



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Document de séance

A7-0215/2013

10.6.2013

RAPPORT

sur le projet de règlement du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen (10273/2013 – C7-0000/2013 – 2010/0312(NLE))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Carlos Coelho

Légende des signes utilisés

- * Procédure de consultation
- *** Procédure d'approbation
- ***I Procédure législative ordinaire (première lecture)
- ***II Procédure législative ordinaire (deuxième lecture)
- ***III Procédure législative ordinaire (troisième lecture)

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par le projet d'acte.)

Amendements à un projet d'acte

Dans les amendements du Parlement, les modifications apportées au projet d'acte sont marquées en ***italique gras***. Le marquage en *italique maigre* est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du projet d'acte pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

L'en-tête de tout amendement relatif à un acte existant, que le projet d'acte entend modifier, comporte une troisième et une quatrième lignes qui identifient respectivement l'acte existant et la disposition de celui-ci qui est concernée. Les parties reprises d'une disposition d'un acte existant que le Parlement souhaite amender, alors que le projet d'acte ne l'a pas modifiée, sont marquées en **gras**. D'éventuelles suppressions concernant de tels passages sont signalées comme suit: [...].

SOMMAIRE

	Page
PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN	5
ANNEXE	6
EXPOSÉ DES MOTIFS	7
RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION	10

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur le projet de règlement du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen
(10273/2013 – C7-0000/2013 – 2010/0312(NLE))

(Procédure législative spéciale – consultation)

Le Parlement européen,

- vu le projet du Conseil (10273/2013),
 - vu l'article 70 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
 - vu la demande d'avis reçue du Conseil (C7-0160/2013),
 - vu l'engagement pris par le représentant du Conseil, par lettre du 30 mai 2013, d'adopter l'acte tel qu'il a été transmis au Parlement,
 - vu l'article 55 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A7-0215/2013),
1. approuve le projet du Conseil;
 2. approuve la déclaration commune du Parlement, du Conseil et de la Commission annexée à la présente résolution;
 3. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission.

ANNEXE

Projet de déclaration du Parlement européen, du Conseil et de la Commission

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission saluent l'adoption du règlement modifiant le code frontières Schengen afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles, ainsi que du règlement portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen. Les trois institutions estiment que ces nouveaux mécanismes constituent une réponse appropriée à la demande formulée par le Conseil européen dans ses conclusions du 24 juin 2011 en vue d'un renforcement de la coopération et de la confiance mutuelle entre les États membres dans l'espace Schengen et de la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation efficace et fiable qui permette l'application de règles communes et le renforcement, l'adaptation et l'extension des critères fondés sur l'acquis de l'UE, tout en rappelant que les frontières extérieures de l'Europe doivent être gérées de manière efficace et cohérente, sur la base d'une responsabilité commune, de la solidarité et d'une coopération pratique.

Les trois institutions déclarent que cette modification du code frontières Schengen renforcera la coordination et la coopération au niveau de l'Union en prévoyant, d'une part, des critères pour l'éventuelle réintroduction de contrôles aux frontières par les États membres et, d'autre part, un mécanisme de l'UE qui permette de réagir en cas de situation véritablement critique mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen en l'absence de contrôles aux frontières intérieures.

Les trois institutions soulignent que ce nouveau système d'évaluation est un mécanisme de l'UE, qu'il couvrira tous les aspects de l'acquis de Schengen et qu'il associera des experts des États membres, la Commission et les agences de l'UE concernées.

Elles conviennent que toute future proposition de la Commission visant à modifier ce système d'évaluation serait soumise au Parlement européen pour consultation afin que l'avis de ce dernier soit pris en considération, dans toute la mesure du possible, avant l'adoption d'un texte définitif.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Contexte

Le texte qui fait l'objet de la consultation du Parlement européen résulte d'un accord obtenu entre les trois institutions, à la suite d'un long processus de négociations.

Une première tentative a été faite pour remédier aux faiblesses et aux lacunes montrées par l'actuel mécanisme d'évaluation, qui est de nature purement intergouvernementale et a été mis en place conformément à la décision du Comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen (décision SCH/Com-ex (98) 26 déf.), avec la présentation, en mars 2009, de deux propositions par la Commission européenne (une au titre de l'ancien premier pilier et l'autre au titre de l'ancien troisième pilier), en vue de remplacer le mécanisme d'évaluation. En octobre 2009, le Parlement européen a rejeté les deux propositions et a invité la Commission à les retirer et à soumettre de nouvelles propositions considérablement améliorées respectant la procédure de codécision et prenant en compte l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Une nouvelle proposition a été présentée en novembre 2010, sur la base de l'article 77, paragraphe 2, point e), du traité FUE, qui prévoit le recours à la procédure législative ordinaire (codécision). Si le Parlement européen a accueilli favorablement cette proposition, le Conseil, de son côté, réuni dans sa formation "Justice et affaires intérieures", les 7 et 8 juillet 2012, a décidé de modifier la base juridique pour se fonder sur l'article 70 du traité FUE, faisant valoir que cet article a été spécifiquement inséré dans le traité pour approuver les accords relatifs aux évaluations mutuelles. Cette décision a été à l'origine d'un conflit interinstitutionnel sans précédent, qui a fini par être aplani après d'intenses négociations.

Position du rapporteur

Le rapporteur se félicite de l'accord obtenu et recommande d'approuver ce texte. Bien que l'accord ne corresponde pas exactement à ce que le Parlement européen aurait souhaité, il répond à la majeure partie de ses préoccupations et constitue un progrès substantiel par rapport aux règles actuelles de Schengen, en renforçant la gouvernance de Schengen. En outre, il consolide le droit des citoyens de circuler librement dans l'espace Schengen, en prévoyant explicitement la possibilité d'évaluer si des contrôles illégaux sont ou non réalisés aux frontières intérieures, notamment par des inspections inopinées.

Un mécanisme à caractère européen

Le mécanisme d'évaluation cessera d'être un mécanisme purement intergouvernemental pour prendre un caractère européen. La Commission européenne n'aura plus un rôle de simple observateur et sera responsable de la coordination générale dans le cadre du processus d'évaluation et de suivi. Elle aura à prendre la majorité des décisions dans le cadre du processus d'évaluation, en relation avec le programme annuel et pluriannuel, la préparation et la réalisation des inspections sur place et l'élaboration des rapports d'évaluation et des recommandations. Il incombera à la Commission, après une évaluation, d'approuver le rapport et de proposer des recommandations de mesures correctives destinées à remédier aux lacunes constatées, qui devront être approuvées a posteriori par le Conseil. Deux représentants de la

Commission participeront à chaque inspection, qui sera menée sous la direction conjointe de l'un d'eux et d'un expert des États membres. Le nombre d'experts des États membres qui participent aux inspections sur place ne peut dépasser un total de huit pour les inspections sur place annoncées et de six pour les visites sur place inopinées. Diverses agences et institutions de l'Union seront également associées.

Un mécanisme plus efficace et plus rigoureux

Au contraire du système actuel qui n'est pas juridiquement contraignant et qui comporte une simple évaluation par les pairs, le nouveau système dispose de mécanismes plus efficaces, avec une plus grande force de dissuasion. Il permettra une évaluation précise du degré de respect des règles de Schengen et autorise et une réaction correctrice immédiate, de façon à supprimer tout sentiment d'impunité. Les États membres seront tenus de résoudre tous les problèmes qui se présenteront. Il y aura également la possibilité de réaliser des visites sur place sans aucun avertissement préalable, aux frontières intérieures, ce qui contribuera à préserver l'un des principaux acquis de l'intégration européenne, c'est-à-dire la libre circulation des citoyens dans un espace sans frontières intérieures. Alors qu'il n'existe pas actuellement de règles formelles sur les suites à donner à une évaluation ayant révélé des lacunes, l'une des principales innovations du système est l'intégration de dispositions rigoureuses relatives au suivi qui devra être assuré pour remédier à ces carences. Les États membres qui reçoivent des recommandations de mesures correctrices doivent élaborer un plan d'action pour résoudre les problèmes identifiés dans un délai de trois mois (ou de un mois si les recommandations concluent que l'État membre évalué manque gravement à ses obligations). Ce plan d'action doit être évalué et faire l'objet d'un suivi rigoureux et, si nécessaire, des inspections seront menées sur place pour vérifier sa bonne application. Un suivi supplémentaire est prévu dans le domaine de la révision du code frontières Schengen, pouvant comporter l'approbation de recommandations de mesures spécifiques, comme l'envoi sur place d'équipes de gardes-frontières européens, la présentation de plans stratégiques qui devront être évalués par FRONTEX ou, en dernier recours en cas de situation grave, la fermeture d'un point de passage frontaliers pour une durée limitée.

Ce nouveau mécanisme met également fin à la situation de "deux poids, deux mesures" qui prévalait jusqu'à présent. Dorénavant, les pays candidats et les pays déjà membres de Schengen devront être évalués de la même façon et selon les mêmes règles. L'acquis de Schengen devra être respecté de façon plus rigoureuse, non seulement au moment de l'adhésion à Schengen, mais aussi après.

Un mécanisme soumis au contrôle démocratique

La Commission jouera un rôle important dans ce nouveau mécanisme d'évaluation et, de ce fait, sa mise en œuvre sera soumise au contrôle politique du Parlement européen.

Le Parlement sera tenu informé pendant tout le processus et aura accès à tous les documents concernés, parmi lesquels l'analyse des risques de FRONTEX, les programmes d'évaluation pluriannuels et annuels, les rapports d'évaluation, les recommandations de mesures correctives et les plans d'action destinés à remédier aux manquements constatés. Il aura également accès aux réponses spécifiques des États membres aux questionnaires. On a ainsi réalisé un progrès

énorme en termes de transparence et de droit d'information du Parlement européen, qui, jusqu'à présent, n'avait accès à aucun des documents relatifs aux évaluations de Schengen.

Enfin, le Parlement a réussi à assurer sa participation tant à la procédure actuelle qu'aux initiatives futures dans ce domaine. Bien que ce mécanisme doive être approuvé sur la base de l'article 70 du traité, qui ne prévoit pas la participation du Parlement au processus de prise de décision, ce règlement a été négocié de facto comme un texte de codécision et intègre une grande majorité des modifications qui ont été proposées par le Parlement européen dans son rapport (A7-0226/2012). Le Conseil, dans la lettre qu'il a envoyée au Parlement européen pour confirmer l'accord obtenu, a confirmé son intention d'adopter le règlement en respectant les termes exacts du texte convenu, et aussi son intention de consulter le Parlement européen s'il décide de modifier ce règlement à l'avenir. Ce compromis est établi non seulement dans une déclaration commune entre les trois institutions, annexée au règlement, mais également dans le texte du règlement et dans la clause d'évaluation prévue dans le code frontières Schengen (article 37 bis). Celui-ci prévoit en outre d'importantes garanties en ce qui concerne toute modification future du mécanisme d'évaluation de Schengen, tout en fixant dans le détail le fonctionnement du mécanisme d'évaluation. Pour des raisons de sécurité juridique et de cohérence, le Conseil est donc confronté à la nécessité de ne pas introduire de modifications du mécanisme d'évaluation susceptibles d'entrer en conflit avec les dispositions de la clause d'évaluation du code frontières Schengen.

Il importe en outre de souligner que la majeure partie des améliorations les plus importantes ont été obtenues après la reprise des négociations, postérieurement à la décision du Conseil de modifier la base juridique et au conflit interinstitutionnel. C'est le cas, par exemple, du rôle de coordination attribué à la Commission, de sa compétence pour adopter les rapports d'évaluation, de la possibilité de procéder à des visites inopinées sur place, aux frontières intérieures, ainsi que du renforcement de la participation du Parlement européen et des dispositions relatives à son accès à l'information et aux documents. L'introduction de toutes ces améliorations n'a été possible que grâce à la position forte et unie que le Parlement européen a conservée durant ce long processus de négociation.

Conclusion

Le rapporteur considère que ce nouveau mécanisme – à caractère plus européen, plus transparent, plus efficace et plus rigoureux – constitue un énorme pas en avant par rapport à la situation actuelle. Il fournit les outils nécessaires pour identifier et corriger, dès le début, d'éventuels manquements des États membres dans l'application des règles de Schengen, contribuant ainsi à préserver la zone Schengen en tant qu'espace sans frontières intérieures et à protéger la libre circulation des citoyens. Pour toutes ces raisons, et compte tenu des garanties satisfaisantes qui ont été données quant au rôle institutionnel du Parlement européen, le rapporteur recommande d'approuver ce compromis.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

Date de l'adoption	10.6.2013
Résultat du vote final	+: 41 -: 7 0: 2
Membres présents au moment du vote final	Sonia Alfano, Roberta Angelilli, Edit Bauer, Rita Borsellino, Emine Bozkurt, Arkadiusz Tomasz Bratkowski, Salvatore Caronna, Philip Claeys, Carlos Coelho, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Ioan Enciu, Frank Engel, Cornelia Ernst, Hélène Flautre, Kinga Göncz, Sylvie Guillaume, Anna Hedh, Salvatore Iacolino, Sophia in 't Veld, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Timothy Kirkhope, Juan Fernando López Aguilar, Baroness Sarah Ludford, Monica Luisa Macovei, Clemente Mastella, Véronique Mathieu Houillon, Roberta Metsola, Claude Moraes, Antigoni Papadopoulou, Georgios Papanikolaou, Carmen Romero López, Birgit Sippel, Csaba Sógor, Rui Tavares, Nils Torvalds, Kyriacos Triantaphyllides, Wim van de Camp, Axel Voss, Renate Weber, Cecilia Wikström, Tatjana Ždanoka, Auke Zijlstra
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Anna Maria Corazza Bildt, Dimitrios Droutsas, Franziska Keller, Ulrike Lunacek, Marco Scurria, Bogusław Sonik
Suppléant(s) (art. 187, par. 2) présent(s) au moment du vote final	Phil Bennion, Johannes Cornelis van Baalen