'élaboration des rapports d'évaluation et des recommandations à soumettre au Parlement et au Conseil. Elle assurera également le contrôle et le suivi des rapports d'évaluation et des recommandations formulées par le Conseil suite aux évaluations.

Évaluations : les évaluations pourront couvrir tous les aspects de l'acquis de Schengen, y compris l'application effective et efficace par les États membres des mesures d'accompagnement dans les domaines :

- du contrôle aux frontières extérieures,
- de la politique en matière de visas,
- du système d'information Schengen (SIS), de la protection des données,
- de la coopération policière,
- de la coopération judiciaire en matière pénale,
- de l'absence de contrôles aux frontières intérieures.

Les évaluations pourront s'effectuer **sur la base de questionnaires et d'inspections sur place annoncées ou inopinées**.

Programme d'évaluation pluriannuel : un programme d'évaluation **quinquennal** est établi par la Commission, le cas échéant après consultation de FRONTEX et d'Europol, au plus tard 6 mois avant le début de son application. La Commission devra transmettre le programme d'évaluation pluriannuel au Parlement européen et au Conseil.

Dans ce contexte, **chaque État membre sera évalué au cours de chaque période de 5 ans dans un ordre bien établi** et communiqué à chacun d'entre eux. Le programme d'évaluation pluriannuel pourra être revu selon une procédure spécifique.

Programme d'évaluation annuel : un programme d'évaluation annuel sera également établi par la Commission, eu égard notamment à **l'analyse des risques fournie par FRONTEX** ou à certaines informations provenant d'Europol ou d'autres organismes, bureaux et agences de l'Union.

- La 1ère section du programme d'évaluation annuel comportera un calendrier provisoire des inspections sur place et énumèrera les États membres devant être évalués au cours de l'année suivante avec les domaines à évaluer et les inspections sur place à effectuer ;
- la 2ème section du programme listera les inspections inopinées à effectuer et restera **confidentielle**.

Analyse des risques de FRONTEX : au plus tard le 31 août de chaque année, l'agence soumettra à la Commission et aux États membres une **analyse de risques**, qui devra tenir compte de l'immigration illégale et des changements significatifs survenus dans l'environnement opérationnel aux frontières extérieures, assortie de recommandations quant aux évaluations à conduire en priorité l'année suivante. Ces recommandations devront faire référence aux sections des frontières extérieures et points de passage frontaliers qui seront soumis à évaluation au cours de l'année suivante au titre du programme pluriannuel. L'analyse devra être transmise au Parlement européen.

Au même moment, FRONTEX devra soumettre à la Commission une analyse des risques distincte, pour les évaluations à conduire en priorité sous la forme **d'inspections inopinées**, indépendamment des États membres devant être évalués conformément au programme pluriannuel. Ce type d'analyse devra contenir une liste d'au moins 10 sections des frontières extérieures et d'au moins 10 points de passage frontaliers.

Á noter que la Commission pourra également demander **à d'autres organismes, bureaux et agences de l'Union** des analyses de risques, y compris en matière de corruption et de criminalité organisée.

Questionnaire : au plus tard le 1er juillet de l'année précédente, la Commission devra transmettre un questionnaire standard aux États membres qui feront l'objet d'une évaluation l'année suivante. Des précisions sont apportées au contenu de ces questionnaires.

Les États membres seront tenus de répondre aux questionnaires dans un délai de 8 semaines. La Commission devra mettre ces réponses à la disposition des autres États membres et du Parlement européen. **Si le Parlement européen en fait la demande, en raison notamment de la gravité de la question, la Commission l'informera**, au cas par cas, du contenu d'une réponse spécifique donnée.

Équipes chargées des inspections sur place : les équipes chargées des inspections sur place devront être composées d'experts nommés par les États membres et de représentants de la Commission. Des dispositions sont prévues pour décrire le mécanisme de mobilisation des experts (délais, compétences, etc.) avec des dispositions spécifiques en cas d'inspection inopinée.

Le nombre d'experts des États membres participant à une inspection sur place ne pourra dépasser **8 personnes** dans le cas des inspections annoncées et **6 personnes** dans le cas des inspections inopinées.

Les experts nationaux ne pourront participer à une mission d'évaluation qui comporte une inspection sur place conduite dans l'État membre où ils sont employés.

La Commission pourra convier FRONTEX, Europol ou d'autres organismes de l'Union à désigner un représentant qui participera, en qualité d'observateur, à une inspection sur place. La direction des inspections sera assurée par la Commission et un expert d'un État membre, qui seront désignés d'un commun accord.

Des dispositions sont en outre prévues pour définir :

- le déroulement des inspections sur place (qu'elles soient annoncées ou inopinées) ;
- l'établissement des rapports d'évaluation suite aux inspections (de sorte à constater qu'un État membres se conforme ou non à l'acquis Schengen ou que des améliorations sont encore nécessaires).

Un État membre évalué pourra soumettre ses observations sur le projet de rapport d'évaluation dans un délai de 2 semaines. Le rapport d'évaluation final devra être transmis au Parlement européen.

Recommandations : lorsqu'ils établissent le rapport d'évaluation et à la lumière des constatations et des évaluations figurant dans ce rapport d'évaluation, les experts des États membres et les représentants de la Commission devront formuler **des recommandations quant aux mesures correctives destinées à remédier à tout manquement**, une indication des priorités pour les mettre en œuvre, ainsi que, le cas échéant, des exemples de bonnes pratiques.

Le Conseil adoptera ensuite les recommandations finales et les transmettra au Parlement européen et aux parlements nationaux.

Contrôle et suivi : dans un délai de **3 mois à compter de l'adoption des recommandations**, l'État membre devra soumettre à la Commission et au Conseil **un plan d'action destiné à remédier au manquement constaté**. Si les recommandations concluent que l'État membre évalué manque gravement à ses obligations, l'État membre devra soumettre le plan d'action dans un délai d'un mois. La Commission est tenue de transmettre ce plan d'action au Parlement européen.

D'autres dispositions techniques sont prévues pour établir **un calendrier de réaction** au plan d'action proposé par l'État membre concerné, en fonction de son caractère approprié ou non. Selon la gravité des manquements constatés et les mesures prises pour y remédier, la Commission pourra programmer de **nouvelles inspections annoncées sur place pour contrôler l'exécution du plan d'action**. La Commission pourra également prévoir de **nouvelles inspections inopinées**. Le Parlement européen et le Conseil seront régulièrement informés de la mise en œuvre des plans d'action ou des mesures d'amélioration prévues pour remédier aux constatations.

Si une inspection sur place met en évidence **un manquement grave dont il est considéré qu'il constitue une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure** dans le cadre de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, la Commission devra en informer le Parlement européen et le Conseil le plus rapidement possible.

Informations sensibles : les équipes d'experts traitent comme confidentielle toute information obtenue dans l'exercice de leur mission. Les rapports d'évaluation établis à la suite des inspections sur place sont classifiés EU RESTRICTED/RESTREINT UE conformément aux règles de sécurité applicables. La classification ne fait pas obstacle à la mise à disposition de ces informations au Parlement européen.

Comité et compétences d'exécution: certaines compétences d'exécution sont attribuées à la Commission, et d'autres, au Conseil. Les compétences en matière de préparation et de planification des évaluations et les compétences en matière d'adoption du rapport d'évaluation seront attribuées à la Commission. Ces compétences seront exercées conformément au règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil sur l'exercice des compétences d'exécution exécutées par la Commission, laquelle agira selon la procédure d'examen.

Dispositions transitoires : le 1er programme d'évaluation pluriannuel et le 1er programme d'évaluation annuel seront établis 6 mois après l'entrée en vigueur du projet de règlement. La mise en œuvre de ces deux programmes débutera un an après l'entrée en vigueur du règlement.

La première analyse des risques de FRONTEX interviendrait au plus tard 3 mois après l'entrée en vigueur du règlement.

Rapport au Parlement européen et au Conseil : la Commission devra présenter au Parlement européen et au Conseil **un rapport complet annuel relatif aux évaluations** conduites dans les États membres. Ce rapport contiendra des informations:

- sur les évaluations conduites au cours de l'année écoulée, et
- sur les conclusions formulées à la suite de chaque évaluation et l'état d'avancement des mesures correctives.

Réexamen : la Commission procèdera à un réexamen de l'application du règlement et soumettra un rapport au Conseil dans un délai de 6 mois à compter de l'adoption de tous les rapports concernant les évaluations couvertes par le 1er programme d'évaluation pluriannuel. Ce réexamen couvrira tous les éléments du règlement, y compris le fonctionnement des procédures d'adoption des actes dans le cadre du mécanisme. Il devra être transmis au Parlement européen.

Transition: la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen, continue de s'appliquer **jusqu'au 1er janvier 2016**.