

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 4.3.2009
COM(2009)102 final

2009/0033 (CNS)

Proposition de

RÈGLEMENT 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 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 communautaire. Il s'accompagne d'une proposition de décision portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à suivre l'application des éléments de l'acquis de Schengen relevant du droit de l'Union européenne. 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 souhaitent 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, surtout en ce qui concerne les matières relevant du premier pilier. 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. 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 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) 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 tant annoncées qu'inopinées. 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 instituant la Communauté 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 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, et 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, il convient de rappeler que 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'armes². La vérification de la bonne transposition de cette directive a été confiée à la Commission conformément au traité CE. 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 cette directive dans la présente proposition.

La Commission appréciera le besoin concret 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 et 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 toujours 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 communautaire, 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 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. Ils participeront aux inspections annoncées et inopinées et conseilleront la Commission lors de l'élaboration des programmes d'évaluation pluriannuels et annuels.

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

² JO L 256 du 13.9.1991, p. 51.

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 initiatives des États membres en matière 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 communautaires adoptées conformément aux règles établies par le Fonds pour les frontières extérieures)³.

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 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 14 du traité CE 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 de préciser 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, 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 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 communautaire.

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

Compte tenu des responsabilités qui lui sont conférées par le traité CE, la Commission doit se charger du processus d'évaluation de Schengen pour pouvoir apprécier la bonne application de l'acquis après la levée 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.

³ JO L 144 du 6.6.2007, p. 22.

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

Il convient aussi de rappeler qu'en ce qui concerne les dispositions devant être appliquées par les États membres à compter de leur adhésion, la Commission conserve les pouvoirs qui lui sont conférés en tant que gardienne des traités. Le nouveau mécanisme d'évaluation n'a pas pour objet de contrôler la bonne application de ces dispositions, puisque c'est 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, 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**

Article 66 du traité instituant la Communauté européenne. Le mandat intergouvernemental a reçu pour base juridique l'article 66 du traité CE (ainsi que les articles 30 et 31 du traité UE)

pour les matières relevant du troisième pilier); 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 communautaire.

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 communautaire 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

La Commission a établi une fiche financière commune qui s'applique également à la décision proposée sur la base du titre VI du traité UE. Elle est annexée au présent règlement. 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 IV du traité CE, 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. Les conséquences suivantes liées aux différents protocoles doivent donc être prises en compte:

Royaume-Uni et Irlande: La présente proposition porte création d'un mécanisme d'évaluation couvrant des parties de l'acquis de Schengen auxquelles le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent pas, conformément à la décision 2000/365/CE 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 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen. Le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent donc à l'adoption du présent règlement et ne sont liés par celui-ci ou soumis à son application que dans la mesure où le mécanisme d'évaluation couvre les parties de l'acquis de Schengen auxquelles ces États participent, telles que par exemple la responsabilité du transporteur et la lutte contre le trafic de drogue.

Danemark: En vertu du protocole sur la position du Danemark annexé aux traités UE et CE, le Danemark ne participe pas à l'adoption par le Conseil des mesures visées au titre IV du traité CE, 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 développe l'acquis de Schengen et, aux termes de l'article 5 du protocole, «[l]e Danemark décide, 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 IV du traité instituant la Communauté européenne, s'il transpose cette décision dans son droit national».

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 2003⁴ et l'article 4, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion de 2005⁵ 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 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.

Il convient de souligner que pour ces dispositions, qui sont applicables à partir de l'adhésion, la Commission conserve les pouvoirs qui lui sont conférés en tant que gardienne des traités. Toutefois, le mécanisme d'évaluation créé par le présent instrument ne s'applique à ces dispositions qu'une fois que le Conseil a 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 Schengen⁶.

⁴ JO L 236 du 23.10.2003, p. 33.

⁵ JO L 157 du 21.6.2005, p. 29.

⁶ JO L 176 du 10.7.1999, p. 36.

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 Schengen⁷.

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 1er, points A) à G), de la décision 1999/437/CE du Conseil, en liaison avec l'article 3 de la décision 2008/261/CE du Conseil⁸.

Il convient de souligner que les infractions constatées dans l'application de l'acquis de Schengen par l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein doivent être portées devant les comités mixtes institués par les accords précités et que les dispositions respectives de ces accords concernant le règlement des litiges s'appliquent.

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, frontières extérieures à l'exception du SIS).

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 53 du 27.2.2008, p. 52.

⁸ JO L 83 du 26.3.2008, p. 3.

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

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

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 66,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen,

considérant ce qui suit:

- (1) Le programme de La Haye⁹ 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 1998¹⁰, 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 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, sans préjudice des pouvoirs conférés à la Commission en vertu de l'article 226 du traité instituant la Communauté européenne.
- (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

⁹ JO C 53 du 3.3.2005, p. 1 (point 1.7.1.).

¹⁰ 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) Le présent règlement constitue la base législative nécessaire à la mise en œuvre du mécanisme d'évaluation dans les matières relevant du traité instituant la Communauté européenne. La décision XXXX/XXX/JAI du Conseil du [...] portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à suivre l'application de l'acquis de Schengen constitue, quant à elle, la base législative nécessaire à la mise en œuvre du mécanisme d'évaluation dans les matières relevant du traité sur l'Union 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) 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 notamment 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.
- (9) 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.
- (10) Il conviendrait que l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures¹¹ (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 aussi pouvoir s'appuyer sur l'expertise de Frontex dans la réalisation d'inspections sur place aux frontières extérieures, sur une base ad hoc.
- (11) 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

¹¹ Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 (JO L 349 du 25.11.2004, p. 1).

domaine de l'évaluation de l'acquis de Schengen, au moyen des instruments financiers existants et des actes les développant.

- (12) Le présent règlement et la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998, dans la mesure où ses dispositions ne sont pas abrogées par le présent règlement, sont sans préjudice des pouvoirs conférés à la Commission en vertu du traité instituant la Communauté européenne en ce qui concerne l'application des dispositions de l'acquis de Schengen visées à l'article 3, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion de 2003 dans le cas de la République de Chypre et à l'article 4, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion de 2005 dans le cas de la République de Bulgarie et de la Roumanie.
- (13) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté 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 IV de la troisième partie du traité instituant la Communauté européenne, le Danemark, conformément à l'article 5 dudit protocole, devra décider, dans un délai de six mois suivant la date d'adoption du présent règlement, s'il le transpose ou non dans son droit national.
- (14) Le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auquel le Royaume-Uni participe, dans la mesure où l'acquis de Schengen soumis à évaluation relève 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 Schengen¹² et de la décision ultérieure 2004/926/CE du Conseil du 22 décembre 2004 sur l'application de certaines parties de l'acquis de Schengen par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord¹³. Le Royaume-Uni participe donc à l'adoption du présent règlement et est lié par celui-ci ou soumis à son application, mais dans cette seule mesure.
- (15) Le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auquel l'Irlande participe, dans la mesure où l'acquis de Schengen soumis à évaluation relève 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. L'Irlande participe donc à l'adoption du présent règlement et est liée par celui-ci ou soumise à son application, mais dans cette seule mesure.
- (16) En ce qui concerne l'Islande et la Norvège, le présent règlement constitue, à l'exception de son article 13, paragraphe 7, et de son article 16, troisième tiret, un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne et 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},

¹² JO L 131 du 1.6.2000, p. 43.

¹³ JO L 395 du 31.12.2004, p. 70.

¹⁴ JO L 64 du 7.3.2002, p. 20.

¹⁵ JO L 176 du 10.7.1999, p. 36.

points A) à G), de la décision 1999/437/CE du Conseil du 17 mai 1999 relative à certaines modalités d'application dudit accord¹⁶.

- (17) En ce qui concerne la Suisse, le présent règlement constitue, à l'exception de son article 13, paragraphe 7, et de son article 16, troisième tiret, 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 A) à G), de la décision 1999/437/CE du Conseil, lu en combinaison avec l'article 3 de la décision 2008/146/CE¹⁸ du Conseil du 27 février 2008.
- (18) En ce qui concerne le Liechtenstein, le présent règlement constitue, à l'exception de son article 13, paragraphe 7, et de son article 16, troisième tiret, 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 A) à G), de la décision 1999/437/CE du Conseil, lu en combinaison avec l'article 3 de la décision 2008/261/CE¹⁹ du Conseil du 26 mars 2008.
- (19) 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.
- (20) 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,

A ARRÊTÉ 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 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.

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. 1.

¹⁹ JO L 83 du 26.3.2008, p. 3.

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 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 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 traité instituant la Communauté 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 Frontex à participer aux travaux du groupe de coordination.
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 du présent règlement. Les États membres coopèrent également avec la Commission durant les phases préparatoire 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. Les inspections sur place peuvent être annoncées ou inopinées.
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 traité instituant la Communauté européenne, sont listés en annexe du présent règlement. 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 est établi sur la base d'une analyse des risques, compte tenu des pressions migratoires, 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

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 à venir. Ces recommandations font référence aux sections des frontières extérieures et points de passage frontaliers qui doivent être soumis à évaluation dans l'année à venir 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 dans l'année à venir, au moyen 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

Programme d'évaluation annuel

1. Eu égard à l'analyse des risques fournie par Frontex conformément à l'article 6, 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 par un État membre donné, conformément au programme pluriannuel d'évaluation;

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. Une première section du programme, établie par la Commission en étroite collaboration avec le groupe de coordination, énumère les États membres devant être évalués dans l'année à venir conformément au programme pluriannuel. Cette section comprend la liste des domaines à évaluer, ainsi que le questionnaire à adresser aux États membres concernés. Si une appréciation est possible à ce stade, le programme contient une liste des inspections sur place à réaliser.

La Commission décide, 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.

3. La Commission élabore la seconde section du programme, qui établit la liste des inspections sur place inopinées à réaliser dans l'année à venir. 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 dispositions des paragraphes 2 et 3, respectivement.

Article 8

Listes 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 au groupe de coordination.
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 9, 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 9

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 8, 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.
2. La Commission peut convier Frontex à charger un représentant de l'agence de participer, en qualité d'observateur, à une inspection conduite aux frontières extérieures.
3. Le nombre d'experts 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 experts 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. Le coordinateur des inspections sur place est un fonctionnaire de la Commission.

Article 10

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 dont ils doivent faire l'objet:
 - au moins deux mois avant, dans le cas d'une inspection sur place annoncée;

- au moins vingt-quatre 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 la Commission.
- 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. 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 11

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 12

Vérification de la libre circulation des personnes aux frontières intérieures

Nonobstant l’article 9, les équipes chargées de réaliser 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.
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 à la Commission 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 l'expert de la Commission au groupe de coordination. 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 programmer des inspections sur place annoncées ou inopinées destinées à vérifier la bonne mise en œuvre du plan d'action.
7. Les paragraphes 1 à 6 sont sans préjudice des compétences conférées à la Commission en vertu de l'article 226 du traité instituant la Communauté européenne.
8. 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.

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

Dispositions transitoires

1. Le premier programme pluriannuel d'évaluation, tel que prévu à l'article 5, et le premier programme annuel d'évaluation, tel que prévu à l'article 7, 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 8 au plus tard trois mois après l'entrée en vigueur du présent règlement.

Article 16

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,
- sur les conclusions formulées à la suite de chaque évaluation et l'état d'avancement des mesures correctives, et
- sur toute procédure d'infraction lancée par la Commission à la suite d'une évaluation.

Article 17

Abrogation

Dans la mesure où elle a trait à l'acquis de Schengen au sens de l'article 2 du présent règlement, 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 18

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 instituant la Communauté européenne.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

ANNEXE

- **Frontières intérieures:**

- Abolition des contrôles aux frontières intérieures
- Abolition des obstacles aux frontières intérieures

- **Frontières extérieures:**

- Stratégie et structure organisationnelle et fonctionnelle des services frontaliers
- Analyse des risques, renseignement et gestion des flux de données
- Réadmission, éloignement et immigration illégale, y compris responsabilité du transporteur
- Dispositions relatives à la réalisation des contrôles aux points de passage frontaliers
- Infrastructure des points de passage frontaliers
- Moyens techniques disponibles aux frontières extérieures pour le contrôle de celles-ci
- Effectifs des garde-frontières et formation de ceux-ci
- Systèmes de surveillance aux frontières
- Formes de coopération existant avec les pays tiers voisins

- **Visas:**

- Dispositions relatives à la délivrance de visas
- Consultation du système d'information Schengen et du système d'information sur les visas
- Sécurité des bâtiments consulaires
- Dispositions et modalités pratiques concernant l'approvisionnement en vignettes Schengen et les conditions de leur stockage
- Effectifs consulaires et formation de ceux-ci
- Matériel informatique permettant de détecter les faux documents et les documents falsifiés
- Coopération consulaire

- **Protection des données**

- Aspects juridiques, organisationnels et techniques de la protection des données à caractère personnel
- Mesures visant à empêcher l'accès aux systèmes d'information et aux données stockées
- Droits de la personne concernée et traitement des plaintes
- Fonction de surveillance (contrôles sur place)
- Protection des données lors de la délivrance des visas
- Coopération avec les autorités chargées de la protection des données
- **Système d'information Schengen (SIS) / SIRENE**
 - Sécurité des données
 - Sécurité des systèmes et réseaux informatiques dans lesquels les données sont traitées
 - Sécurité 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
- **Stupéfiants**
 - Mise en œuvre du certificat médical Schengen et obstacles rencontrés

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

1. DÉNOMINATION DE LA PROPOSITION:

Proposition de règlement du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen et proposition de décision du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à suivre l'application de l'acquis de Schengen

2. CADRE GPA / EBA

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

Activités: Solidarité - Frontières extérieures, 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, politique des visas et libre circulation des personnes), création d'un article 18 02 XX - intitulé «évaluation de Schengen»*

**Ligne budgétaire à créer dans l'APB 2010*

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

Il est prévu que l'action commence en 2010 ou en 2011. L'action 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	Diss ²⁰	OUI/	OUI	NON	N° [3A]

²⁰ 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)

millions d'euros (à la 3e décimale)

Nature de la dépense	Section n°		Année 2010	2011	2012	2013	n + 4	n + 5 et suiv.	Total
----------------------	------------	--	------------	------	------	------	-------	----------------	-------

Dépenses opérationnelles²¹

Crédits d'engagement (CE)	8,1,	a	p.m.	0,56	0,73	0,73			
Crédits de paiement (CP)		b							

Dépenses administratives incluses dans le montant de référence²²

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

MONTANT TOTAL DE RÉFÉRENCE

Crédits d'engagement		a + c	p.m.	0,56	0,73	0,73			
Crédits de paiement		b + c	p.m.	0,56	0,73	0,73			

Dépenses administratives non incluses dans le montant de référence²³

Ressources humaines et dépenses connexes (CND)	8.2.5.	d	0,12	0,61	0,85	0,85			
Frais administratifs autres que les ressources humaines et coûts connexes, hors montant de référence (CND)	8.2.6.	e	p.m.	0,06	0,1	0,1			

Total indicatif du coût de l'action

TOTAL CE, y compris coût des ressources humaines		a + c + d + e	0,12	1,23	1,68	1,68			
--------------------------------------------------	--	---------------	------	------	------	------	--	--	--

²¹ Dépenses ne relevant pas du chapitre xx 01 du titre xx concerné.

²² Dépenses relevant de l'article xx 01 04 du titre xx.

²³ Dépenses relevant du chapitre xx 01, sauf articles xx 01 04 et xx 01 05.

TOTAL CP, y compris coût des ressources humaines		b + c + d + e	0,12	1,23	1,68	1,68			
---------------------------------------------------------	--	---------------------	------	------	------	------	--	--	--

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):

millions d'euros (à la 3e 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 existante²⁴. **Le cas échéant, les crédits pour 2010 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 interinstitutionnel²⁵ (relatives à l'instrument de flexibilité ou à la révision des perspectives financières).

4.1.3. Incidence financière sur les recettes

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

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 Norvège²⁶ ainsi que la Suisse²⁷ et le Liechtenstein²⁸, contribuent donc aux frais.

²⁴ La mise en œuvre du mécanisme d'évaluation se poursuivra au-delà de l'exercice 2013.

²⁵ Voir points 19 et 24 de l'accord interinstitutionnel.

²⁶ 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).

millions d'euros (à la 1ère décimale)

Ligne budgétaire	Recettes	Avant l'action [Année n-1]	Situation après l'action					
			2010	2011	2012	2013	[n+4]	[n+5] ²⁹
18.02.XX	a) <i>Recettes en termes absolus</i>		p.m.	0,07	0,1	0,11		
	b) <i>Modification des recettes</i> 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 2010	2011	2012	2013	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 dans le cadre des évaluations sont pris en charge par le budget national des États membres dont les experts participent à l'acquis de Schengen. 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 sont effectuées. En conséquence, les coûts occasionnés par ce mécanisme, notamment ceux liés à la participation des experts des États membres (remboursement des frais de voyage et de logement lors de l'inspection sur place), doivent être à la charge du budget de

²⁷ 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).

²⁸ 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).

²⁹ Des colonnes supplémentaires doivent être ajoutées le cas échéant, si la durée de l'action excède 6 ans.

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 communautaire, 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 pour évaluer les mesures d'accompagnement permettant ce maintien. 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. Pour garantir la cohérence de l'évaluation, l'évaluation fondée sur le troisième pilier doit également être coordonnée par la Commission et pleinement associée, une fois encore, les experts des États membres.

Le Conseil a invité la Commission, dans le programme de La Haye, à présenter une proposition visant à compléter le mécanisme d'évaluation de Schengen existant par un mécanisme associant pleinement les experts des États membres.

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 maintenir 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.

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

Action 2: évaluation au moyen d'inspections sur place inopinées portant sur les aspects de l'acquis de Schengen régis par le premier pilier.

Indicateur: appréciation de l'application de l'acquis afin de remédier aux lacunes spécifiques. Un rapport établi après chaque inspection rendra compte de la conformité avec le droit communautaire.

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 mission de service public.
- Gestion partagée ou décentralisée***
 - avec des États membres
 - avec des pays tiers
- Gestion conjointe avec des organisations internationales (à préciser)***

Remarques:

6. CONTRÔLE ET ÉVALUATION

6.1. Système de contrôle

Les instruments législatifs proposés prévoient 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 ces instruments.

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 cette action.

8. DÉTAIL DES RESSOURCES

8.1. Objectifs de la proposition en termes de coûts

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

(Indiquer les intitulés des objectifs, des actions et des réalisations)	Type de réalisation	Coût moyen	Année 2010		Année 2011		Année 2012		Année 2013		Année n + 4		Année n + 5 et suiv.		TOTAL	
			Nbre de réalisations	Coût total												
OBJECTIF OPÉRATIONNEL n°1 ³⁰ Vérification de l'application de l'acquis de Schengen																
Action 1 inspections annoncées (experts des EM + experts de la COM)																
Réalisation 1: mission		0,0024	p.m.	p.m.	200	0,48	240	0,58	240	0,58						
Matériel informatique				p.m.		0,01		0,01		0,01						
Action 2 Inspections inopinées Experts des EM + experts de la COM																
- Réalisation 1: mission		0,0024	p.m.	p.m.	30	0,07	60	0,14	60	0,14						
COÛT TOTAL						0,56		0,73		0,73						

³⁰

Tel que décrit au point 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 et 10 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 d'allocation annuelle 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 2010	Année 2011	Année 2012	Année 2013	Année n + 4	Année n + 5
Fonctionnaires ou agents temporaires ³¹ (XX 01 01)	A*/AD	1	4	6	6		
	B*, C*/AST		1	1	1		
Personnel financé ³² au titre de l'art. XX 01 02							
Autres effectifs ³³ 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 2009
- ✓ Postes à demander lors de la prochaine procédure de SPA/APB (2 pour 2011 et 1 pour 2012)
- ✓ 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 de l'année concernée

³¹ Dont le coût N'EST PAS COUVERT par le montant de référence.

³² Dont le coût N'EST PAS COUVERT par le montant de référence.

³³ Dont le coût est inclus dans le montant de référence.

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

millions d'euros (à la 3e 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
Assistance technique et administrative (comprenant les coûts de personnel afférents)							
Agences exécutives ³⁴							
Autre assistance technique et administrative							
- <i>intra muros</i>							
- <i>extra muros</i>							
Total assistance technique et administrative							

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

millions d'euros (à la 3e décimale)

Type de ressources humaines	Année 2010	Année 2011	Année 2012	Année 2013	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)	0,37	0,73	0,85	0,85		

³⁴

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

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*

millions d'euros (à la 3e décimale)

	Année 2010	Année 2011	Année 2012	Année 2013	Année n + 4	Année n + 5 et suiv.	TOTAL
XX 01 02 11 01 – Missions							
XX 01 02 11 02 – Réunions et conférences	p.m.	0,06	0,1	0,1			
XX 01 02 11 03 - Comités ³⁵							
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.	0,06	0,1	0,1			
3 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.	0,06	0,1	0,1			

³⁵ Préciser le type de comité, ainsi que le groupe auquel il appartient.

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