

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 4.3.2009
COM(2009)105 final

2009/0032 (CNS)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à suivre l'application de l'acquis
de Schengen**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• **Motivation et objectifs de la proposition**

La décision proposée a pour principal objectif de créer un cadre juridique aux fins de l'évaluation de l'application des éléments de l'acquis de Schengen faisant partie du droit de l'Union européenne. Elle s'accompagne d'une proposition de règlement portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application des éléments de l'acquis de Schengen relevant du droit communautaire. Ce double mécanisme d'évaluation vise à maintenir la confiance mutuelle des États membres dans leur capacité d'appliquer effectivement et efficacement les mesures d'accompagnement permettant la création d'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.

• **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 1999¹ que l'acquis de Schengen a été intégré dans le cadre de l'Union européenne.

L'espace Schengen est fondé sur une confiance mutuelle totale 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

¹ 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.

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»).

Schengen 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 mutuelle sont réunies, avant que l'acquis puisse être mis en vigueur. Deuxièmement, la confiance mutuelle doit ensuite être maintenue 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. Ce sont l'article 66 du traité CE et les articles 30 et 31 du traité UE qui ont été retenus comme base juridique de cette commission, étant donné que l'acquis de Schengen recouvre à la fois des mesures relevant du premier pilier et des mesures relevant du troisième pilier.

Compte tenu de sa base intergouvernementale, l'évaluation de Schengen demeure de la compétence exclusive des États membres, la Commission ne participant qu'en qualité d'observateur. Il est toujours logique de procéder ainsi pour le premier volet du mandat, puisqu'aucune disposition de l'acquis de l'UE dans le domaine de la «Justice et des affaires intérieures» n'établit une telle distinction entre «mise en vigueur» et «application». En outre, il convient de souligner que la procédure de prise de décision pour la levée des contrôles aux frontières intérieures et la pleine application de l'acquis de Schengen a, pour les élargissements de 2004 et de 2007, été fixée 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.

En revanche, cette approche est moins logique pour le second volet du mandat, en particulier – mais pas exclusivement – pour les matières relevant du premier pilier². 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».

² La mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice relève du traité CE.

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. En outre, lorsqu'un État membre ne se conforme pas aux recommandations, aucune décision ne peut être prise pour lever les contrôles aux frontières intérieures, ce qui dès lors incite à appliquer pleinement et correctement l'acquis. La Commission continuera de participer pleinement à ces évaluations en qualité d'observateur.

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

Le programme de La Haye de 2004 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».

Depuis 1999, les États membres ont, entre eux et avec la Commission, examiné à maintes reprises 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) La méthode sur laquelle le mécanisme d'évaluation est actuellement fondé est inadaptée. Les règles relatives à la cohérence et à la fréquence des évaluations ne sont pas claires. Aucune inspection sur place inopinée n'est effectuée.
- (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 en ce qui concerne les matières relevant du premier pilier.

Les points suivants ont pour objet de combler ces lacunes:

Méthodes d'évaluation

La présente proposition instaure une planification claire en ce qu'elle prévoit des programmes pluriannuels et annuels d'inspections sur place annoncées. Les États membres continueront d'être évalués régulièrement afin de garantir une bonne application générale de l'acquis. Toutes les parties de l'acquis de Schengen dont la base juridique est contenue dans le traité sur l'Union européenne 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. Dans ce dernier cas, les inspections peuvent avoir lieu peu après la réception des réponses aux questionnaires.

Ces dernières années, les États membres n'ont pas jugé nécessaire d'effectuer des évaluations sur place de la coopération judiciaire en matière pénale et en matière de lutte contre le trafic 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 à la coopération policière et peuvent porter sur toutes les parties de l'acquis de Schengen. La Commission appréciera le besoin concret de ce type d'inspections, après consultation des États membres et compte tenu des modifications apportées à la législation, aux procédures et à l'organisation des États membres concernés.

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

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

En ce qui concerne la méthode de fixation des priorités, sur la base d'une analyse des risques, pour l'acquis de Schengen en matière de coopération policière et judiciaire, la Commission considère que les mandats actuels d'Europol et d'Eurojust ne permettent pas encore de les y associer. Cependant, si Europol et Eurojust réalisent des analyses de risques pour l'acquis en question, la Commission ne manquera pas de les utiliser pour planifier les évaluations.

Expertise des États membres

Étant donné que la bonne mise en œuvre des mesures d'accompagnement permettant la levée des contrôles aux frontières intérieures est d'une importance capitale pour la sécurité intérieure des États membres, les experts nationaux continueront de jouer un rôle décisif dans le processus d'évaluation. Les membres de l'équipe effectuant une inspection sur place désigneront parmi eux un coordinateur à qui incombera la responsabilité générale de l'établissement du rapport. Le fait de confier cette responsabilité à un expert national traduit la nécessité de coopérer pour parvenir à une évaluation efficace.

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.

Les experts d'Europol ou d'Eurojust peuvent également participer aux évaluations en qualité d'observateur. Il conviendrait que les organismes concernés (par exemple, le Cepol) dispensent les formations appropriées et qu'un concours financier soit apporté 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.

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.

Suivi de l'évaluation

Afin de remédier efficacement aux insuffisances et lacunes mises en évidence, le rapport doit les classer dans l'une des trois catégories retenues. L'État membre concerné dispose d'un délai de deux semaines pour présenter ses observations sur le rapport et d'un délai de six semaines 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 et effectuer des inspections sur place annoncées 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.

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

La Commission coordonnera le processus d'évaluation dans les domaines relevant du traité UE afin d'assurer une évaluation cohérente de toutes les parties de l'acquis de Schengen applicables après la levée des contrôles aux frontières intérieures. En associant les experts nationaux, notamment en désignant un expert national comme coordinateur, il est tenu compte des différentes compétences inscrites dans les traités.

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

Il convient aussi de rappeler que la bonne application des dispositions devant être mises en vigueur par les États membres à compter de leur adhésion ne fait pas l'objet du nouveau mécanisme d'évaluation. C'est en effet au Conseil qu'il appartient en premier lieu de l'évaluer pour déterminer si les contrôles aux frontières intérieures peuvent être levés.

• 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.

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**

Articles 30 et 31 du traité sur l'Union européenne. Le mandat intergouvernemental a reçu pour base juridique les articles 30 et 31 du traité sur l'Union européenne (ainsi que l'article 66 du traité CE); les domaines d'évaluation demeurent inchangés.

- **Subsidiarité et proportionnalité**

Conformément au principe de subsidiarité, l'objectif de l'instrument 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 européenne ne saurait, de par sa nature, exiger une transposition dans le droit interne des États membres, l'instrument retenu est une décision.

4. INCIDENCE BUDGETAIRE

La Commission a établi une fiche financière commune qui est annexée au règlement portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler la bonne application de l'acquis de Schengen relevant du titre IV du traité CE. Cette fiche financière s'applique également à la présente décision. 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 VI du traité UE, de sorte que c'est le système à «géométrie variable» prévu par les protocoles sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande, ainsi que par le protocole Schengen, qui joue.

La présente proposition développe l'acquis de Schengen. Les conséquences suivantes liées aux différents protocoles doivent donc être prises en compte:

Royaume-Uni et Irlande: Le Royaume-Uni participe à la présente décision, conformément à l'article 5 du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, et conformément à l'article 8, paragraphe 2, de 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 Schengen³.

L'Irlande participe à la présente décision, conformément à l'article 5 du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, et conformément à l'article 6, paragraphe 2, de 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 Schengen⁴.

Conséquences pour les nouveaux États membres de la procédure de mise en œuvre en deux étapes des instruments fondés sur l'acquis de Schengen (Bulgarie, Chypre et Roumanie):

L'article 3, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion de 2003⁵ et l'article 4, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion de 2005⁶ 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 nouveaux États membres 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 les nouveaux États membres à compter de la date d'adhésion, ne s'appliquent dans un nouvel État membre 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 susmentionnée.

Il convient de souligner que les dispositions énumérées respectivement à l'annexe I et à l'annexe II des actes d'adhésion sont donc applicables à partir de l'adhésion. Toutefois, le

³ JO L 131 du 1.6.2000, p. 43.

⁴ JO L 64 du 7.3.2002, p. 20.

⁵ JO L 236 du 23.10.2003, p. 33.

⁶ JO L 157 du 21.6.2005, p. 29.

mécanisme d'évaluation créé par le présent instrument ne s'appliquera à ces dispositions qu'une fois que le Conseil aura réalisé l'évaluation de Schengen destinée à déterminer si les contrôles aux frontières intérieures peuvent être levés ou non.

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 Schengen⁷.

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 Schengen⁸.

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 Schengen qui relève des domaines visés à l'article 1^{er}, points G) à I), de la décision 1999/437/CE du Conseil, en liaison avec l'article 3 de la décision 2008/262/JAI du Conseil⁹.

Participation des experts des États membres qui n'appliquent pas encore pleinement l'acquis ou qui ne sont autorisés qu'à en appliquer certaines parties:

En ce qui concerne Chypre, la Bulgarie et la Roumanie, leurs experts peuvent participer à l'évaluation des parties de l'acquis qu'ils appliquent déjà conformément à leurs actes d'adhésion respectifs (par exemple, la coopération policière).

Pour ce qui est du Royaume-Uni et de l'Irlande, leurs experts ne peuvent participer qu'à l'évaluation des parties de l'acquis qui ont déjà été mises en vigueur.

⁷ JO L 176 du 10.7.1999, p. 36.

⁸ JO L 53 du 27.2.2008, p. 52.

⁹ JO L 83 du 26.3.2008, p. 5. (rectificatif JO L 110 du 22.4.2008, p. 16).

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à suivre l'application de l'acquis de Schengen

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment ses articles 30 et 31,

vu la proposition de la Commission¹⁰,

vu l'avis du Parlement européen,

considérant ce qui suit:

- (1) Le programme de La Haye¹¹ 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».
- (2) Par décision du comité exécutif du 16 septembre 1998¹², 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 suivre l'application de l'acquis de Schengen, compte tenu de la nécessité, d'une part, de maintenir un haut niveau de confiance mutuelle entre les États membres qui font partie de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures et, d'autre part, de garantir le respect de normes uniformes de haut niveau dans l'application concrète de l'acquis de Schengen. Un tel mécanisme devrait reposer sur une étroite coopération entre la Commission et les États membres en question.
- (4) 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

¹⁰ JO C du , p. .

¹¹ JO C 53 du 3.3.2005, p. 1 (point 1.7.1.).

¹² JO L 239 du 22.9.2000, p. 138.

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.

- (5) L'acquis de Schengen contient tant des dispositions relevant du traité instituant la Communauté européenne que des dispositions relevant du traité sur l'Union européenne. L'expérience tirée des évaluations conduites jusqu'à présent démontre qu'il est nécessaire de disposer d'un mécanisme d'évaluation cohérent, qui couvre les deux piliers.
- (6) La présente décision constitue la base législative nécessaire à la mise en œuvre du mécanisme d'évaluation dans les matières relevant du traité sur l'Union européenne. Le règlement (CE) n° XXX/XXXX du Conseil du [...] portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen constitue, quant à lui, la base législative nécessaire à la mise en œuvre du mécanisme d'évaluation dans les matières relevant du traité instituant la Communauté européenne.
- (7) Le fait que la base législative nécessaire à la mise en place du mécanisme d'évaluation se compose de deux instruments distincts est sans préjudice du principe selon lequel toutes les évaluations devraient être conduites dans le cadre d'un seul et même mécanisme. Certaines dispositions de ces deux instruments devraient, par conséquent, être identiques.
- (8) Le mécanisme d'évaluation mis en place par le présent instrument respecte la nature spécifique de la coopération entre la police, les douanes et d'autres services répressifs, mais également celle de la coopération dans le domaine de la justice pénale.
- (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.
- (10) 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. Il conviendrait que les organismes concernés (par exemple, le Cepol) dispensent les formations appropriées et qu'un concours financier soit apporté 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.
- (11) Le Royaume-Uni participe à la présente décision, conformément à l'article 5 du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, et à l'article 8, paragraphe 2, de 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 Schengen¹³.
- (12) L'Irlande participe à la présente décision, conformément à l'article 5 du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, et à

¹³ JO L 131 du 1.6.2000, p. 43.

l'article 6, paragraphe 2, de 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 Schengen¹⁴.

- (13) En ce qui concerne l'Islande et la Norvège, la présente décision 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 États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen¹⁵, qui relève des domaines visés à l'article 1^{er}, points G à I, de la décision 1999/437/CE¹⁶ du Conseil du 17 mai 1999 relative à certaines modalités d'application de cet accord.
- (14) En ce qui concerne la Suisse, la présente décision 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 Schengen¹⁷, qui relève des domaines visés à l'article 1^{er}, points G à I, de la décision 1999/437/CE du Conseil, lu en combinaison avec l'article 3 de la décision 2008/149/JAI¹⁸ du Conseil du 28 janvier 2008.
- (15) En ce qui concerne le Liechtenstein, la présente décision 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 Schengen, qui relève des domaines visés à l'article 1^{er}, points G à I, de la décision 1999/437/CE du Conseil, en liaison avec l'article 3 de la décision 2008/262/JAI du Conseil¹⁹,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Objet et champ d'application

La présente décision crée un mécanisme d'évaluation destiné à suivre l'application de l'acquis de Schengen dans les États membres où celui-ci s'applique pleinement et dans les États membres qui ont été autorisés par le Conseil à participer à certaines de ses dispositions.

Les États membres qui ont reçu l'autorisation de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen ne participent qu'à l'évaluation de l'application des dispositions qui sont couvertes par cette autorisation et qu'ils appliquent déjà.

¹⁴ JO L 64 du 7.3.2002, p. 20.

¹⁵ JO L 176 du 10.7.1999, p. 36.

¹⁶ JO L 176 du 10.7.1999, p. 31.

¹⁷ JO L 53 du 27.2.2008, p. 52.

¹⁸ JO L 53 du 27.2.2008, p. 50.

¹⁹ JO L 83 du 26.3.2008, p. 5 (rectificatif JO L 110 du 22.4.2008, p. 16).

Les États membres qui n'appliquent pas encore pleinement l'acquis de Schengen ne participent qu'à l'évaluation de l'application des parties dudit acquis qu'ils appliquent déjà.

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente décision, 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 instituant la Communauté européenne ainsi que les actes fondés sur l'acquis de Schengen ou qui s'y rapportent, dans la mesure où la base juridique de ces dispositions et actes est contenue dans le titre VI du traité sur l'Union européenne.

Article 3

Responsabilités

1. La Commission est chargée de la mise en œuvre du mécanisme d'évaluation. Ce mécanisme est placé sous la coordination d'un groupe, ci-après dénommé «groupe de coordination», qui se compose de représentants des États membres et de la Commission. Un représentant de la Commission assure la présidence de ce groupe. La Commission peut inviter Europol à participer aux travaux du groupe de coordination en qualité d'observateur.
2. Les États membres coopèrent avec la Commission au sein du groupe de coordination, afin de permettre à celle-ci d'accomplir les tâches qui lui incombent en vertu de la présente décision. Les États membres coopèrent également avec la Commission durant les phases préparatoires et de l'inspection sur place, ainsi que durant les phases de compte rendu et de suivi des évaluations.

Article 4

Évaluations

1. 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 les domaines spécifiques concernés. Seules des inspections sur place annoncées peuvent avoir lieu.
2. Les domaines spécifiques pouvant être soumis à évaluation, dans la mesure où ils se rapportent à des actes ou des dispositions ayant leur base juridique dans le titre VI du traité sur l'Union européenne, sont énumérés en annexe de la présente décision. L'annexe contient une liste non exhaustive de ces domaines.

Article 5

Programme d'évaluation pluriannuel

1. Un programme d'évaluation pluriannuel, quinquennal, est établi par la Commission en étroite collaboration avec le groupe de coordination, au plus tard trois 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 tient compte des menaces pour 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. Un questionnaire-type est joint en annexe au programme pluriannuel.
4. Le cas échéant, le programme d'évaluation pluriannuel peut être adapté, en étroite collaboration avec le groupe de coordination.

Article 6

Programme d'évaluation annuel

1. Un programme d'évaluation annuel détaillant les activités d'évaluation est défini par la Commission en étroite coopération avec le groupe de coordination au plus tard le 30 novembre de chaque l'année. Ce programme prévoit l'évaluation:
 - de l'application de l'acquis de Schengen 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. Le programme énumère les États membres qui doivent être évalués dans l'année à venir conformément au programme d'évaluation pluriannuel et contient une liste des domaines qui seront soumis à évaluation, ainsi que le questionnaire à communiquer aux États membres concernés. Si une appréciation est possible à ce stade, le programme contient une liste des inspections sur place à réaliser.
3. La Commission décide, en étroite coopération avec le groupe de coordination, après analyse des réponses au questionnaire, si une inspection sur place doit avoir lieu ou non.

L'inspection sur place peut avoir lieu au plus tôt quatre mois après communication du questionnaire par la Commission à l'État membre concerné.

4. Le cas échéant, le programme d'évaluation annuel peut être adapté à l'initiative de la Commission ou d'un État membre, conformément aux dispositions des paragraphes 2 et 3.

Article 7

Listes d'experts

1. La Commission établit une liste des experts chargés par les États membres, Europol et Eurojust de participer aux inspections sur place. Cette liste est classifiée «restreint» et communiquée au groupe de coordination.
2. Les États membres, Europol et Eurojust indiquent les domaines d'expertise de chaque expert, par référence aux domaines énumérés en annexe de la présente décision. Ils informent le plus rapidement possible la Commission de tout changement.
3. 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.
4. Les États membres, Europol et Eurojust s'assurent que les experts qu'ils désignent satisfont aux exigences fixées au paragraphe 3, notamment en vérifiant la formation qu'ils ont reçue, et veillent en outre à ce que les experts en question bénéficient d'une formation continue leur permettant de continuer à satisfaire auxdites exigences.

Article 8

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 7, ainsi que d'un (de) fonctionnaire(s) 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. Les experts d'Europol et d'Eurojust peuvent participer en qualité d'observateurs.
2. Le nombre d'experts participant aux inspections sur place ne peut excéder huit personnes.
3. 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.

4. Avant l'inspection sur place, les membres de l'équipe désignent d'un commun accord l'un des experts nationaux comme coordinateur de l'inspection sur place. Si aucun accord n'est conclu avant le début de l'inspection sur place, le coordinateur est un fonctionnaire de la Commission.
5. Le coordinateur est chargé de mener l'inspection sur place.

Article 9

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. Les États membres sont informés de toute inspection sur place au moins deux mois avant la date à laquelle elle doit avoir lieu.
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 relevant des 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. 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 10

Questionnaires

1. 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.

Article 11

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, le rapport est établi par la Commission;
 - b) en cas d'inspection sur place, il est établi par l'équipe chargée de ladite inspection sur place durant celle-ci. Le coordinateur désigné conformément à l'article 8, paragraphe 4, assume la responsabilité globale de l'établissement du rapport, ainsi que de son intégrité et de sa qualité.
 - c) Chaque rapport est approuvé par l'ensemble des experts composant l'équipe. 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 conclusions du rapport sont classées dans l'une des catégories suivantes:
 - a) conforme;
 - b) conforme, mais améliorations nécessaires;
 - c) non conforme, avec irrégularités graves.
4. Le rapport est communiqué par la Commission à l'État membre concerné dans un délai de quatre 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.

Dans un délai de six semaines à compter de la réception du rapport, l'État membre concerné soumet un plan d'action expliquant comment il entend remédier à toute insuffisance constatée.
5. Le rapport et la réponse de l'État membre concerné sont présentés par le coordinateur au groupe de coordination. Après avoir consulté l'équipe d'experts, la Commission soumet une appréciation de l'adéquation du plan d'action. Les États membres sont invités à formuler des observations sur le rapport et 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 aussi longtemps que le plan d'action n'a pas été complètement mis en œuvre. Selon la gravité des insuffisances constatées et les mesures prises pour y remédier, la Commission peut, en étroite collaboration avec le

groupe de coordination, programmer des inspections sur place annoncées ou inopinées destinées à suivre 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 appliquant pleinement l'acquis de Schengen, la Commission en informe le Conseil le plus rapidement possible, de sa propre initiative ou à la demande d'un État membre.

Article 12

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 et l'État membre concerné décident des parties du rapport qui peuvent être publiées.

Article 13

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 6, sont établis six mois après l'entrée en vigueur de la présente décision. La mise en œuvre de ces deux programmes débute un an après l'entrée en vigueur de la présente décision.
2. Les États membres désignent leurs experts conformément à l'article 7 au plus tard trois mois après l'entrée en vigueur de la présente décision.

Article 14

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 de la présente décision. 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 15

Abrogation

Dans la mesure où elle a trait à l'acquis de Schengen au sens de l'article 2 de la présente décision, 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 16

Entrée en vigueur

La présente décision entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

ANNEXE

- **Coopération policière**

- Coopération entre les services de police et les autres services répressifs
- Accords bilatéraux en matière de coopération policière aux frontières intérieures
- Coopération opérationnelle
- Assistance mutuelle, modalités d'exercice du droit de suite et dispositifs de surveillance
- Mécanisme de coopération transfrontalière, y compris l'assistance mutuelle et l'échange d'information
- Coopération associant les agents de liaison
- Transmission d'informations dans les régions frontalières
- Coopération directe aux frontières intérieures entre les services des États membres voisins

- **Protection des données**

- Aspects juridiques, organisationnels et techniques de la protection des installations et des données à caractère personnel
- Droits de la personne concernée et traitement des plaintes
- Fonction de surveillance (inspections sur place)
- Coopération avec les autres autorités chargées de la protection des données
- Mesures visant à empêcher l'accès aux systèmes d'information et aux données stockées

- **Système d'information Schengen (SIS) / Sirene**

- Sécurité des données et des locaux
- Dispositions législatives et réglementaires relatives au SIS
- Traitement, saisie et modification des données, suppression des signalements, mesures en matière de qualité des données
- Disponibilité technique et capacité opérationnelle des bureaux Sirene
- Accès des utilisateurs finals aux données pertinentes du SIS
- Formation

- **Coopération judiciaire en matière pénale**

- Assistance mutuelle
- Extradition
- **Drogue**
 - Mesures juridiques, organisationnelles et techniques visant à lutter contre le trafic de drogue aux frontières extérieures