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

2010/0312(NLE) - 07/10/2013 - Acte final

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

ACTE NON LÉGISLATIF : Règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil portant création d’un mécanisme d’évaluation et de contrôle destiné à vérifier l’application de l’acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d’une commission permanente d’ évaluation et d’application de Schengen.

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.

Un tel mécanisme devrait reposer sur une **étroite coopération entre la Commission et les États membres** en question.

C’est précisément l’objectif du présent règlement 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.

Á noter que le règlement en objet a été adopté au terme d’un conflit interinstitutionnel sans précédent entre le Parlement européen et le Conseil trouvant son origine **dans le choix de la base juridique pertinente** pour l’adoption du texte.

Le texte finalement adopté se fonde sur **l’article 70 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne** (TFUE) qui dispose que le Conseil peut, sur proposition de la Commission adopter des mesures établissant des modalités par lesquelles les États membres, en collaboration avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union concernées, en particulier afin de favoriser la pleine application du principe de reconnaissance mutuelle.

Le choix de cette base juridique par le Conseil impliquait toutefois :

1. de **ne pas adopter le règlement en objet selon la procédure législative ordinaire** et,
2. de **conférer à ce dernier des compétences d'exécution** particulières que le traité attribue au Conseil dans le domaine de l'évaluation mutuelle de la mise en œuvre des politiques de l'Union au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Après d'intenses négociations, **le Parlement a cependant réussi à assurer sa participation tant à la procédure actuelle qu'aux initiatives futures dans ce domaine**.

CONTENU : le règlement 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 ;
- vérifier que les conditions nécessaires à l'application de toutes les parties concernées 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 doivent s'appliquer en tout ou partie n'a pas été prise, à l'exception des États membres dont l'évaluation aurait déjà été achevée au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement.

Responsabilités : **les États membres et la Commission auraient 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 assurerait 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 assurerait également le contrôle et le suivi des rapports d'évaluation et des recommandations formulées par le Conseil suite aux évaluations.

Les États membres et la Commission devraient coopérer pleinement **à tous les stades des évaluations**.

Évaluations : les évaluations pourraient 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 pourraient s'effectuer **sur la base de questionnaires et d'inspections sur place annoncées ou inopinées**.

Programme d'évaluation pluriannuel : un programme d'évaluation **quinquennal** serait 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 devrait transmettre le programme d'évaluation pluriannuel au Parlement européen et au Conseil.

Dans ce contexte, **chaque État membre serait 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 pourrait être revu selon une procédure spécifique.

Le premier programme d'évaluation pluriannuel serait établi au plus tard **le 27 mai 2014**. La date de début de ce programme serait le 27 novembre 2014 et la date de fin, le 31 décembre 2019.

Programme d'évaluation annuel : un programme d'évaluation annuel serait 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 comporterait un calendrier provisoire des inspections sur place et énumèrerait les États membres devant être évalués au cours de l'année suivante avec les domaines à évaluer et les inspections sur place à effectuer – ce programme serait transmis au Parlement européen et au Conseil ;
- la 2ème section du programme listerait les inspections inopinées à effectuer et resterait **confidentielle** .

Le premier programme d'évaluation annuel serait établi au plus tard **le 27 mai 2014**. La date de début de ce programme serait le 27 novembre 2014 et la date de fin, le 31 décembre 2014.

Analyse des risques de FRONTEX : au plus tard le 31 août de chaque année, FRONTEX soumettrait à la Commission et aux États membres une **analyse de risques**, qui devrait 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 devraient faire référence aux sections des frontières extérieures et points de passage frontaliers soumis à évaluation au cours de l'année suivante au titre du programme pluriannuel. L'analyse devrait être transmise au Parlement européen.

Au même moment, FRONTEX devrait 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 devrait 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 pourrait 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 devrait transmettre, au terme d'une procédure de décision spécifique, un questionnaire standard aux États membres qui feraient l'objet d'une évaluation l'année suivante. Des précisions sont apportées au contenu de ces questionnaires.

Les États membres seraient tenus de répondre aux questionnaires dans un délai de 8 semaines. La Commission devrait 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'informerait**, au cas par cas, du contenu d'une réponse spécifique donnée.

Équipes chargées des inspections sur place : les équipes chargées des inspections sur place devraient 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 pourrait dépasser **8 personnes** dans le cas des inspections annoncées et **6 personnes** dans le cas des inspections inopinées. La Commission aurait **2 représentants.**

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

La Commission pourrait convier FRONTEX, Europol ou d'autres organismes de l'Union à désigner un représentant qui participerait, en qualité d'observateur, à une inspection sur place. La direction des inspections serait assurée par la Commission et un expert d'un État membre, 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). Le rapport d'évaluation analyserait en particulier tout aspect qualitatif, quantitatif, opérationnel, administratif et organisationnel, selon le cas, et dresserait la liste de tous les manquements constatés au cours de l'évaluation ;
- la procédure à suivre par la Commission pour informer les États membres évalués, dans le cadre d' un projet de rapport auxquels ces derniers pourraient réagir dans un délai de 2 semaines. Le rapport d'évaluation final devrait 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 devraient 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 adopterait ensuite les recommandations finales et les transmettrait 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 devrait 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 devrait soumettre le plan d'action dans un délai d'un mois. Ce plan d'action serait transmis au Parlement européen.

D'autres dispositions techniques ont été 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 pourrait programmer de **nouvelles inspections annoncées sur place pour contrôler l'exécution du plan d'action**. La Commission pourrait également prévoir de **nouvelles inspections inopinées**. Le Parlement européen et le Conseil seraient 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 devrait 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 devrait pas faire 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 agirait selon la procédure d'examen.

Rapport au Parlement européen et au Conseil : la Commission devrait présenter au Parlement européen et au Conseil **un rapport complet annuel relatif aux évaluations** conduites dans les États membres. Ce rapport, rendu public, contiendrait 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 procèderait à un réexamen de l'application du règlement et soumettrait 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 couvrirait tous les éléments du règlement, y compris le fonctionnement des procédures d'adoption des actes dans le cadre du mécanisme. Il devrait 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** pour ce qui est des procédures d'évaluation des États membres qui ont déjà commencé le 26 novembre 2013.

Participation du Royaume-Uni et de l'Irlande : des dispositions spécifiques ont été introduites pour fixer les conditions de la participation de ces deux États membres au mécanisme d'évaluation envisagé.

Déclaration : dans une déclaration interinstitutionnelle, le Parlement européen, le Conseil et la Commission indiquent que les règles communes établies dans le cadre du présent mécanisme et de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles qui lui est corollaire, constituent **une réponse appropriée** à la demande formulée par le Conseil européen dans ses conclusions du 24 juin 2011 en vue d'un renforcement de la coopération et de la confiance mutuelle entre les États membres dans l'espace Schengen.

Dans la foulée, les trois institutions soulignent que le nouveau système d'évaluation couvrirait tous les aspects de l'acquis de Schengen et que **toute future proposition de la Commission visant à modifier ce système d'évaluation serait soumise au Parlement européen pour consultation afin que l'avis de ce dernier soit pris en considération**, dans toute la mesure du possible, avant l'adoption d'un texte définitif.

ENTRÉE EN VIGUEUR : 26.11.2013.