

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 16.11.2010
COM(2010) 624 final

2010/0312 (COD)

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**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• **Motivation et objectifs de la proposition**

Le règlement proposé a pour objectif de créer un cadre juridique aux fins de l'évaluation de l'application de l'acquis de Schengen. Ce mécanisme d'évaluation vise à préserver la confiance mutuelle des États membres dans leur capacité d'appliquer effectivement et efficacement les mesures d'accompagnement qui permettent de maintenir un espace sans frontières intérieures.

Les objectifs généraux de ce nouveau mécanisme devraient consister à garantir une application transparente, effective et cohérente de l'acquis de Schengen, tout en reflétant la nouvelle situation juridique consécutive à l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne.

Le programme de La Haye de 2004 – le programme pluriannuel pour la justice et les affaires intérieures - invitait la Commission «à présenter, dès que les contrôles aux frontières intérieures auront été supprimés, une proposition visant à compléter le mécanisme d'évaluation de Schengen existant par un mécanisme de contrôle associant pleinement les experts des États membres et prévoyant notamment des inspections inopinées».

Faisant suite à cette demande et en vue d'intégrer le mécanisme d'évaluation de Schengen dans l'ordre juridique de l'Union européenne et de remédier aux faiblesses constatées dans le système actuel, en mars 2009, la Commission a adopté deux propositions¹ relatives à un nouveau mécanisme d'évaluation de Schengen. Il a fallu deux instruments juridiques distincts (un règlement relevant du premier pilier et une décision relevant du troisième pilier) pour instaurer un cadre cohérent couvrant l'intégralité du domaine de la coopération Schengen. En octobre 2009, le Parlement européen a rejeté ces propositions, au motif que la Commission aurait dû l'associer à leur adoption selon la procédure de codécision.

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne rend obsolète la proposition relevant du troisième pilier. Elle a été retirée dans la communication «omnibus» de décembre 2009².

Le programme de Stockholm³, adopté par le Conseil européen en décembre 2009, «estime que l'évaluation portant sur l'espace Schengen continuera à jouer un rôle essentiel et qu'elle devrait donc être améliorée en renforçant le rôle de l'agence Frontex dans ce domaine».

C'est pourquoi une nouvelle proposition est présentée aujourd'hui. L'autre proposition (le règlement relevant du premier pilier) est simultanément retirée.

La nouvelle proposition tient compte des débats qui ont eu lieu au Conseil concernant les propositions de mars 2009. Elle propose notamment d'accroître le rôle des États membres dans le mécanisme d'évaluation afin d'entretenir la confiance mutuelle et d'assurer une plus grande souplesse dans la mise en œuvre du mécanisme. La procédure législative proposée est

¹ COM(2009) 102 et COM(2009) 105.

² COM(2009) 665 final.

³ Document 17024/09 du Conseil, adopté par le Conseil européen les 10 et 11 décembre 2009.

la codécision, le Parlement européen (PE) étant un acteur à part entière dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Pour une plus grande transparence, la Commission propose d'établir des rapports réguliers à l'attention du Conseil et du Parlement européen, sur les évaluations réalisées, les conclusions qui en sont tirées et les mesures de suivi adoptées par les États membres concernés.

• Contexte général

L'espace sans frontières intérieures créé par l'acquis de Schengen — 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 et mettre en œuvre des mesures d'accompagnement à cette fin, telles que des règles communes en matière de contrôles aux frontières extérieures, une politique commune en matière de visas, la coopération policière et judiciaire, et la création du système d'information Schengen (SIS). Il n'avait, en effet, pas été possible de supprimer les contrôles aux frontières intérieures dans le cadre communautaire, car les États membres n'avaient pu s'accorder sur la nécessité de leur suppression pour réaliser l'objectif de la libre circulation des personnes (article 14 du traité CE). Tous les États membres de l'époque, à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande, ont toutefois progressivement adhéré à l'espace Schengen.

C'est avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999 que l'acquis de Schengen a été intégré dans le cadre de l'Union européenne⁴.

L'espace Schengen est fondé sur une confiance mutuelle des États membres dans leur capacité de mettre pleinement en œuvre les mesures d'accompagnement permettant la levée des contrôles aux frontières intérieures. Par exemple, les contrôles aux frontières extérieures sont effectués par les États membres non seulement pour protéger leurs propres intérêts, mais aussi ceux de tous les autres États membres dans lesquels pourraient se rendre les personnes ayant franchi les frontières extérieures de l'espace Schengen.

Afin d'instaurer et de maintenir cette confiance mutuelle, les États membres Schengen ont créé une commission permanente en 1998. Son mandat est défini dans une décision du comité exécutif Schengen (SCH/Com-ex (98) 26 déf.) et consiste dans deux tâches distinctes:

1. constater que toutes les conditions requises pour la mise en vigueur de l'acquis de Schengen (c'est-à-dire la levée des contrôles aux frontières) dans un état candidat à cette mise en vigueur sont réunies («mise en vigueur»);
2. veiller à l'application correcte de l'acquis de Schengen par les États membres qui l'appliquent déjà («application»).

Ce mécanisme établit ainsi une distinction entre la «mise en vigueur» et l'«application». Par conséquent, il convient dans un premier temps de vérifier si les conditions de la confiance

⁴ Pour ce faire, il a été nécessaire de définir l'acquis de Schengen (décision 1999/435/CE du Conseil, JO L 176 du 10.7.1999, p. 1) et de déterminer dans les traités la base juridique de chacune des dispositions ou décisions constituant cet acquis (décision 1999/436/CE du Conseil, JO L 176 du 10.7.1999, p. 17). Chaque disposition de l'acquis a ainsi reçu une base juridique relevant du premier ou du troisième pilier. Les dispositions de l'acquis de Schengen pour lesquelles aucune base juridique n'a pu être déterminée (c'est-à-dire les dispositions relatives au SIS) ont été considérées comme relevant du troisième pilier. Toute modification apportée à cet acquis doit avoir une base juridique appropriée dans le cadre des traités.

mutuelle sont réunies, avant que l'acquis puisse être mis en vigueur. Il faut ensuite maintenir la confiance mutuelle en contrôlant la bonne application de l'acquis. Durant la phase intergouvernementale de Schengen, des dispositions spécifiques ont été nécessaires pour en contrôler la bonne application.

L'acquis de Schengen a été intégré dans le cadre de l'Union européenne sans faire l'objet d'une nouvelle négociation. La commission permanente et son mandat de 1998 ont ainsi été repris tels quels, à l'exception du fait que cette commission est devenue le groupe de travail «Évaluation de Schengen» (SCH-EVAL) du Conseil.

Compte tenu de sa base intergouvernementale, l'évaluation de Schengen était – et demeure – de la compétence exclusive des États membres, la Commission ne participant qu'en qualité d'observateur. Cette approche reste logique pour le premier volet du mandat puisque l'acquis de l'UE dans le domaine de la «Justice et des affaires intérieures» ne connaît pas cette distinction entre «mise en vigueur» et «application». En outre, lors des élargissements de 2004 et de 2007, la procédure de prise de décision pour la suppression des contrôles aux frontières intérieures et pour la pleine application de l'acquis de Schengen était établie dans les traités d'adhésion et, partant, dans le droit primaire. Les actes d'adhésion prévoyaient une décision du Conseil après consultation du Parlement européen, la Commission ne disposant d'aucun droit d'initiative.

L'approche précitée est toutefois moins logique pour le second volet du mandat. Aussi, dès l'intégration de l'acquis, la Commission avait fait une déclaration indiquant que «l'intégration de la décision du comité exécutif concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen (SCH/Com-ex (98) 26 déf. du 16.9.1998) dans le cadre de l'Union n'affecte en rien les compétences qui lui sont dévolues par les traités et notamment sa responsabilité en tant que gardienne des traités».

Étant donné qu'une évaluation préalable à la mise en vigueur est indispensable pour instaurer une confiance mutuelle entre les États membres, il paraît raisonnable que cela continue de leur incomber. La Commission continuera de participer pleinement à ces évaluations en qualité d'observateur.

Toutefois, ces différentes responsabilités ne donnent pas lieu à différentes normes d'évaluation, mais reflètent simplement les diverses réalités institutionnelles. Le Conseil peut également décider d'utiliser la structure proposée pour évaluer les États membres, avant la suppression des contrôles aux frontières intérieures.

- **Nécessité de mieux évaluer l'application de l'acquis**

Depuis 1999, les États membres et la Commission ont, à maintes reprises, examiné le mécanisme d'évaluation de Schengen et la manière de le rendre plus efficace, notamment en ce qui concerne le second volet du mandat, à savoir la vérification de la bonne application de l'acquis après la levée des contrôles aux frontières intérieures. Les principales lacunes suivantes ont été mises en évidence:

- (1) Le mécanisme d'évaluation actuel est inadapté. Les règles relatives à la cohérence et à la fréquence des évaluations ne sont pas claires. Aucune inspection sur place inopinée n'est réalisée.

- (2) Il conviendrait de définir une méthode de fixation des priorités sur la base d'une analyse des risques.
- (3) Il est nécessaire de garantir un niveau élevé d'expertise tout au long de l'exercice d'évaluation. Les experts participant à l'évaluation doivent posséder les connaissances juridiques et l'expérience pratique requises. L'envoi d'un expert de chaque État membre lors de chaque inspection sur place pourrait nuire à l'efficacité de l'exercice; Il y a lieu de déterminer le nombre approprié d'experts devant prendre part aux inspections.
- (4) Le mécanisme d'évaluation ex-post destiné à apprécier la suite donnée aux recommandations formulées à l'issue des inspections sur place doit être amélioré, étant donné que les mesures prises pour remédier aux irrégularités ainsi que leur délai de mise en œuvre varient d'un État membre à l'autre.
- (5) Le système d'évaluation actuel ne reflète pas la responsabilité institutionnelle de la Commission en tant que gardienne des traités.

Les points suivants ont pour objet de combler les lacunes constatées dans le mécanisme actuel:

Méthode d'évaluation et rôle de l'agence Frontex

La présente proposition instaure des programmes pluriannuels et annuels d'inspections sur place tant annoncées qu'inopinées. Les États membres continueront d'être évalués régulièrement afin de garantir une bonne application générale de l'acquis. Tous les éléments de l'acquis de Schengen peuvent faire l'objet d'une évaluation.

Cette évaluation peut s'effectuer sur la base de réponses à des questionnaires, d'inspections sur place ou d'une combinaison de ces deux méthodes.

Ces dernières années, les États membres n'ont pas jugé nécessaire d'effectuer des évaluations sur place de la coopération judiciaire en matière pénale ou en matière de lutte contre le trafic d'armes et de drogue. La protection des données n'a pas fait non plus systématiquement l'objet d'évaluations sur place.

Toutefois, les inspections sur place ne se bornent pas aux frontières extérieures et aux visas mais peuvent porter sur toutes les parties de l'acquis de Schengen, y compris les dispositions relatives à la levée des contrôles aux frontières intérieures. En revanche, en ce qui concerne les armes, lorsque l'acquis a été intégré dans le cadre de l'UE, les dispositions applicables de l'acquis ont été remplacées par la directive 91/477/CEE du Conseil du 18 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes⁵. La vérification de la bonne transposition de cette directive a été confiée à la Commission conformément au traité. Étant donné que les États membres n'ont jamais estimé nécessaire d'effectuer des évaluations sur place, il n'y a pas lieu de prévoir la vérification de la bonne transposition de la directive dans la présente proposition.

⁵ JO L 256 du 13.9.1991, p. 51.

En outre, lorsque le droit de l'UE en vigueur prévoit déjà une évaluation spécifique, il n'y a pas lieu de procéder à une nouvelle évaluation dans le cadre de ce mécanisme, mais seulement de veiller à l'application de l'acquis de Schengen.

En ce qui concerne en particulier la protection des données qui, en plus de faire partie de l'acquis de Schengen, s'applique horizontalement à tous les domaines d'action, l'évaluation doit se concentrer sur les aspects de cette protection liés au SIS et être menée, dans le contexte des évaluations du SIS, de manière à tirer parti des synergies existantes.

La Commission appréciera le besoin spécifique d'inspections sur place, après consultation des États membres et compte tenu des modifications apportées à la législation, aux procédures et à l'organisation des États membres concernés, ainsi que de l'analyse des risques réalisée par Frontex au sujet des frontières extérieures et des visas.

En outre, il est toujours possible, le cas échéant, de prévoir des évaluations thématiques ou régionales dans le programme annuel.

Au-delà de ces évaluations régulières, des inspections sur place inopinées peuvent être effectuées sur la base de l'analyse des risques réalisée par Frontex ou de toute autre source révélant un besoin d'inspection inopinée.

Tant les programmes pluriannuels que les programmes annuels peuvent être adaptés si besoin est.

Expertise des États membres

Les experts nationaux sont également associés au contrôle de la bonne application des dispositions dans d'autres domaines du droit de l'UE, tels que la sûreté aérienne et maritime. Étant donné que la bonne mise en œuvre des mesures d'accompagnement permettant la levée des contrôles aux frontières intérieures est capitale pour la sécurité intérieure des États membres, les experts nationaux continueront de jouer un rôle important dans le processus d'évaluation. Ils participeront aux inspections annoncées et inopinées et interviendront dans l'élaboration des programmes d'évaluation pluriannuels et annuels; ils participeront également aux inspections sur place, à l'établissement des rapports et au suivi, par le biais d'une procédure de comité. Afin de garantir un niveau élevé d'expertise, les États membres doivent 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.

Il conviendrait que les organismes concernés (par exemple, Frontex) dispensent les formations appropriées et qu'un concours financier soit apporté aux États membres en vue de formations spécifiques dans le domaine de l'évaluation de l'acquis de Schengen (par exemple, en faisant figurer la formation au nombre des priorités pour les actions de l'Union adoptées conformément aux règles établies par le Fonds pour les frontières extérieures)⁶.

Compte tenu de la nécessité de réduire le nombre des experts participant aux évaluations sur place afin que celles-ci soient véritablement efficaces, il conviendrait de n'en associer que huit aux inspections annoncées. Dans la mesure où il risque d'être plus difficile de mobiliser à

⁶ JO L 144 du 6.6.2007, p. 22.

brève échéance des experts pour les inspections inopinées, ces dernières ne devraient compter que six experts.

La bonne mise en œuvre des mesures destinées à assurer la libre circulation des personnes conformément à l'article 26 du traité sur l'Union européenne ne portant pas atteinte à la sécurité intérieure des autres États membres, l'évaluation de la suppression des contrôles aux frontières intérieures peut être entièrement confiée à la Commission. Il convient d'ajouter que la vérification de la suppression des contrôles aux frontières intérieures n'est pas couverte par le mandat intergouvernemental.

Suivi de l'évaluation

Afin de remédier efficacement aux insuffisances et lacunes mises en évidence, les constatations du rapport doivent être classées dans l'une des trois catégories retenues: conforme, conforme mais nécessitant des améliorations, non conforme. L'État membre concerné dispose d'un délai de deux semaines pour présenter ses observations sur le rapport et d'un délai d'un mois, à compter de la date d'adoption du rapport, pour présenter un plan d'action destiné à remédier aux insuffisances. L'État membre sera tenu de faire rapport sur la mise en œuvre de son plan d'action dans un délai de six mois. En fonction des insuffisances relevées, la Commission pourra programmer des inspections sur place annoncées ou inopinées en vue de s'assurer de la bonne mise en œuvre du plan d'action. En cas d'irrégularités graves, la Commission doit immédiatement en informer le Conseil.

Cette obligation ne porte nullement atteinte au pouvoir de la Commission d'engager une procédure d'infraction à tout stade de l'évaluation. Il peut arriver qu'un État membre contrevienne aux dispositions de l'acquis, par exemple lorsqu'il refuse l'entrée à des personnes munies d'un visa Schengen en cours de validité délivré par un autre État membre. Dans de tels cas, la sécurité intérieure de l'État membre n'est pas en jeu, mais il n'en reste pas moins qu'il enfreint le droit de l'Union.

Intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne

Compte tenu des responsabilités qui lui sont conférées par le traité, la Commission doit prendre la tête du processus d'évaluation de Schengen pour pouvoir apprécier la bonne application de l'acquis après la suppression des contrôles aux frontières intérieures. Toutefois, l'expertise des États membres est également importante pour pouvoir en contrôler l'application sur place et maintenir une confiance mutuelle entre eux.

Le coût de la participation des experts nationaux sera à la charge du budget de l'UE.

• Dispositions en vigueur dans le domaine de la proposition

Décision du comité exécutif concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen (SCH/Com-ex (98) 26 déf. du 16.9.1998)

• Cohérence avec les autres politiques et les objectifs de l'Union

La proposition est compatible avec les politiques existantes et les objectifs de l'Union européenne, notamment celui consistant à mettre en place et à maintenir un espace de liberté, de sécurité et de justice.

2. CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

Depuis 1999, le groupe de travail «Évaluation de Schengen», du Conseil, s'est interrogé à plusieurs reprises sur la manière dont l'efficacité du mécanisme d'évaluation de Schengen pourrait être améliorée. Ce groupe s'est accordé, par exemple, sur la nécessité de limiter le nombre des experts participant aux évaluations. Cependant, cet accord n'est pas juridiquement contraignant, et chaque État membre conserve le droit de faire participer un expert aux inspections d'évaluation, ce qui peut parfois nuire à leur bon déroulement. La fréquence des évaluations et les méthodes appliquées ont également été examinées.

En avril 2008, la Commission a organisé une réunion d'experts. Les États membres ont reconnu la pertinence des insuffisances relevées par la Commission. S'ils ont tous admis qu'il y avait lieu de modifier le mécanisme actuel, certains ont émis des réserves à l'égard du rôle institutionnel que la Commission pourrait jouer dans un nouveau mécanisme d'évaluation de Schengen.

Les propositions de mars 2009 ont été discutées au sein du groupe de travail compétent du Conseil au cours de trois réunions ayant porté sur l'approche générale et de trois autres davantage consacrées aux questions de fond⁷. Le Parlement européen a rejeté les propositions le 20 octobre 2009⁸, au motif que la Commission aurait dû l'associer à leur adoption par voie de codécision. Entre-temps, le groupe «Évaluation de Schengen» a également progressé dans l'amélioration des méthodes de travail en vigueur. La présente proposition tient compte des débats qui ont eu lieu au Conseil et au Parlement européen au sujet des propositions de mars 2009.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

• Résumé des mesures proposées

Il est proposé de mettre en place un nouveau mécanisme d'évaluation de Schengen afin de garantir une application transparente, effective et cohérente de l'acquis de Schengen. Il s'agit également de refléter la nouvelle situation juridique consécutive à l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne.

• Base juridique

- Article 77, paragraphe 2, point e), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

L'article 77 prévoit l'abolition des contrôles aux frontières intérieures en tant qu'objectif final 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. L'abolition des contrôles aux frontières intérieures doit aller de pair avec des mesures dans les domaines des frontières extérieures, de la politique des visas, du système d'information de Schengen, 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. La bonne application de ces mesures permet de maintenir un espace sans contrôles aux frontières intérieures. L'évaluation de cette application sert

⁷ Documents 11076/09, 11087/09, 13831/1/09 et 13832/09.

⁸ A7-0034/2009.

dès lors l'objectif final consistant à maintenir l'absence de contrôles aux frontières intérieures de cet espace.

- **Subsidiarité et proportionnalité**

Conformément au principe de subsidiarité, l'objectif du règlement proposé - à savoir l'amélioration de l'efficacité du mécanisme d'évaluation de Schengen existant, qui relève actuellement de la compétence du Conseil - ne peut être atteint qu'au niveau de l'Union européenne.

La présente proposition s'inscrit dans le cadre actuel, mais limite le nombre des experts participant aux inspections et accroît l'efficacité. Elle n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre son objectif.

- **Choix de l'instrument juridique**

Étant donné qu'un mécanisme d'évaluation destiné à garantir la bonne application du droit de l'Union ne saurait, de par sa nature, exiger une transposition dans le droit interne des États membres, l'instrument retenu est un règlement.

4. INCIDENCE BUDGETAIRE

Une fiche financière remplie est jointe en annexe à la présente proposition. Des ressources humaines et financières suffisantes devront être allouées à la Commission, qui sera chargée du nouveau mécanisme d'évaluation de Schengen. Les coûts supportés par les experts nationaux seront également remboursés.

5. INFORMATIONS SUPPLEMENTAIRES

Conséquences liées aux différents protocoles annexés aux traités et aux accords d'association conclus avec des pays tiers

La base juridique de la présente proposition est contenue dans le titre V de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 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.

La présente proposition développe l'acquis de Schengen. C'est pourquoi les conséquences pour les différents protocoles, décrites ci-après, doivent être examinées:

Royaume-Uni et Irlande: La présente proposition porte création d'un mécanisme d'évaluation en vue de maintenir un espace sans contrôles aux frontières intérieures, auquel le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent pas, conformément à la décision 2000/365/CE du Conseil du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen et à la décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen. Par conséquent, 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.

Danemark: En vertu du protocole sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption par le Conseil des mesures visées au titre V de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à l'exception des «mesures déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures» et des «mesures relatives à l'instauration d'un modèle type de visa».

La présente proposition vise à développer l'acquis de Schengen. Aux termes de l'article 4 dudit protocole, le Danemark doit «décider, dans un délai de six mois après que le Conseil a arrêté une décision au sujet d'une proposition ou d'une initiative visant à développer l'acquis de Schengen [en application des dispositions du titre V de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne]..., s'il transpose cette décision dans son droit national».

Conséquences pour la Bulgarie, Chypre et la Roumanie de la procédure de mise en œuvre en deux étapes des instruments fondés sur l'acquis de Schengen

L'article 3, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion de 2003⁹ et l'article 4, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion de 2005¹⁰ prévoient que les dispositions de l'acquis de Schengen et les actes fondés sur celles-ci ou qui s'y rapportent, énumérés respectivement à l'annexe I et à l'annexe II de ces actes, sont contraignants et s'appliquent dans les États membres concernés à partir de la date d'adhésion. Les dispositions et actes qui ne sont pas mentionnés dans ces annexes, bien qu'ils soient contraignants pour ces États membres à compter de la date d'adhésion, ne s'appliquent à eux qu'à la suite d'une décision du Conseil prise à cet effet, conformément à ces articles.

Il s'agit de la procédure de mise en œuvre en deux étapes, selon laquelle certaines dispositions de l'acquis de Schengen sont contraignantes et applicables dès l'adhésion à l'Union, tandis que d'autres, à savoir celles intrinsèquement liées à la levée des contrôles aux frontières intérieures, sont contraignantes à compter de l'adhésion mais applicables dans les nouveaux États membres seulement après l'adoption de la décision du Conseil à cet effet.

Le présent instrument précise la manière dont la bonne application de l'acquis doit être assurée après la levée des contrôles aux frontières intérieures.

Norvège et Islande: en ce qui concerne la Norvège et l'Islande, la présente proposition constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen¹¹.

Suisse: pour ce qui est de la Suisse, la présente proposition constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen¹².

⁹ JO L 236 du 23.10.2003, p. 33.

¹⁰ JO L 157 du 21.6.2005, p. 29.

¹¹ JO L 176 du 10.7.1999, p. 36.

¹² JO L 53 du 27.2.2008, p. 52.

Liechtenstein: en ce qui concerne le Liechtenstein, la présente proposition constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens du protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen¹³.

¹³ JO L 83 du 26.3.2008, p. 3.

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

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 77, paragraphe 2, point e),

vu la proposition de la Commission,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 294 du traité,

considérant ce qui suit:

- (1) L'espace sans 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), y compris 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.
- (2) Par décision du comité exécutif du 16 septembre 1998¹⁴, une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen a été créée. Cette commission permanente a été chargée, d'une part, de vérifier que toutes les conditions requises pour la suppression des contrôles 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.
- (3) Il y a lieu de créer un mécanisme d'évaluation spécifique, permettant de contrôler la bonne application de l'acquis de Schengen, compte tenu de la nécessité, d'une part, de garantir le respect de normes uniformes de haut niveau dans l'application concrète de l'acquis de Schengen et, d'autre part, 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.

¹⁴ JO L 239 du 22.9.2000, p. 138.

- (4) Le programme de La Haye¹⁵ invitait la Commission «à présenter, dès que les contrôles aux frontières intérieures auront été supprimés, une proposition visant à compléter le mécanisme d'évaluation de Schengen existant par un mécanisme de contrôle associant pleinement les experts des États membres et prévoyant notamment des inspections inopinées».
- (5) Le programme de Stockholm¹⁶ «estime que l'évaluation portant sur l'espace Schengen continuera à jouer un rôle essentiel et qu'elle devrait donc être améliorée en renforçant le rôle de l'agence Frontex dans ce domaine».
- (6) Il conviendrait, par conséquent, de revoir le mécanisme d'évaluation institué en 1998, en ce qui concerne le second volet du mandat confié à la commission permanente. Le premier volet de ce mandat, tel que prévu à la partie I de la décision du 16 septembre 1998 précitée, devrait néanmoins continuer à s'appliquer.
- (7) L'expérience tirée des évaluations conduites jusqu'à présent démontre qu'il est nécessaire de disposer d'un mécanisme d'évaluation cohérent, qui couvre 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.
- (8) Les États membres devraient être étroitement associés au processus d'évaluation. Les mesures nécessaires à la mise en œuvre du présent règlement devraient être arrêtées selon la procédure de gestion prévue à l'article 4 de la décision du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission.
- (9) Il convient que le mécanisme d'évaluation instaure des règles claires, efficaces et transparentes concernant la méthode à appliquer dans le cadre des évaluations, le recours à des experts hautement qualifiés pour les inspections sur place et le suivi à donner aux conclusions des évaluations. La méthode précitée devrait en particulier prévoir des inspections sur place inopinées, venant compléter les inspections sur place annoncées, notamment en ce qui concerne les contrôles aux frontières et les visas.
- (10) Le mécanisme d'évaluation devrait également porter sur la législation relative à la suppression des contrôles aux frontières intérieures et aux vérifications effectuées sur le territoire national. Étant donné la nature spécifique de ces dispositions, qui ne portent pas atteinte à la sécurité intérieure des États membres, les inspections sur place correspondantes devraient être exclusivement confiées à la Commission.
- (11) L'évaluation doit être particulièrement axée sur le respect des droits fondamentaux lors de l'application de l'acquis de Schengen.
- (12) Il conviendrait que l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures¹⁷ (ci-après «Frontex») contribue à la mise en œuvre du mécanisme d'évaluation, et d'abord dans le domaine de l'analyse des risques liés aux frontières extérieures. La mise en œuvre du mécanisme d'évaluation devrait

¹⁵ JO C 53 du 3.3.2005, p. 1 (point 1.7.1.).

¹⁶ Document 17024/09 du Conseil, adopté par le Conseil européen les 10 et 11 décembre 2009.

¹⁷ Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 (JO L 349 du 25.11.2004, p. 1).

aussi pouvoir s'appuyer sur l'expertise de Frontex dans la réalisation d'inspections sur place aux frontières extérieures, sur une base ad hoc.

- (13) Les États membres devraient veiller à ce que les experts chargés de réaliser les inspections sur place disposent de l'expérience nécessaire et aient suivi une formation spécifique à cet effet. La Commission invitera les organismes concernés (par exemple, Frontex) à dispenser les formations appropriées et apportera son concours financier aux initiatives des États membres en matière de formations spécifiques dans le domaine de l'évaluation de l'acquis de Schengen, au moyen des instruments financiers existants et des actes les développant.
- (14) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption du présent règlement et n'est donc pas lié par celui-ci ni soumis à son application, Étant donné que le présent règlement développe l'acquis de Schengen en application des dispositions du titre V de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark, conformément à l'article 4 dudit protocole, devrait décider, dans un délai de six mois à compter de l'adoption du présent règlement, s'il le transpose ou non dans son droit national.
- (15) Le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles le Royaume-Uni ne participe pas, conformément à la décision 2000/365/CE du Conseil du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen¹⁸. Le Royaume-Uni ne participe donc pas à l'adoption du présent règlement et n'est pas lié par lui, ni soumis à son application.
- (16) Le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles l'Irlande ne participe pas, conformément à la décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen¹⁹. L'Irlande ne participe pas donc à l'adoption du présent règlement et n'est pas liée par lui, ni soumise à son application.
- (17) En ce qui concerne l'Islande et la Norvège, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen²⁰.
- (18) En ce qui concerne la Suisse, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la

¹⁸ JO L 131 du 1.6.2000, p. 43.

¹⁹ JO L 64 du 7.3.2002, p. 20.

²⁰ JO L 176 du 10.7.1999, p. 36.

Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen²¹.

- (19) En ce qui concerne le Liechtenstein, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens du protocole signé entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen²².
- (20) En ce qui concerne Chypre, le présent règlement constitue un acte fondé sur l'acquis de Schengen ou qui s'y rapporte, au sens de l'article 3, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2003.
- (21) En ce qui concerne la Bulgarie et la Roumanie, le présent règlement constitue un acte fondé sur l'acquis de Schengen ou qui s'y rapporte, au sens de l'article 4, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2005.
- (22) Les experts désignés par Chypre, la Bulgarie et la Roumanie devraient néanmoins participer à l'évaluation de toutes les parties de l'acquis de Schengen,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Objet et champ d'application

Le présent 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 des États membres qui, conformément à l'acte d'adhésion applicable, n'appliquent pas encore pleinement l'acquis, participent néanmoins à l'évaluation de toutes les parties de l'acquis.

Article 2

Définitions

Aux fins du présent règlement, on entend par:

«acquis de Schengen»: les dispositions de l'acquis de Schengen tel qu'intégré dans le cadre de l'Union européenne par le protocole annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ainsi que les actes fondés sur l'acquis de Schengen ou qui s'y rapportent.

²¹ JO L 53 du 27.2.2008, p. 52.

²² JO L 83 du 26.3.2008, p. 3.

Article 3

Responsabilités

1. La Commission est chargée de la mise en œuvre du mécanisme d'évaluation en étroite collaboration avec les États membres et avec l'appui d'organismes européens, comme précisé dans le présent règlement.
2. Les États membres coopèrent avec la Commission afin de lui permettre d'accomplir les tâches qui lui incombent en vertu du présent règlement. Les États membres coopèrent également avec la Commission au cours des différentes étapes des évaluations, à savoir la phase préparatoire, l'inspection sur place, l'établissement de rapports et le suivi.

Article 4

Évaluations

Les évaluations peuvent s'effectuer sur la base de questionnaires et d'inspections sur place. Ceux-ci peuvent être complétés par des présentations du domaine visé par l'évaluation, effectuées par l'État membre évalué. Les inspections sur place et les questionnaires peuvent être utilisés distinctement ou en combinaison, selon les États membres et/ou les domaines spécifiques concernés. Les inspections sur place peuvent être annoncées ou inopinées.

Article 5

Programme d'évaluation pluriannuel

1. Un programme d'évaluation pluriannuel, quinquennal, est établi par la Commission conformément à la procédure prévue à l'article 15, paragraphe 2, au plus tard six mois avant le début de son application.
2. Le programme d'évaluation pluriannuel contient une liste des États membres qui doivent être évalués chaque année. Chaque État membre est évalué au moins une fois par période de cinq ans. L'ordre des États membres devant être évalués est 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.
3. Le cas échéant, le programme d'évaluation pluriannuel peut être adapté, conformément à la procédure mentionnée au paragraphe 1.

Article 6

Analyse des risques

1. Au plus tard le 30 septembre de chaque année, Frontex soumet à la Commission une analyse des risques tenant compte des pressions migratoires, assortie de

recommandations quant aux évaluations à conduire en priorité dans l'année suivante. Ces recommandations font référence aux sections des frontières extérieures et points de passage frontaliers qui doivent être soumis à évaluation au cours de l'année suivante au titre du programme pluriannuel d'évaluation. La Commission met cette analyse des risques à la disposition des États membres.

2. Dans le même délai que celui prévu au paragraphe 1, Frontex soumet à la Commission une analyse des risques distincte, assortie de recommandations quant aux évaluations à conduire en priorité au cours de l'année suivante sous la forme d'inspections sur place inopinées. Ces recommandations peuvent concerner toute région ou domaine spécifique et elles contiennent une liste d'au moins dix sections des frontières extérieures et dix points de passage frontaliers.

Article 7

Questionnaire

1. La Commission transmet un questionnaire standard aux États membres qui feront l'objet d'une évaluation l'année suivante, au plus tard le 15 août de l'année précédente. Les questionnaires couvrent la législation pertinente, les moyens organisationnels et techniques prévus pour la mise en œuvre de l'acquis de Schengen, ainsi que les données statistiques afférentes à chaque domaine soumis à évaluation.
2. Les États membres envoient à la Commission leurs réponses au questionnaire dans un délai de six semaines à compter de la communication de celui-ci. La Commission met ces réponses à la disposition des autres États membres.

Article 8

Programme d'évaluation annuel

1. Eu égard à l'analyse des risques fournie par Frontex conformément à l'article 6, aux réponses au questionnaire visé à l'article 7 et, le cas échéant, à d'autres sources pertinentes, la Commission établit un programme d'évaluation annuel, au plus tard le 30 novembre de chaque année. Ce programme prévoit l'évaluation:
 - de l'application de l'acquis de Schengen, ou de parties de celui-ci, par un État membre donné, conformément au programme d'évaluation pluriannuel;et, le cas échéant:
 - de l'application de parties spécifiques de l'acquis de Schengen sur le territoire de plusieurs États membres (évaluations thématiques);
 - de l'application de l'acquis de Schengen par un groupe d'États membres (évaluations régionales).
2. La première section du programme, adoptée conformément à la procédure visée à l'article 15, paragraphe 2, énumère les États membres devant être évalués au cours de

l'année suivante conformément au programme pluriannuel. Cette section énumère les domaines à évaluer et les inspections sur place.

3. La Commission élabore la seconde section du programme, qui établit la liste des inspections sur place inopinées à réaliser au cours de l'année suivante. Considérée comme confidentielle, cette section n'est pas communiquée aux États membres.
4. Le cas échéant, le programme annuel d'évaluation peut être adapté, conformément aux paragraphes 2 et 3.

Article 9

Liste d'experts

1. La Commission établit une liste des experts chargés par les États membres de participer aux inspections sur place. Cette liste est communiquée aux États membres.
2. Les États membres indiquent les domaines d'expertise de chaque expert, par référence aux domaines listés en annexe du présent règlement. Ils informent le plus rapidement possible la Commission de tout changement.
3. Les États membres indiquent quels experts peuvent être mis à disposition pour la réalisation d'inspections sur place inopinées, conformément aux exigences fixées par l'article 10, paragraphe 5.
4. Les experts possèdent les qualifications requises, y compris une solide connaissance théorique et une solide expérience pratique des domaines couverts par le mécanisme d'évaluation, ainsi qu'une bonne connaissance des principes, procédures et techniques d'évaluation, et ils sont en mesure de communiquer efficacement dans une langue commune.
5. Les États membres s'assurent que les experts qu'ils désignent satisfont aux exigences fixées au paragraphe 4, notamment en vérifiant la formation qu'ils ont reçue. Ils veillent en outre à ce que les experts en question bénéficient d'une formation continue leur permettant de continuer à satisfaire auxdites exigences.

Article 10

Équipes chargées des inspections sur place

1. Les inspections sur place sont conduites par des équipes désignées par la Commission. Ces équipes sont composées d'experts choisis sur la liste visée à l'article 9, ainsi que de fonctionnaires de la Commission. La Commission s'assure d'un équilibre géographique entre les experts composant chaque équipe, ainsi que de la compétence de chacun. Les experts nationaux ne peuvent participer à une inspection sur place conduite dans l'État membre où ils sont employés.
2. La Commission peut 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.

3. Le nombre d'experts (y compris d'observateurs) participant à une inspection sur place ne peut excéder huit personnes dans le cas des inspections sur place annoncées et six personnes dans le cas des inspections sur place inopinées.
4. Dans le cas des inspections sur place annoncées, les États membres dont les experts ont été désignés conformément au paragraphe 1 en sont avertis par la Commission au plus tard quatre semaines avant la date à laquelle l'inspection sur place est programmée. Les États membres confirment la disponibilité des experts en question dans un délai d'une semaine.
5. Dans le cas des inspections sur place inopinées, les États membres dont les experts ont été désignés conformément au paragraphe 1 en sont avertis par la Commission au plus tard une semaine avant la date à laquelle l'inspection sur place est programmée. Les États membres confirment la disponibilité des experts en question dans un délai de quarante-huit heures.
6. La direction des inspections sur place sera assurée par un fonctionnaire de la Commission et un expert d'un État membre, qui seront désignés d'un commun accord par les membres de l'équipe d'experts avant l'inspection sur place.

Article 11

Déroulement des inspections sur place

1. Les équipes chargées des inspections sur place prennent toute mesure préparatoire nécessaire pour garantir l'efficacité, la précision et la cohérence de leurs inspections sur place.
2. L'État membre concerné est informé:
 - au moins deux mois avant, dans le cas d'une inspection sur place annoncée;
 - au moins quarante-huit heures avant, dans le cas d'une inspection sur place inopinée.
3. Tous les membres d'une équipe chargée d'effectuer une inspection sur place sont munis d'un document d'identification les autorisant à effectuer l'inspection sur place au nom de l'Union européenne.
4. L'État membre concerné veille à ce que l'équipe d'experts puisse directement s'adresser aux personnes compétentes. Il lui assure l'accès à tous les domaines, locaux et documents auxquels elle a besoin d'accéder pour conduire son évaluation. Il veille à ce qu'elle puisse exercer sa mission de contrôle des activités dans les domaines à évaluer.
5. L'État membre concerné assiste l'équipe d'experts dans l'accomplissement de sa mission, dans les limites des compétences qui lui sont conférées.
6. En cas d'inspection sur place annoncée, la Commission communique par avance à l'État membre concerné le nom des experts de l'équipe. L'État membre concerné désigne un point de contact pour l'organisation pratique de l'inspection sur place.

7. Il incombe aux États membres de prendre les dispositions nécessaires pour organiser le déplacement et l'hébergement de leurs experts. Les frais de déplacement et d'hébergement des experts participant à des inspections sur place sont remboursés par la Commission.

Article 12

Vérification de la libre circulation des personnes aux frontières intérieures

Nonobstant l'article 10, les équipes chargées des inspections sur place inopinées destinées à vérifier l'absence de contrôles aux frontières intérieures sont exclusivement composées de fonctionnaires de la Commission.

Article 13

Rapports d'évaluation

1. Un rapport est établi à la suite de chaque évaluation. Ce rapport est fondé sur les conclusions de l'inspection sur place et du questionnaire, le cas échéant:
 - (a) si l'évaluation ne repose que sur le questionnaire ou une inspection sur place inopinée, le rapport est établi par la Commission;
 - (b) en cas d'inspection sur place annoncée, il est établi par l'équipe chargée de ladite inspection sur place durant celle-ci. Le fonctionnaire de la Commission assume la responsabilité globale de l'établissement du rapport, ainsi que de son intégrité et de sa qualité. En cas de désaccord, l'équipe s'efforce de dégager un compromis. Les points de divergence peuvent figurer dans le rapport.
2. Le rapport analyse tout aspect qualitatif, quantitatif, opérationnel, administratif et organisationnel pertinent et dresse la liste de toutes les lacunes ou insuffisances constatées durant l'évaluation. Il contient des recommandations quant aux mesures correctives à prendre et quant aux délais selon lesquels celles-ci devraient être mises en œuvre.
3. Les constatations du rapport sont classées dans l'une des catégories suivantes:
 - (a) conforme;
 - (b) conforme, mais améliorations nécessaires;
 - (c) non conforme.
4. La Commission communique le rapport à l'État membre concerné dans un délai de six semaines à compter de l'inspection sur place ou de la réception des réponses au questionnaire, le cas échéant. L'État membre concerné soumet ses observations sur le rapport dans un délai de deux semaines.
5. L'expert de la Commission transmet le rapport et la réponse de l'État membre au comité institué conformément à l'article 15. Les États membres sont invités à

formuler des observations sur les réponses au questionnaire, sur le rapport et sur les commentaires de l'État membre concerné.

Les recommandations relatives à la classification des constatations mentionnée au paragraphe 3 sont adoptées par la Commission conformément à la procédure visée à l'article 15, paragraphe 2.

Dans un délai d'un mois à compter de l'adoption du rapport, l'État membre concerné soumet à la Commission un plan d'action destiné à remédier à toute insuffisance constatée.

Après avoir consulté l'équipe d'experts, la Commission soumet une appréciation de l'adéquation du plan d'action au comité institué en vertu de l'article 15. Les États membres sont invités à formuler des observations sur le plan d'action.

6. L'État membre concerné rend compte à la Commission de la mise en œuvre de son plan d'action dans les six mois suivant la réception du rapport, puis continue à faire de même tous les trois mois jusqu'à la mise en œuvre complète du plan d'action. Selon la gravité des insuffisances constatées et les mesures prises pour y remédier, la Commission peut programmer des inspections sur place annoncées, conformément à la procédure visée à l'article 15, paragraphe 2, afin de vérifier la bonne mise en œuvre du plan d'action. La Commission peut également programmer des inspections sur place inopinées.

La Commission informe régulièrement le comité institué en vertu de l'article 15 de la mise en œuvre du plan d'action.

7. Si une inspection sur place met en évidence une irrégularité grave dont il est considéré qu'elle a un impact significatif sur le niveau global de sécurité d'un ou de plusieurs États membres, la Commission en informe le Conseil et le Parlement européen le plus rapidement possible, de sa propre initiative ou à la demande d'un État membre.

Article 14

Informations sensibles

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 sont classifiés «restreints». La Commission décide, après avoir consulté l'État membre concerné, des parties du rapport qui peuvent être publiées.

Article 15

Comité

1. La Commission est assistée par un comité, composé de représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission.

2. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, les articles 4 et 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent.

Article 16

Dispositions transitoires

1. Le premier programme d'évaluation pluriannuel, tel que prévu à l'article 5, et le premier programme d'évaluation annuel, tel que prévu à l'article 8, sont établis six mois après l'entrée en vigueur du présent règlement. La mise en œuvre de ces deux programmes débute un an après l'entrée en vigueur du présent règlement.
2. La première analyse des risques que Frontex doit fournir conformément à l'article 6 est communiquée à la Commission au plus tard trois mois après l'entrée en vigueur du présent règlement.
3. Les États membres désignent leurs experts conformément à l'article 9 au plus tard trois mois après l'entrée en vigueur du présent règlement.

Article 17

Information du Parlement européen

La Commission informe le Parlement européen des recommandations qu'elle adopte conformément à l'article 13, paragraphe 5.

Article 18

Rapport au Parlement européen et au Conseil

La Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport annuel relatif aux évaluations conduites en vertu du présent règlement. Ce rapport, qui est publié, contient 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.

Article 19

Abrogation

La partie II de la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen [SCH/Com-ex (98) 26 déf.], intitulée «Commission d'application pour les États qui appliquent déjà la convention», est abrogée un an après l'entrée en vigueur du présent règlement.

Article 20

Le Conseil peut décider d'effectuer les évaluations de Schengen visées dans les actes d'adhésion conclus après l'entrée en vigueur du présent règlement, conformément à celui-ci.

Article 21

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans les États membres conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président

**FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE POUR LES PROPOSITIONS AYANT UNE
INCIDENCE BUDGÉTAIRE STRICTEMENT LIMITÉE AUX RECETTES**

1. DÉNOMINATION DE LA PROPOSITION

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

2. CADRE GPA / EBA

Domaine(s) politique(s): Espace de liberté, de sécurité et de justice (Titre 18)

Activité(s): Solidarité — Frontières extérieures, retour, politique des visas et libre circulation des personnes (chapitre 18.02)

3. LIGNES BUDGÉTAIRES

3.1. Lignes budgétaires [lignes opérationnelles et lignes connexes d'assistance technique et administrative (anciennes lignes BA)], y compris leurs intitulés:

Dans le chapitre 18.02 (Solidarité — Frontières extérieures, retour, politique des visas et libre circulation des personnes), création d'un article 18 02 07 — intitulé «évaluation de Schengen»*

**Ligne budgétaire créée dans le PB 2011*

3.2. Durée de l'action et de l'incidence financière

L'action doit débiter en 2011 ou en 2012. Elle sera permanente.

3.3. Caractéristiques budgétaires

Ligne budgétaire	Nature de la dépense		Nouvelle	Participation des pays associés à Schengen	Participation des pays candidats	Rubrique PF
Voir le point 3.1.	DNO	Diff ²³	OUI	OUI	NON	N° [3A]

²³ Crédits dissociés

4. RÉCAPITULATIF DES RESSOURCES

4.1. Ressources financières

4.1.1. Récapitulatif des crédits d'engagement (CE) et des crédits de paiement (CP)

en millions d'euros (à la 3^e décimale)

Nature de la dépense	Section n°		Année 2011	2012	2013	2014	n + 4	n + 5 et suiv.	Total
----------------------	------------	--	------------	------	------	------	-------	----------------	-------

Dépenses opérationnelles²⁴

Crédits d'engagement (CE)	8.1.	a	p.m.	0,562	0,730	0,730			
Crédits de paiement (CP)		b							

Dépenses administratives incluses dans le montant de référence²⁵

Assistance technique et administrative – ATA (CND)	8.2.4.	c							
--	--------	---	--	--	--	--	--	--	--

MONTANT TOTAL DE RÉFÉRENCE

Crédits d'engagement		a + c	p.m.	0,562	0,730	0,730			
Crédits de paiement		b + c	p.m.	0,562	0,730	0,730			

Dépenses administratives non incluses dans le montant de référence²⁶

Ressources humaines et dépenses connexes (CND)	8.2.5.	d	0,122	0,610	0,854	0,854			
Frais administratifs autres que les ressources humaines et coûts connexes, hors montant de référence (CND)	8.2.6.	e	p.m.	0,065	0,097	0,097			

Total indicatif du coût de l'action

²⁴ Dépenses ne relevant pas du chapitre xx 01 du titre xx.

²⁵ Dépenses relevant de l'article xx 01 04 du titre xx.

²⁶ Dépenses relevant du chapitre xx 01, sauf articles xx 01 04 et xx 01 05.

TOTAL CE, y compris coût des ressources humaines		a + c + d + e	0,122	1,237	1,681	1,681			
TOTAL CP, y compris coût des ressources humaines		b + c + d + e	0,122	1,237	1,681	1,681			

Détail du cofinancement

Si la proposition prévoit un cofinancement de la part des États membres ou d'autres organismes (veuillez préciser lesquels), il convient de donner une estimation du niveau de cofinancement dans le tableau ci-dessous (des lignes supplémentaires peuvent être ajoutées, s'il est prévu que plusieurs organismes participent au cofinancement):

en millions d'euros (à la 3^e décimale)

Organisme de cofinancement		Année n	n + 1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5 et suiv.	Total
.....	f							
TOTAL CE avec cofinancement	a + c + d + e + f							

4.1.2. Compatibilité avec la programmation financière

- Proposition compatible avec la programmation financière existante²⁷. **Le cas échéant, les crédits pour 2011 seront mis à disposition au moyen d'un virement au sein du chapitre 18.02.**
- Cette proposition nécessite une reprogrammation de la rubrique concernée des perspectives financières.
- Cette proposition peut nécessiter un recours aux dispositions de l'accord interinstitutionnel²⁸ (relatives à l'instrument de flexibilité ou à la révision du cadre financier).

4.1.3. Incidence financière sur les recettes

- Incidence financière — L'effet sur les recettes est le suivant:

²⁷ La mise en œuvre du mécanisme d'évaluation se poursuivra au-delà de l'exercice 2013.

²⁸ Voir points 19 et 24 de l'accord interinstitutionnel.

La présente proposition constitue un développement de l'acquis de Schengen tel que défini dans la décision 1999/437/CE du Conseil. Les pays tiers associés à l'acquis de Schengen, l'Islande et la Norvège²⁹ ainsi que la Suisse³⁰ et le Liechtenstein³¹, contribuent donc aux frais.

en millions d'euros (à la 1^{ère} décimale)

Ligne budgétaire	Recettes	Avant l'action [année n-1]	Situation après l'action					
			2011	2012	2013	2014	[n+4]	[n+5] ³²
18.02.XX	a) Recettes en termes absolus		p.m.	0,07	0,1	0,11		
	b) Modification des recettes	Δ						

4.2. Ressources humaines en ETP (y compris fonctionnaires, personnel temporaire et externe) — voir détails au point 8.2.1.

Les besoins en ressources humaines et administratives seront couverts grâce à l'aide allouée au service gestionnaire dans le cadre de la procédure annuelle d'allocation.

Besoins annuels	Année 2011	2012	2013	2014	n + 4	n + 5 et suiv.
Total des effectifs	1	5	7	7		

5. CARACTÉRISTIQUES ET OBJECTIFS

5.1. Réalisation nécessaire à court ou à long terme

Compte tenu de l'origine intergouvernementale de l'acquis de Schengen, l'actuel mécanisme d'évaluation de Schengen est confié au Conseil. Les frais exposés lors des évaluations sont pris en charge par le budget national des États membres dont les

²⁹ Article 12, paragraphe 1, dernier alinéa, de l'accord conclu par le Conseil, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (JO L 176 du 10.7.1999, p. 36).

³⁰ Article 11, paragraphe 3, deuxième alinéa, de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (JO L 53 du 27.2.2008, p. 52).

³¹ Article 3 du protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (JO L 83 du 26.3.2008, p. 3).

³² Des colonnes supplémentaires doivent être ajoutées le cas échéant, si la durée de l'action excède 6 ans.

experts participent aux évaluations. À la suite de l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, il est également nécessaire de prévoir un cadre juridique dans lequel ces évaluations peuvent être effectuées. En conséquence, les coûts afférents à ce mécanisme, notamment ceux liés à la participation des experts des États membres (remboursement des frais de déplacement et d'hébergement pendant l'inspection sur place), seront à la charge du budget de l'UE. L'allocation journalière des experts des États membres continuera d'être couverte par le budget de l'État membre concerné.

5.2. Valeur ajoutée de l'intervention de l'Union, compatibilité de la proposition avec d'autres instruments financiers et synergies éventuelles

Le maintien de l'espace Schengen en tant qu'espace de libre circulation sans contrôles aux frontières intérieures suppose la mise en place d'un mécanisme efficace et efficient d'évaluation des mesures d'accompagnement. Il est indispensable d'adapter le cadre de l'évaluation intergouvernementale de Schengen au cadre de l'UE, de sorte que la Commission, en tant que gardienne des traités, en prenne la responsabilité tout en garantissant pleinement la participation des experts des États membres en vue de conserver la confiance mutuelle.

5.3. Objectifs, résultats escomptés et indicateurs connexes de la proposition dans le contexte de la gestion par activité (GPA)

L'objectif global est l'application correcte de l'acquis de Schengen dans tous les domaines visés par les mesures d'accompagnement afin de permettre le maintien d'un espace sans contrôles aux frontières intérieures.

Action 1: évaluation au moyen d'inspections sur place ou sur la base de questionnaires couvrant les domaines d'action suivants: frontières extérieures, visas, coopération policière aux frontières intérieures, système d'information Schengen, protection des données, drogue, coopération judiciaire en matière pénale.

Indicateurs: appréciation de l'application de l'acquis dans les rapports (pleinement conforme, conforme mais nécessitant des améliorations ou non conforme).

Action 2: évaluation au moyen d'inspections sur place inopinées.

Indicateurs: appréciation de l'application de l'acquis afin de remédier aux lacunes spécifiques. Un rapport indiquant le degré de conformité au droit de l'UE sera rédigé à l'issue de chaque inspection.

5.4. Modalités de mise en œuvre (indicatives)

- Gestion centralisée**
 - directement par la Commission
 - indirectement par délégation à:
 - des agences exécutives

- des organismes créés par les Communautés, tels que visés à l'article 185 du règlement financier,
- des organismes publics nationaux/organismes avec missions de service public.
- Gestion partagée ou décentralisée***
 - avec des États membres
 - avec les pays tiers
- Gestion conjointe avec des organisations internationales (à préciser)***

Remarques:

6. CONTRÔLE ET ÉVALUATION

6.1. Système de contrôle

Le règlement proposé prévoit la création d'un mécanisme d'évaluation de l'application de l'acquis de Schengen. L'application de l'acquis fera l'objet de rapports d'évaluation qui indiqueront le degré de conformité. La Commission présentera au Parlement européen et au Conseil un rapport annuel sur la mise en œuvre de ce règlement.

6.2. Évaluation

6.2.1. Évaluation ex ante

6.2.2. Mesures prises à la suite d'une évaluation intermédiaire/ex post (enseignements tirés d'expériences antérieures similaires)

6.2.3. Conditions et fréquence des évaluations futures

7. MESURES ANTIFRAUDE

Dans le cadre de la lutte contre la fraude, la corruption et d'autres activités irrégulières, les dispositions du règlement (CE) n° 1037/1999 sont applicables sans restrictions à ce mécanisme.

8. DÉTAIL DES RESSOURCES

8.1. Objectifs de la proposition en termes de coûts

Crédits d'engagement en millions d'euros (à la 3^e décimale)

	Type de réalisation	Coût moyen	Année 2011		Année 2012		Année 2013		Année 2014		Année n+4		Année n + 5 et suiv.		TOTAL	
			Nbre de réalisations	Coût total	Nbre de réalisations	Coût total	Nbre de réalisations	Coût total	Nbre de réalisations	Coût total	Nbre de réalisations	Coût total	Nbre de réalisations	Coût total	Nbre de réalisations	Coût total
OBJECTIF OPÉRATIONNEL n°1 ³³ Vérification de l'application de l'acquis de Schengen																
Action 1 Inspections d'évaluation annoncées Experts des EM + experts de la COM																
Réalisation 1: mission de service public.		0,0024	p.m.	p.m.	200	0,480	240	0,576	240	0,576						
Équipement informatique				p.m.		0,010		0,010		0,010						
Action 2 Inspections d'évaluation inopinées Experts des EM + experts de la COM																
Réalisation 1: mission de service public.		0,0024	p.m.	p.m.	30	0,072	60	0,144	60	0,144						
COÛT TOTAL						2		0,730		0,730						

³³

Tel que décrit dans la partie 5.3.

Calcul:

Action 1: Missions: 1 personne/semaine x 2400 € x 25 missions pour la première année et 30 missions pour les années suivantes (8 experts par mission)

Matériel informatique nécessaire à l'inspection sur place (ordinateur portable, etc.).

Action 2: Missions: 1 personne/semaine x 2400 € x 5 inspections inopinées pour la première année et 10 inspections inopinées pour les années suivantes (6 experts par mission)

Ce crédit est destiné à couvrir les dépenses liées à la mise en place et au fonctionnement d'un groupe d'experts chargés de vérifier la bonne application de l'acquis de Schengen par les États membres. Ces dépenses incluent les frais de voyage des experts de la Commission et des États membres exposés conformément aux dispositions prévues dans les règlements. Il convient d'ajouter à ces frais le coût des équipements nécessaires à l'inspection sur place, par exemple un ordinateur portable pour rédiger le rapport.

8.2. Dépenses administratives

Les besoins en ressources humaines et administratives seront couverts par l'allocation qui peut être octroyée à la direction générale chargée de la gestion dans le cadre de la procédure annuelle d'allocation, en fonction des contraintes budgétaires.

8.2.1. Effectifs et types de ressources humaines

Types d'emplois		Effectifs à affecter à la gestion de l'action par l'utilisation de ressources existantes et/ou supplémentaires (nombre de postes/ETP)					
		Année 2011	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année n+4	Année n+5
Fonctionnaires ou agents temporaires ³⁴ (XX 01 01)	A*/AD	1	4	6	6		
	B*, C*/AST		1	1	1		
Personnel financé ³⁵ au titre de l'art. XX 01 02							
Autres effectifs ³⁶ financés au titre de l'art. XX 01 04/05							
TOTAL		1	5	7	7		

8.2.2. Description des tâches découlant de l'action

8.2.3. Origine des ressources humaines (statutaires)

- ✓ Postes actuellement affectés à la gestion du programme à remplacer ou à prolonger (1)
- Postes préalloués dans le contexte de l'exercice de SPA/APB pour l'année 2010
- ✓ Postes à demander lors de la prochaine procédure de SPA/APB (2 pour 2012 et 1 pour 2013)
- ✓ Postes à redéployer en utilisant les ressources existantes dans le service concerné (redéploiement interne) (3)
- Postes nécessaires pour l'année n, mais non prévus dans l'exercice de SPA/APB pour l'année concernée

³⁴ Dont le coût n'est PAS couvert par le montant de référence.

³⁵ Dont le coût n'est PAS couvert par le montant de référence.

³⁶ Dont le coût est inclus dans le montant de référence.

Eu égard aux contraintes budgétaires liées à l'engagement actuel de la Commission de ne pas demander de nouveaux postes jusqu'en 2013, les besoins en ressources humaines seront couverts par le personnel de la DG déjà affecté à la gestion de l'action et/ou réaffecté au sein de la DG, ainsi que par toute allocation supplémentaire éventuellement accordée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure annuelle d'allocation.

8.2.4. *Autres dépenses administratives incluses dans le montant de référence (XX 01 04/05 – Dépenses de gestion administrative)*

en millions d'euros (à la 3^e décimale)

Ligne budgétaire (n° et intitulé)	Année n	Année n + 1	Année n+2	Année n+3	Année n+4	Année n + 5 et suiv.	TOTAL
1 Assistance technique et administrative (comprenant les coûts de personnel afférents)							
Agences exécutives ³⁷							
Autre assistance technique et administrative							
- intra muros							
- extra muros							
Total assistance technique et administrative							

³⁷

Il convient de mentionner la fiche financière législative se rapportant spécifiquement à l'agence/aux agences exécutive(s) concernée(s).

8.2.5. *Coût des ressources humaines et coûts connexes non inclus dans le montant de référence*

en millions d'euros (à la 3^e décimale)

Type de ressources humaines	Année 2011	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année n+4	Année n+5 et suiv.
Fonctionnaires et agents temporaires (XX 01 01)	1	5	7	7		
Personnel financé au titre de l'art. XX 01 02 (auxiliaires, END, agents contractuels, etc.) (indiquer la ligne budgétaire)						
Coût total des ressources humaines et coûts connexes (NON inclus dans le montant de référence)	0,122	0,610	0,854	0,854		

Calcul — *Fonctionnaires et agents temporaires*

Calcul — *Personnel financé au titre de l'article XX 01 02*

8.2.6. *Autres dépenses administratives non incluses dans le montant de référence*

en millions d'euros (à la 3^e décimale)

	Année 2011	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année n+4	Année n + 5 et suiv.	TOTAL
XX 01 02 11 01 — Missions							
XX 01 02 11 02 — Réunions et conférences							
XX 01 02 11 03 Comités ³⁸ (procédure de gestion)	p.m.	0,065	0,097	0,097			
XX 01 02 11 04 — Études et consultations							
XX 01 02 11 05 — Systèmes d'information							
2 Total autres dépenses de gestion (XX 01 02 11)	p.m.	0,065	0,097	0,097			
Autres dépenses de nature administrative (préciser en indiquant la ligne budgétaire)							
Total des dépenses administratives autres que ressources humaines et coûts connexes (NON inclus dans le montant de référence)	p.m.	0,065	0,097	0,097			

Calcul — *Autres dépenses administratives non incluses dans le montant de référence*

Mode de calcul: 27 membres (1 par EM)* 600 EUR/personne* 4 réunions pour la première année et 6 réunions pour les années suivantes.

³⁸ Préciser le type de comité, ainsi que le groupe auquel il appartient.