COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.6.2021
COM(2021) 278 final

2021/0140 (CNS)

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen, et abrogeant le règlement (UE) nº 1053/2013

{SEC(2021) 225 final} - {SWD(2021) 119 final} - {SWD(2021) 120 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Contexte général

L'espace Schengen[1] est l'une des plus grandes réussites de l'Union européenne. Cet espace a accru la liberté de circulation en permettant à plus de 420 millions de personnes de se déplacer sans faire l'objet de contrôles aux frontières intérieures, et a facilité la fourniture transfrontalière de biens et de services, apportant ainsi des avantages sociaux et économiques considérables à nos sociétés.

La coopération Schengen, qui a débuté entre cinq États membres dans un cadre intergouvernemental par la signature de l'«accord de Schengen» le 14 juin 1985, s'est considérablement élargie depuis sa création. Au cours des 35 dernières années, l'Union a constamment progressé vers la mise en place d'un espace fonctionnel sans contrôles aux frontières intérieures, et un sentiment de confiance mutuelle s'est développé entre les États membres. Aujourd'hui, cet espace est confronté à une réalité et à des défis qui n'existaient pas au moment de sa création. L'instabilité dans le voisinage de l'Europe et au-delà, la crise des réfugiés de 2015 et ses conséquences, la menace terroriste persistante et la pandémie de COVID-19 ont mis l'espace Schengen à rude épreuve et ont même conduit certains États membres à réintroduire des contrôles aux frontières intérieures pendant une longue période.

Pour relever les défis auxquels est confronté l'espace Schengen, M^{me} von der Leyen, présidente de la Commission, a annoncé une stratégie pour l'avenir de Schengen dans son discours sur l'état de l'Union de 2020[2]. Dans le nouveau pacte sur la migration et l'asile[3], la Commission a indiqué que cette stratégie combinerait des initiatives législatives et opérationnelles visant à créer un espace sans contrôles aux frontières intérieures plus solide et plus résilient, tout en en renforçant les structures de gouvernance et de contrôle. L'une de ces initiatives est la révision du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen (ci-après le «mécanisme d'évaluation de Schengen» ou le «mécanisme»).

L'espace Schengen s'appuie sur un ensemble important de mesures visant à compenser l'absence de contrôles aux frontières intérieures, à faciliter la libre circulation et à garantir un degré élevé de sécurité et de justice. L'acquis de Schengen englobe les dispositions intégrées dans le cadre de l'Union conformément au protocole n° 19 annexé au traité sur l'Union européenne (TUE) et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ainsi que les actes fondés sur elles ou qui s'y rapportent. Il est donc composé 1) de mesures aux frontières extérieures (gestion des frontières extérieures), 2) de mesures compensatoires (politique commune de visas, coopération policière, politique en matière de retour et système d'information Schengen) et 3) d'un mécanisme solide d'évaluation et de contrôle. L'acquis de Schengen comporte également des obligations en matière de protection des données et de respect des autres droits fondamentaux. Les trois piliers essentiels et complémentaires qui viennent d'être mentionnés sous-tendent Schengen et rendent possible la création d'un espace

---

1 Outre les États membres, l'espace Schengen englobe également l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein (les «pays associés à l'espace Schengen»). L'Irlande ne fait pas partie de l'espace Schengen, mais applique partiellement l'acquis de Schengen depuis le 1er janvier 2021. La Bulgarie, la Croatie, Chypre et la Roumanie sont liées par l'acquis de Schengen, mais les contrôles aux frontières intérieures n'ont pas encore été supprimés en ce qui concerne ces États membres.

2 Discours sur l'état de l'Union de la présidente von der Leyen en session plénière du Parlement européen, 16 septembre 2020.

3 COM(2020) 609 final du 23.9.2020, p. 14 et 15.

sans contrôles aux frontières intérieures. La stabilité globale de cette architecture complexe dépend de la force de chaque pilier, ainsi que de la cohérence et de la cohésion du système dans son ensemble.

Le bon fonctionnement de l'espace Schengen dépend de la mise en œuvre correcte et efficace des règles communes, c'est-à-dire de l'acquis de Schengen, et plus généralement de la confiance mutuelle entre les États membres. Un manquement ou un défaut de mise en œuvre dans un État membre peut avoir une incidence sur tous les autres et, par la suite, mettre en péril l'espace Schengen. Le contrôle de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen par les États membres et le suivi fondé sur des recommandations d'amélioration arrêtées d'un commun accord constituent un élément central des structures de gouvernance de Schengen. En 1998, les parties contractantes à la convention de Schengen avaient déjà créé une commission permanente chargée de constater les lacunes dans la mise en œuvre de l'acquis de Schengen et de proposer des solutions[4]. À la suite de l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre juridique de l'Union, la décision portant création de cette commission permanente a été remplacée par le règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil[5] (ci-après le «règlement»), qui constitue actuellement la base juridique du mécanisme. Le règlement est devenu opérationnel en 2015.

Le mécanisme d'évaluation de Schengen a pour objectif de maintenir un niveau élevé de confiance mutuelle entre les États membres participants et de contribuer ainsi au bon fonctionnement de l'espace Schengen, en garantissant que les États membres appliquent effectivement les règles de Schengen. À cette fin, le mécanisme prévoit la réalisation d'évaluations impartiales et objectives permettant de constater d'éventuels manquements dans l'application pratique de la législation et d'y remédier rapidement.

Bien que du point de vue juridique le mécanisme puisse couvrir l'ensemble de l'acquis de Schengen, la pratique veut que la Commission et les États membres décident des domaines d'action particuliers à évaluer pour chaque cycle d'évaluation pluriannuel. Sur cette base, les premier et deuxième cycles d'évaluation pluriannuels ont porté sur des évaluations spécifiques visant à évaluer l'application des mesures dans les domaines de la gestion des frontières extérieures, du retour, de la politique commune de visas, de la coopération policière, du système d'information Schengen, de la protection des données et de l'absence de contrôles aux frontières intérieures. D'autres domaines d'action relevant de l'acquis de Schengen pourraient, à l'avenir, faire partie du mécanisme s'il en est décidé ainsi dans le programme d'évaluation pluriannuel établi par la Commission. Dans ce contexte et sur la base de cette pratique, le mécanisme couvre également, mais uniquement en vue de déterminer si un État membre est prêt à appliquer tout ou partie du cadre juridique de Schengen, la coopération judiciaire en matière pénale, la législation sur les armes à feu et la politique en matière de drogues.

Conformément au règlement, la Commission est responsable de la coordination et de l'organisation globales des activités d'évaluation et de contrôle, tout en tenant le Parlement européen et les parlements nationaux informés des résultats des évaluations. Conformément à l'article 70 du TFUE, le mécanisme reste une responsabilité partagée: la Commission réalise

---

4 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.], JO L 239 du 22.9.2000, p. 138.

5 Règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen, JO L 295 du 6.11.2013, p. 27.

des évaluations conjointement avec des experts des États membres et avec l'appui d'organes et d'organismes de l'Union. Cette approche de pair à pair est essentielle pour garantir la responsabilisation, l'appropriation des résultats et la confiance mutuelle. Les experts des États membres vérifient ce que font leurs pairs, recommandent des solutions et préconisent des mesures si l'État membre ne les met pas en œuvre. En outre, le Conseil est associé au processus décisionnel lorsqu'il s'agit d'adopter des recommandations sur proposition de la Commission.

- **Justification et objectifs de la proposition**

Compte tenu des défis auxquels l'espace Schengen a été confronté ces dernières années et du rôle du mécanisme dans la gouvernance de Schengen, il est important que le mécanisme reste adapté à son objet et qu'il soit pleinement fonctionnel pour permettre de s'adapter à l'évolution récente de la législation, de relever de nouveaux défis et d'inclure les nouveaux États membres qui appliquent pleinement ou partiellement l'acquis de Schengen.

En vertu de l'article 22 du règlement, la Commission est tenue de procéder à un réexamen de l'application de celui-ci dans un délai de six mois à compter de l'adoption de tous les rapports d'évaluation établis dans le cadre du premier programme d'évaluation pluriannuel (2015-2019). Le 25 novembre 2020, la Commission a présenté les résultats de son réexamen dans un rapport[6] et dans le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne[7], qui portent sur tous les éléments du règlement, y compris le fonctionnement des procédures d'adoption des actes au titre du mécanisme.

Le réexamen conclut que le mécanisme a apporté des améliorations tangibles. Dans l'ensemble, les États membres mettent en œuvre l'acquis de Schengen de manière adéquate et il a été dûment remédié aux manquements graves. Le réexamen confirme que le mécanisme en tant que tel constitue un cadre solide pour l'évaluation et le contrôle de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen.

Toutefois, d'importantes lacunes et une certaine lourdeur ont été décelées dans le fonctionnement du mécanisme, le processus d'évaluation, le suivi et la mise en œuvre des plans d'action prenant en effet trop de temps. Les recommandations du Conseil ne se sont pas non plus révélées être un moyen suffisamment efficace de garantir que les États membres prennent rapidement des mesures, étant donné que la nature technique du processus ne suscite pas une pression politique suffisante pour agir. Alors que les évaluations ont mis en évidence des manquements graves lors de dix inspections d'évaluation[8], des discussions au niveau ministériel n'ont été tenues qu'en une seule occasion, à savoir dans le cas des manquements graves de la Grèce en matière de gestion des frontières extérieures.

Le mécanisme ne semble pas non plus susciter une confiance suffisante parmi les États membres, étant donné que plusieurs d'entre eux ont continué, au cours des cinq dernières années, à prolonger les contrôles aux frontières intérieures, malgré des évaluations positives concernant la gestion des frontières extérieures, la coopération policière et le système d'information Schengen, et le constat global d'une mise en œuvre adéquate de l'acquis de

---

6 Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le fonctionnement du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen, conformément à l'article 22 du règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil, COM(2020) 779 final.

7 SWD(2020) 327 final.

8 Comme l'indique le réexamen quinquennal, le mécanisme a permis de constater, dans dix évaluations, des manquements graves relevant de trois domaines distincts: la gestion des frontières extérieures (Grèce, Islande, Espagne et Suède); la politique commune de visas (Finlande et Pays-Bas); le système d'information Schengen (Belgique, France, Espagne et Royaume-Uni).

Schengen par les États membres. En outre, le réexamen mené conclut que la rigidité actuelle du mécanisme ne lui permet pas de s'adapter à de nouvelles circonstances et aux évolutions opérationnelles et législatives.

Ce réexamen a également permis de constater qu'un certain nombre de lacunes empêchent le mécanisme de fonctionner aussi efficacement qu'il le pourrait et qu'il le devrait et nuisent à la réalisation de son plein potentiel. Ces lacunes sont les suivantes:

1. la durée excessive du processus d'évaluation (10 à 12 mois) et le délai dont disposent les États membres pour mettre en œuvre les recommandations (2 ans);
2. la capacité insuffisante des États membres à mettre à disposition un nombre adéquat d'experts pour les évaluations, étant donné que cinq États membres fournissent un tiers du nombre total d'experts et qu'il existe un déficit chronique d'experts dans certains domaines d'action;
3. l'utilisation et l'efficacité non optimales des inspections inopinées ainsi que des autres outils d'évaluation et de contrôle, en particulier les évaluations thématiques;
4. la lenteur du suivi et de la mise en œuvre des plans d'action et l'absence de vision globale et cohérente du contrôle de la mise en œuvre; et
5. outre l'évaluation du droit à la protection des données à caractère personnel, l'intégration insuffisante, dans le mécanisme, de l'évaluation du respect des droits fondamentaux dans la mise en œuvre de l'acquis de Schengen.

Le réexamen a montré que certaines de ces lacunes pourraient être corrigées au niveau opérationnel, tandis que d'autres nécessiteraient des modifications législatives.

Le Parlement européen et le Conseil ont tous deux souligné la nécessité de réformer le mécanisme. Le Parlement européen, dans sa résolution de 2017[9], ainsi que le Conseil, dès la consultation lancée par la présidence finlandaise en 2019[10], ont invité la Commission à agir. Plus récemment, le Conseil a adopté des conclusions sur le mécanisme[11], en invitant la Commission à présenter des initiatives visant à améliorer l'efficacité globale du mécanisme et à garantir qu'il reste flexible et adaptable à l'évolution de la situation et de l'acquis de Schengen, afin de relever les nouveaux défis et de s'adapter aux nouvelles réalités.

À la suite des conclusions du réexamen quinquennal, la Commission a conclu que les lacunes susmentionnées pouvaient être résumées en **trois problèmes interdépendants**:

– une orientation stratégique limitée et une fragmentation importante qui empêchent d'avoir une vue d'ensemble du fonctionnement de l'espace Schengen, alors que celle-ci pourrait faciliter le débat politique;

– une capacité insuffisante à détecter les changements de circonstances et les évolutions législatives et opérationnelles, et à y faire face ou à s'y adapter rapidement; et

– la lenteur de l'adoption et de la mise en œuvre des mesures correctives, et un système de pair à pair qui n'exerce pas la pression attendue.

Sur la base des contributions recueillies auprès des parties intéressées dans l'analyse d'impact jointe, la Commission a recensé plusieurs options possibles, résumées à la section 3, qui visent à accroître l'efficacité du mécanisme et à garantir ainsi une mise en œuvre plus transparente, effective et cohérente de l'acquis de Schengen.

---

9 Rapport sur le rapport annuel sur le fonctionnement de l'espace Schengen [2017/2256(INI)].

10 Document 13244/2019 du Conseil.

11 Document 7939/21 du Conseil.

Pour résoudre les problèmes susmentionnés, la présente proposition vise à: 1) renforcer l'orientation stratégique du mécanisme et garantir une utilisation plus proportionnée des différents outils d'évaluation; 2) raccourcir et simplifier les procédures afin de rendre le processus plus effectif et efficace, et accroître la pression des pairs; 3) optimiser la participation des experts des États membres et la coopération avec les organes et organismes de l'Union; et 4) renforcer l'évaluation du respect des droits fondamentaux dans le cadre de l'acquis de Schengen. Ces objectifs seront atteints notamment grâce à l'approche suivante:

1) Renforcer l'orientation stratégique du mécanisme et garantir une utilisation plus proportionnée et plus stratégique des différents outils d'évaluation et de contrôle

– **Accroître la flexibilité pour adapter le champ d'application des évaluations spécifiques et les priorités d'évaluation aux nouvelles réalités de l'acquis de Schengen**, en supprimant la liste actuelle des domaines d'action particuliers à évaluer et en établissant une procédure permettant de décider des domaines prioritaires au début de chaque cycle d'évaluation. En vertu du règlement actuel, chaque État membre est évalué dans six domaines d'action au moyen de six évaluations individuelles qui débouchent sur six rapports d'évaluation et six séries de recommandations. Toutefois, ces domaines d'action ne sont plus tout à fait adaptés aux nouvelles réalités. À titre d'exemple, une nouvelle série de systèmes informatiques deviendra opérationnelle en 2023 et complétera le système d'information Schengen. Au fur et à mesure du développement de l'acquis en matière de sécurité, les évaluations devront tenir compte d'éléments supplémentaires, en particulier dans le domaine de la coopération policière. En raison de l'évolution de la législation, divers domaines d'action deviennent de plus en plus liés et interdépendants (par exemple, le système d'information Schengen et la politique de retour ou le système d'information Schengen et la coopération policière). Par conséquent, le fait que les évaluations soient structurées selon des domaines d'action particuliers pourrait ne pas être le moyen le plus approprié d'évaluer ces activités liées entre elles. En supprimant la liste des domaines d'action, la proposition offre plus de souplesse pour articuler différemment les évaluations et évaluer différents aspects ou d'éventuels éléments nouveaux, ce qui permettra au mécanisme de s'adapter rapidement à la nature dynamique de l'acquis de Schengen. En parallèle, elle apporte une sécurité juridique quant à la procédure à suivre pour convenir des priorités d'évaluation au début de chaque cycle d'évaluation.

– **Créer une programmation souple.** De plus, la proposition prévoit un cadre législatif souple pour la programmation. Elle adapte les règles relatives à la programmation pluriannuelle et annuelle afin de permettre de réagir plus rapidement aux problèmes et défis émergents; à cette fin, les programmes d'évaluation pluriannuels et annuels seront moins détaillés et les modifications à apporter moins nombreuses.

– **Passer progressivement à des évaluations entièrement fondées sur les risques.** La proposition prévoit l'obligation de tenir compte des résultats des évaluations précédentes et des autres mécanismes d'évaluation et de contrôle au niveau de l'Union et au niveau national [par exemple, l'évaluation de la vulnérabilité de Frontex ou la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT)]. En outre (comme expliqué ci-dessous), elle prévoit l'obligation supplémentaire de demander des évaluations des risques et des informations relatives à la connaissance de la situation aux organes et organismes de l'Union, le cas échéant. Le nouveau cadre souple et ces obligations supplémentaires devraient permettre, au fil du temps, de procéder par exemple à une évaluation

complète des États membres fondée sur les risques, portant uniquement sur les éléments mis en lumière par l'analyse des risques et la connaissance de la situation; il n'y aurait qu'une évaluation par État membre, couvrant tous les domaines d'action concernés dans un rapport d'évaluation unique. Plusieurs États membres confrontés aux mêmes défis pourraient également être évalués simultanément.

– **Veiller à ce qu'il n'y ait pas de lacunes dans l'évaluation de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen dans un État membre**. À mesure que le cadre juridique de Schengen évolue et devient plus complexe, les États membres font appel à d'autres acteurs pour mener à bien les activités qui relèvent de leur responsabilité. Il peut s'agir, par exemple, d'entreprises privées exerçant des activités dans le domaine de la politique des visas (les prestataires de services extérieurs par exemple) ou dans celui des frontières extérieures (les compagnies aériennes ou les aéroports gérés par des entreprises privées par exemple). C'est également le cas des organes et organismes de l'Union qui, ces dernières années, ont vu leurs mandats renforcés afin d'appuyer les États membres, par exemple dans la réalisation de vérifications aux frontières, dans la surveillance des frontières ou dans l'exécution de contrôles de sécurité de deuxième ligne. Étant donné que le mécanisme entend permettre de disposer d'une vue d'ensemble de la situation dans un État membre, la proposition précise qu'il peut contribuer au contrôle des activités des organes et organismes de l'Union, dans la mesure où ceux-ci exercent, au nom des États membres, des fonctions d'assistance visant à appliquer sur le terrain les dispositions de l'acquis de Schengen. L'objectif n'est donc pas d'évaluer ces organes et organismes en tant que tels. Le contrôle de ces activités sera intégré dans l'évaluation des États membres, comme c'est le cas actuellement lorsque, par exemple, au cours des évaluations réalisées dans le domaine de la politique commune de visas, les équipes contrôlent les activités des entreprises privées (prestataires de services extérieurs) qui participent à la réception des demandes de visa, ou lorsque les équipes vérifient aux frontières extérieures les infrastructures d'un aéroport géré par une entreprise privée. Ce volet des évaluations sera mené à bien sans préjudice et dans le plein respect des responsabilités attribuées à la Commission et aux organes directeurs compétents des organes et organismes concernés. Si les évaluations devaient mettre en évidence des manquements dans les activités réalisées ou appuyées par des organes et organismes de l'Union, la Commission en informera les organes directeurs concernés.

– Prolonger le **cycle d'évaluation de cinq à sept ans**, ce qui permettra aux États membres d'être évalués au moins deux fois au cours du cycle de sept ans. Cette prolongation devrait également permettre d'utiliser de manière plus équilibrée, flexible et stratégique tous les outils d'évaluation et de contrôle disponibles, et donc d'assurer un contrôle plus étroit et plus ciblé des États membres.

– **Renforcer les formes et les méthodes des activités d'évaluation et de contrôle**. Les inspections périodiques programmées restent la principale méthode d'évaluation, mais il sera possible d'augmenter la proportion des inspections inopinées. Les activités d'évaluation et de contrôle à distance (par visioconférence par exemple) deviendront possibles. Les «évaluations thématiques» joueront un rôle de plus en plus important, avec l'obligation de procéder à au moins une évaluation thématique par an. Jusqu'à présent, seules deux évaluations thématiques ont été réalisées (l'une portant sur les stratégies nationales de gestion intégrée des frontières et l'autre sur la coopération locale au titre de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas). Les dispositions relatives aux activités de contrôle (nouvelles inspections et nouvel outil appelé «inspections de vérification») ont été explicitées et assouplies.

– **D'une manière générale, les évaluations inopinées ne devraient nécessiter aucun préavis.** Les évaluations inopinées devraient ainsi être mieux utilisées, en particulier pour ce qui est des évaluations effectuées aux fins d'enquêter sur le respect des obligations découlant de l'acquis de Schengen, notamment lorsqu'il existe des indices de problèmes ayant une incidence significative sur le fonctionnement de l'espace Schengen, ou en cas d'allégations graves de violations des droits fondamentaux. Un préavis limité restera applicable aux inspections inopinées qui ont pour objet un «contrôle de routine aléatoire» portant sur l'application, par les États membres, de l'acquis de Schengen. Les inspections inopinées ne feront pas l'objet d'une programmation et pourront être organisées à brève échéance en fonction des circonstances.

– **Les rapports annuels prévus au titre du présent règlement sur les résultats des évaluations effectuées et l'état d'avancement des mesures correctives prises par les États membres devraient faire partie du «rapport annuel sur l'état de Schengen»**. Il est essentiel que le débat politique couvre l'ensemble des éléments de l'architecture complexe qui soutient le bon fonctionnement de Schengen. À cette fin, la Commission va relancer l'adoption du «rapport sur l'état de Schengen», qui servira de base aux discussions au sein du forum Schengen récemment créé. Les évaluations de Schengen, la situation relative à l'absence de contrôles aux frontières intérieures et l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations constitueront un volet important de ce rapport.

2) Raccourcir et simplifier les procédures afin de rendre le processus plus effectif et efficace, et accroître la pression des pairs

– **Accélérer sensiblement le processus d'évaluation en fixant des délais procéduraux précis.** D'une manière générale, la Commission adoptera les rapports d'évaluation et les recommandations en un seul acte, **dans les quatre mois** suivant l'activité d'évaluation (et même plus rapidement si l'évaluation révèle un manquement grave). Le lien de causalité entre les conclusions du rapport et les recommandations sera ainsi plus clair, et le processus plus rapide. De plus, cela devrait permettre d'éviter les retards dans l'adoption des recommandations, qui intervient actuellement dans le cadre d'un processus décisionnel en deux étapes (à savoir l'adoption des rapports d'évaluation par la Commission et l'adoption des recommandations par le Conseil). La pleine participation du Conseil au processus d'évaluation et aux recommandations reste assurée par la procédure d'examen (avis positif du comité Schengen auquel participent tous les États membres et vote sur un acte unique comprenant à la fois les conclusions de l'évaluation et les recommandations).

– **Accroître la pression des pairs en concentrant les pouvoirs décisionnels du Conseil sur les cas importants du point de vue politique et en renforçant son rôle dans le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des recommandations.** Alors que l'actuelle procédure en deux étapes visait à encourager le débat politique au niveau du Conseil et à exercer une pression par les pairs en cas de manquements graves ou lorsqu'un État membre ne met pas en œuvre les recommandations, l'expérience acquise à ce jour a clairement montré que le recours à cette approche dans tous les cas et pour tous les rapports n'a pas permis d'atteindre l'objectif fixé, mais a considérablement augmenté la durée et la complexité du processus, dont l'efficacité se trouve de ce fait compromise.

Les États membres participent déjà amplement au processus d'évaluation (réalisation d'évaluations avec la Commission, corédaction des rapports d'évaluation et des projets de recommandations) et à l'adoption du rapport d'évaluation dans le cadre de la procédure d'examen par le comité. En outre, la plupart des problèmes recensés au cours des évaluations sont de nature technique plutôt que politique. La lourde charge de travail qui incombe au Conseil (examen de 40 rapports par an auquel s'ajoutent les décisions d'exécution qui en découlent et des centaines de recommandations), ainsi que le caractère très détaillé et local des recommandations ont empêché toute discussion réelle. Le réexamen quinquennal a montré que le fait que le Conseil adopte les recommandations dans tous les cas n'a pas généré la pression des pairs escomptée, et que le mécanisme n'a pas servi de base à un débat politique sur l'état de Schengen. Même lorsque le mécanisme a permis de relever des manquements graves, les discussions sur les constatations n'ont atteint qu'une seule fois le niveau ministériel. En outre, le rôle du Conseil dans le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des plans d'action des États membres est très limité.

La révision proposée vise à remédier à ces lacunes en veillant à ce que le Conseil adopte des recommandations dans les cas considérés comme ayant la plus grande valeur ajoutée et la plus grande incidence sur l'orientation du débat politique concernant des questions d'intérêt général relatives au fonctionnement de l'espace Schengen. Ces cas sont les suivants: les évaluations thématiques, les «toutes premières évaluations» (permettant de déterminer si un État membre est prêt à appliquer l'acquis de Schengen dans son intégralité ou dans un domaine particulier) ainsi que les cas de manquements graves, en vue d'accroître la pression des pairs et le débat politique au niveau du Conseil. En parallèle, il est proposé de simplifier les procédures pour les cas de nature plus technique.

Il est également proposé de renforcer de manière significative le rôle du Conseil dans le suivi et le contrôle des progrès réalisés dans de tels cas, et de prévoir un mécanisme graduel en cas d'absence de progrès. En particulier, en cas de manquement grave, le Conseil fixera des délais pour la mise en œuvre des recommandations et précisera la fréquence des rapports d'avancement que l'État membre concerné devra présenter à la Commission et au Conseil. Le Conseil sera invité à exprimer sa position sur le rapport rédigé par la Commission à la suite de la nouvelle inspection, ainsi que sur la clôture des plans d'action. Des dispositions similaires s'appliquent à la clôture des plans d'action relatifs aux «toutes premières évaluations».

De plus, un rôle accru sera accordé au Conseil, dans tous les cas, lors de la phase de contrôle: la proposition prévoit que la Commission informe le Parlement européen et le Conseil au moins deux fois par an de l'état d'avancement de la mise en œuvre des plans d'action. En outre, la Commission adoptera chaque année un rapport complet sur les évaluations effectuées, qui devrait être examiné par le Conseil en vue de l'adoption de conclusions sur le sujet. Enfin, la Commission avertira le Conseil lorsqu'un État membre ne progresse pas suffisamment dans la mise en œuvre d'un plan d'action.

– Renforcer et accélérer les dispositions relatives aux cas dans lesquels les évaluations mettent en évidence **un manquement grave: une procédure accélérée** pour manquement grave est mise en place afin qu'il soit remédié rapidement aux manquements constatés. La proposition intègre dans le texte normatif la définition d'un manquement grave qui figure actuellement dans les lignes directrices relatives à

l'évaluation de Schengen, afin de renforcer la sécurité juridique et de garantir une compréhension commune du concept. **L'État membre évalué devra immédiatement mettre en place des mesures** visant à remédier au manquement avant même l'adoption du rapport, et devra informer sans délai la Commission et les États membres des mesures prises. En cas de manquement grave, les recommandations devraient être adoptées par le Conseil **dans les deux mois et demi suivant la fin de l'activité d'évaluation**; une nouvelle inspection destinée à vérifier la mise en œuvre des mesures correctives aura lieu au plus tard un an après l'évaluation (ou plus tôt, en fonction des délais fixés par le Conseil pour la mise en œuvre de ces mesures); la Commission informera immédiatement le Conseil et le Parlement européen de l'existence d'un manquement grave, en vue d'un examen politique plus approfondi, comme indiqué au point ci-dessus.

– **Supprimer et simplifier les dispositions qui créent des obstacles procéduraux inutiles**. En vertu de la présente proposition, il ne sera plus nécessaire que les rapports d'évaluation soient classifiés «Restreint UE». Cette modification renforcera la transparence, et simplifiera et accélérera la procédure en permettant un traitement plus rapide des rapports et en facilitant leur transmission aux parlements nationaux et au Parlement européen[12]. Les rapports d'évaluation seront néanmoins considérés comme «sensibles»[13] et les États membres conserveront la possibilité de demander à ce qu'ils soient classifiés. La présente proposition simplifie l'**appréciation de l'adéquation** des plans d'action des États membres: la Commission n'adoptera plus de communication sur cette appréciation, mais elle continuera à informer l'État membre concerné (et le Conseil) de ses observations, par exemple au moyen d'une lettre administrative. Enfin, la réduction de la **fréquence des rapports de suivi** (article 16, paragraphes 3 et 4), à savoir la présentation d'un rapport d'avancement tous les six mois au lieu des trois mois actuels, réduirait la charge administrative globale pour les États membres.

3) Renforcer l'évaluation du respect des droits fondamentaux dans le cadre de l'acquis de Schengen

– **Renforcer encore l'évaluation du respect des droits fondamentaux lors de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen** (en plus de la protection des données, qui est évaluée en tant que domaine d'action particulier) dans l'ensemble du mécanisme, notamment grâce à la présentation d'un plus grand nombre d'analyses des risques par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne; se référer davantage aux droits fondamentaux dans la disposition relative à la formation et inclure dans le règlement une disposition spécifique concernant l'utilisation des **éléments de preuve apportés par des tiers**, y compris par les mécanismes de contrôle nationaux, ainsi que la possibilité de procéder à des évaluations inopinées sans préavis, s'il existe des indices de violations graves des droits fondamentaux.

4) Optimiser la participation des experts des États membres et la coopération avec les organes et organismes de l'Union, ainsi que les synergies avec d'autres

[12] Le Parlement européen et les organisations non gouvernementales (ONG) ont demandé à ce que l'accès aux rapports d'évaluation soit plus aisé.

[13] Notamment en ce qui concerne l'application du règlement (CE) nº 1049/2001 relatif à l'accès aux documents.

mécanismes d'évaluation et de contrôle, en vue d'obtenir des évaluations plus ciblées, plus stratégiques et mieux adaptées

– **Création d'une réserve d'experts.** À l'heure actuelle, la Commission invite à nommer des experts avant chaque évaluation (trois mois avant l'évaluation spécifique). La procédure prend beaucoup de temps et les États membres ne sont pas toujours en mesure de désigner un nombre suffisant d'experts qualifiés, étant donné que la procédure actuelle leur laisse très peu de temps pour planifier. Dans de tels cas, la Commission doit prolonger à plusieurs reprises les appels à experts pour les évaluations. De plus, il existe un déficit chronique d'experts dans certains domaines d'action.

Ce système sera remplacé par un appel annuel à désigner des experts en vue de la constitution d'une réserve. Les États membres devront désigner chaque année au moins un expert par domaine d'action recensé dans le programme d'évaluation pluriannuel (par exemple, les visas, la gestion des frontières extérieures, le retour, la protection des données) et veiller à ce que ces experts soient disponibles pour réaliser les évaluations. La Commission confirmera la sélection des experts qui feront partie de la réserve et tiendra à jour la liste des membres de celle-ci. La réserve constituera alors la principale source d'évaluateurs de Schengen pour la réalisation d'évaluations spécifiques (c'est-à-dire pour la constitution des équipes chargées de telles évaluations) et facilitera grandement l'organisation d'inspections inopinées. Lors de la constitution des équipes, il sera dûment tenu compte des capacités des administrations nationales ainsi que de la nécessité de parvenir à un équilibre sur le plan géographique. Le fait d'être désigné pour faire partie de la réserve ne signifie pas que chaque expert sera en permanence nécessaire. La réserve permettra de constituer les équipes plus facilement et offrira davantage de prévisibilité et de souplesse tant à la Commission qu'aux experts des États membres, étant donné que la planification des évaluations sera communiquée à tous les États membres bien à l'avance. Avant chaque évaluation, la Commission pourra directement s'adresser aux membres de la réserve pour constituer une équipe, ce qui rendra la démarche considérablement plus rapide et plus simple. Lors de la constitution des équipes spécifiques, la Commission devrait également veiller autant que possible à parvenir à un équilibre sur le plan géographique. Si, pour une évaluation spécifique, un profil particulier est nécessaire et qu'il n'est pas possible de mobiliser un expert issu de la réserve, la Commission pourra toujours recourir à un appel à experts. La création d'une réserve d'experts devrait permettre, à long terme, la mise en place d'une équipe interdisciplinaire chargée d'évaluer tous les domaines concernés par l'acquis de Schengen.

– **Renforcer la coopération avec Frontex, l'eu-LISA, Europol, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Contrôleur européen de la protection des données.** La proposition prévoit que la coopération soit réciproque afin que ces agences et organismes puissent également utiliser les informations recueillies dans le cadre du processus d'évaluation. La Commission pourra aussi obtenir auprès d'eux des informations et des analyses des risques plus variées.

La proposition prévoit également de **renforcer les synergies avec les mécanismes d'évaluation et de contrôle** mis en place par les organes et organismes de l'Union. Ces dernières années, d'autres mécanismes de contrôle et de suivi de la qualité ont été mis en place au niveau de l'Union et au niveau national, qui peuvent compléter le mécanisme. La proposition prévoit de renforcer la cohérence et les synergies avec les activités de Frontex, notamment avec le processus d'évaluation de la vulnérabilité.

L'évaluation de la vulnérabilité réalisée par Frontex est un instrument complémentaire du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen, en ce qu'il permet de garantir un contrôle de la qualité au niveau de l'Union et d'assurer une capacité à réagir à tout moment, au niveau tant européen que national, aux défis qui se posent aux frontières extérieures. L'évaluation de la vulnérabilité offre un aperçu de la capacité opérationnelle d'un État membre à gérer les frontières extérieures, et vise à déceler les faiblesses éventuelles du système. Il s'agit d'un instrument orienté vers l'avenir, dont l'objectif est de prévenir les crises. La Commission communique déjà les résultats du processus d'évaluation de la vulnérabilité à l'équipe d'experts des États membres avant la réalisation d'une évaluation, conformément à l'article 33 du règlement (UE) nº 2019/1896[14], et a mis en place des canaux formels d'échange d'informations avec Frontex. La proposition prévoit des dispositions particulières visant à recueillir le plus d'informations possible dans le cadre du processus d'évaluation de la vulnérabilité, afin d'établir un meilleur tableau de la situation du fonctionnement de l'espace Schengen et d'accroître encore les synergies. L'objectif est également d'éviter, dans la mesure du possible, les doubles emplois et les recommandations contradictoires.

Il existe d'autres exemples de domaines d'action dans lesquels des synergies accrues seront possibles en vertu des nouvelles dispositions prévues dans la proposition, tels que la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT) ou le contrôle exercé par la Commission avec l'appui de l'agence eu-LISA quant à la préparation des États membres à la mise en place des systèmes informatiques concernés. Les mécanismes nationaux de contrôle de la qualité [encouragés au titre du règlement (UE) nº 2019/1896] pourraient devenir tout aussi importants à l'avenir, et la présente proposition jette les bases nécessaires aux synergies et à l'échange d'informations. De plus, les évaluations devraient également tenir compte des résultats du mécanisme de contrôle indépendant élaboré au titre de la proposition établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures.

La proposition prévoit une échéance ambitieuse en ce qui concerne la pleine application du règlement (à partir du [1er septembre 2022]).

L'analyse de la Commission figurant dans l'analyse d'impact[15] qui accompagne la présente proposition et est résumée à la section 3 constitue la base de la présente proposition de réexamen complet du règlement.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La présente proposition accompagne la communication intitulée «Stratégie pour un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient»[16], qui présente une approche globale visant à accroître la solidité et la résilience de l'espace de liberté, de sécurité et de justice face aux défis et aux menaces à venir.

Le mécanisme devrait constituer un cadre juridique solide pour l'ensemble de la législation en constante évolution qui sous-tend le fonctionnement de l'espace Schengen. Dans ce contexte, l'un des objectifs spécifiques de la proposition est de renforcer l'aspect stratégique du processus d'évaluation et de contrôle. À cet effet, il faut **garantir la cohérence avec les**

14 JO L 295 du 14.11.2019, p. 1.
15 SWD(2021) 119 final.
16 COM(2021) 277 final.

dispositions existantes et futures qui composent l'acquis de Schengen. À cette fin, le mécanisme devrait être adapté à l'évolution du champ d'application du droit de l'Union concerné. Au cours des dernières années, l'Union a pris plusieurs initiatives pour rendre l'espace Schengen plus solide et plus résilient. Ces modifications comprennent plusieurs éléments nouveaux, notamment en matière de gestion des frontières extérieures. Outre le système d'information Schengen et le système d'information sur les visas, d'ici à la fin de 2023, la gestion des frontières extérieures reposera sur de nouveaux systèmes informatiques, tels que le système d'entrée/de sortie[17] et le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages[18]. En outre, l'interopérabilité[19] des bases de données concernées sera assurée. De plus, l'adoption, dans le courant de l'année 2021, d'une proposition de code de coopération policière de l'UE au titre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité[20], ainsi que l'adoption de la proposition de modification du code frontières Schengen[21] visant à tenir compte des enseignements tirés de la pandémie de COVID-19 et des négociations menées sur la proposition de modification de ce même code présentée en 2017 constitueront des initiatives importantes pour renforcer la sécurité et rétablir l'intégrité de l'espace Schengen.

Le rôle des organismes de l'Union participant à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen a également gagné en importance. En 2019, la création du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, comprenant la mise en place d'un contingent permanent de 10 000 personnes d'ici 2027, a constitué une étape essentielle vers un véritable contrôle européen des frontières extérieures et la mise en place progressive d'un système commun de l'Union en matière de retour. Le mandat d'Europol est en cours d'actualisation à la suite d'une proposition de la Commission du 9 décembre 2020[22].

Comme indiqué ci-dessus, certains actes juridiques relevant des différents domaines d'action couverts par le mécanisme prévoient leurs propres **outils d'évaluation et de contrôle au niveau européen ou national**. Par conséquent, il est nécessaire de **créer et de maintenir des synergies afin d'éviter les doubles emplois** et d'utiliser au mieux les outils de contrôle sectoriels. Le maintien et l'ajustement de ces interactions sont un élément important de la présente proposition. À cet égard, la proposition prévoit des dispositions visant en particulier à accroître la cohérence avec les activités de Frontex et le processus d'évaluation de la vulnérabilité. Le mécanisme et ses recommandations devraient compléter les composantes du processus d'évaluation de la vulnérabilité. À titre d'exemple, les autres domaines d'action dans lesquels il sera possible d'accroître les synergies sont celui de la plateforme EMPACT (actions prioritaires dans le domaine de la coopération policière) ou celui de l'officier aux droits fondamentaux de Frontex (contrôle du respect des droits fondamentaux aux frontières extérieures par Frontex). Les mécanismes nationaux de contrôle de la qualité [encouragés au titre du règlement (UE) 2019/1896], qui sont des mécanismes «nationaux» d'évaluation et de contrôle de Schengen, pourraient devenir tout aussi importants à l'avenir. De plus, les évaluations devraient également tenir compte des résultats du mécanisme de contrôle national indépendant élaboré au titre de la proposition établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures[23].

---

17 Règlement (UE) 2017/2226, JO L 327 du 9.12.2017, p. 20.
18 Règlement (UE) 2018/1240, JO L 236 du 19.9.2018, p. 1.
19 Règlement (UE) 2019/817, JO L 135 du 22.5.2019, p. 27.
20 COM(2020) 605 final du 24.7.2020.
21 Règlement (UE) 2016/399, JO L 77 du 23.3.2016, p. 1.
22 COM(2020) 796 final.
23 COM(2020) 612 final. Voir l'article 7.

La proposition a été élaborée de manière à être cohérente avec les dispositions existantes dans le domaine d'action (c'est-à-dire les domaines d'action relevant de l'acquis de Schengen), et il a également été dûment tenu compte des initiatives en cours et envisagées qui ne sont pas encore en vigueur. Plus généralement, en reliant mieux les différents domaines d'action, l'initiative pourrait renforcer l'efficacité de l'approche globale proposée par les stratégies de la Commission, ainsi que la complémentarité de tous les instruments élaborés dans le cadre des nouveaux actes législatifs.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La proposition est cohérente avec les objectifs et les initiatives envisagés dans le cadre de la stratégie de l'UE pour une union de la sécurité, qui vont au-delà de l'acquis de Schengen, tels que la proposition visant à renforcer l'échange automatisé de catégories de données importantes au titre des décisions Prüm du Conseil[24], et avec les initiatives à venir relevant de la stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025)[25]. Elle est également cohérente avec les initiatives figurant dans le nouveau pacte sur la migration et l'asile[26].

Au-delà de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, l'espace Schengen contribue au fonctionnement du marché unique et sa création a apporté des avantages sociaux et économiques à la société européenne[27] dans de nombreux domaines, tels que le commerce, l'emploi, l'éducation, la culture, le tourisme, les transports et plus encore. Les mesures visant à accroître l'efficacité du mécanisme et, partant, à améliorer le fonctionnement de l'espace Schengen sont, par nature, également cohérentes avec les objectifs de ces domaines d'action. Les perturbations causées par la pandémie de COVID-19 ont montré, mieux que toutes les crises précédentes, à quel point il est important de préserver l'intégrité de Schengen. Le bon fonctionnement de Schengen est essentiel à la reprise économique après la pandémie. Un mécanisme solide et efficace contribuera à cet objectif et, partant, aux bénéfices économiques et sociaux positifs que Schengen apporte aux citoyens et aux entreprises dans toute l'Europe.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La proposition est fondée sur l'article 70 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'article 70 prévoit expressément que le Conseil est compétent pour adopter, sur proposition de la Commission, des mesures établissant des modalités par lesquelles les États membres, en collaboration avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. La proposition abroge et remplace le règlement (UE) nº 1053/2013, qui est également fondé sur cette disposition du traité.

Conformément à la déclaration[28] du Parlement européen, du Conseil et de la Commission accompagnant le règlement, la proposition doit être soumise à la consultation du Parlement

[24] Décision 2008/615/JAI du Conseil relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière et décision 2008/616/JAI du Conseil concernant la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI.

[25] SWD(2021) 74 final du 14.4.2021.

[26] COM(2020) 605 final.

[27] En 2016, il a été estimé que la réintroduction totale des contrôles aux frontières intérieures occasionnerait des coûts immédiats et directs se situant entre 5 et 18 milliards d'EUR par an, COM(2016) 120 final, p. 3.

[28] JO L 295 du 6.11.2013, p. 37.

européen afin que son avis soit pris en considération avant l'adoption d'un texte définitif. Toutefois, elle doit être adoptée conformément à une procédure législative spéciale.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

L'article 70 du TFUE constitue la base juridique des mesures par lesquelles les États membres, en collaboration avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Bien que la présente proposition apporte de nombreuses modifications, elle ne change pas fondamentalement les objectifs et le champ d'application du mécanisme. La proposition se situe dans les limites fixées par l'article 70 du TFUE.

L'objectif de la proposition est d'enrichir, d'améliorer et de rendre plus efficace le mécanisme existant. Le réexamen du règlement effectué en 2020 a confirmé la nécessité de disposer d'un mécanisme solide au niveau de l'Union. Il n'en demeure pas moins que la valeur ajoutée européenne du mécanisme réside avant tout dans le partage des responsabilités entre la Commission et les États membres. Cela constitue une base solide pour instaurer une confiance mutuelle. Les évaluations réalisées au niveau de l'Union permettent de détecter en temps utile les manquements résultant d'asymétries, de divergences et d'une mise en œuvre incorrecte de l'acquis de Schengen qui, autrement, pourraient mettre en péril l'intégrité de Schengen. En outre, la pression exercée par les pairs au niveau de l'Union génère l'incitation nécessaire pour que les États membres remédient rapidement aux manquements, en particulier lorsqu'ils sont graves.

En outre, l'initiative tient dûment compte du principe de subsidiarité en établissant la base d'une meilleure coordination avec les évaluations réalisées dans le cadre des mécanismes nationaux de contrôle de la qualité. L'un des objectifs est de recentrer le mécanisme sur les lacunes susceptibles d'avoir des effets négatifs sur le bon fonctionnement de l'espace Schengen dans son ensemble. Les problèmes relatifs à la limitation du champ d'application devraient plutôt être traités au niveau national. Cette démarche est également cohérente avec le règlement (UE) 2019/1896, qui encourage la mise au point de mécanismes nationaux de contrôle de la qualité dans le cadre des éléments de la gestion européenne intégrée des frontières.

En conclusion, pour remédier efficacement aux lacunes recensées dans le cadre du réexamen et analysées plus en détail dans l'analyse d'impact, il est nécessaire de modifier la législation.

- **Proportionnalité**

L'article 5, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne dispose que le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. La forme choisie pour cette action doit permettre d'atteindre l'objectif de la proposition et de mettre celle-ci en œuvre aussi efficacement que possible.

Le mécanisme a été créé en 2013 par voie de règlement, étant donné que ce mécanisme spécifique, qui est mis en œuvre au niveau de l'Union et coordonné par la Commission, nécessite des règles claires en matière de responsabilités et de procédures. L'initiative proposée constitue une révision d'un règlement et doit donc également prendre la forme d'un règlement.

En ce qui concerne le contenu, la proportionnalité des principaux aspects nouveaux a été examinée dans l'analyse d'impact jointe (section 7.3).

La proposition vise entre autres à rationaliser le processus d'évaluation, en simplifiant le processus décisionnel actuel en deux étapes, de manière à ce que, d'une manière générale, la

Commission adopte non seulement les rapports d'évaluation mais aussi les recommandations au moyen d'un seul acte d'exécution (à l'heure actuelle, la Commission adopte le rapport et une proposition de recommandations du Conseil). L'expérience des dernières années a montré que l'adoption des recommandations par le Conseil allonge considérablement la procédure (qui dure de deux à trois mois en moyenne), tandis que la charge de travail excessive limite la capacité du Conseil à exercer la pression des pairs nécessaire et à mener des discussions générales sur l'état de Schengen. La révision proposée vise à remédier de manière proportionnée à ces lacunes en veillant à ce que les recommandations du Conseil soient adoptées dans les cas considérés comme ayant la plus grande valeur ajoutée et la plus grande incidence sur l'orientation du débat politique concernant des questions d'intérêt général relatives au fonctionnement de l'espace Schengen, à savoir les toutes premières évaluations, les cas de manquement grave et les évaluations thématiques, tout en simplifiant la procédure dans les cas de nature plus technique. Il est également proposé de renforcer de manière significative le rôle du Conseil dans le suivi et le contrôle des progrès réalisés dans de tels cas, et de prévoir un mécanisme graduel en cas d'absence de progrès.

En conclusion, aucune des modifications proposées dans la présente initiative ne va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs énoncés à la section 1 et le principe de proportionnalité est donc respecté. En fait, plusieurs éléments de la proposition réduiront la charge administrative pesant sur les États membres et la Commission.

- **Choix de l'instrument**

Étant donné que l'initiative proposée vise à réviser et à actualiser un mécanisme d'évaluation existant établi par un règlement [le règlement (UE) nº 1053/2013], elle prendra également la forme d'un règlement.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

Conformément à l'article 22 du règlement (UE) nº 1053/2013, la Commission a réexaminé l'application du règlement et a présenté un rapport, accompagné d'un document de travail des services de la Commission, le 25 novembre 2020[29]. Comme expliqué à la section 1, ce rapport est le point de départ de l'élaboration de la proposition.

- **Consultations des parties intéressées**

La consultation des parties intéressées est traitée en détail dans l'analyse d'impact[30] qui accompagne la présente proposition. Les parties intéressées sont généralement favorables au renforcement du mécanisme pour qu'il soit plus efficace et capable de s'adapter à l'évolution récente de la législation et de faire face aux nouveaux défis.

- **Analyse d'impact[31]**

À partir des données disponibles et des résultats d'une vaste consultation des parties intéressées, la Commission a élaboré quatre options possibles, contenant chacune une série de mesures visant à atteindre les objectifs. L'option nº 1 ne comporte que des mesures

29 Voir les notes 6 et 7.

30 Voir notamment l'annexe 2 de l'analyse d'impact.

31 Le résumé de l'analyse d'impact et l'avis positif du comité d'examen de la réglementation peuvent être consultés à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/?lang=fr.

opérationnelles visant à aligner la mise en œuvre sur les besoins actuels. L'option nº 2 constitue une modification législative ciblée du règlement visant à clarifier le champ d'application de certaines dispositions afin de renforcer la sécurité juridique quant aux obligations des différents acteurs concernés, et à rationaliser et à simplifier les procédures existantes. L'option nº 3 est plus ambitieuse en ce qu'elle apporterait, outre les simplifications mentionnées dans les deux premières stratégies, des modifications importantes au fonctionnement du mécanisme. L'option nº 4 est une combinaison des précédentes, qui regroupe des éléments des différentes options en fonction du domaine d'intervention. Ces options se complètent et sont, dans la plupart des cas, cumulatives plutôt qu'alternatives, en fonction du degré d'ambition. Le train de mesures privilégié (l'option nº 4) combine une série de mesures relevant des trois autres options.

Objectif spécifique nº 1: *éviter les lacunes dans les conclusions des évaluations et renforcer l'orientation stratégique*

L'option privilégiée consiste à maintenir le champ d'application actuel, qui couvre tous les aspects de l'acquis de Schengen, tout en adaptant les priorités (domaines d'action) aux nouvelles réalités grâce à une programmation plus souple et en allongeant le cycle d'évaluation à sept ans au lieu de cinq. L'élargissement du champ d'application du mécanisme à des questions qui vont au-delà de l'acquis de Schengen (le domaine de la politique d'asile par exemple) a été écarté pour des raisons essentiellement juridiques mais aussi pour des raisons politiques, du fait que de nombreux États membres n'y sont pas favorables. L'articulation actuelle des évaluations par domaine d'action sera également maintenue, mais elle sera assouplie. Le passage à une évaluation unique globale par État membre n'a pas été jugé pratiquement réalisable dans l'immédiat (mais il reste un objectif à moyen terme). Toutefois, des modifications législatives ambitieuses portant sur les formes et les méthodes des activités d'évaluation et de contrôle sont proposées, en vue d'élargir l'éventail des instruments disponibles et de préciser les critères et les conditions de leur utilisation: des évaluations thématiques systématiques, deux types d'inspections inopinées avec ou sans préavis de 24 heures en fonction de leur objet, et deux types de nouvelles inspections (les «nouvelles inspections pour manquement grave» et les «inspections de vérification»).

Objectif spécifique nº 2: *rationaliser les rôles et la répartition des responsabilités et simplifier les processus et les procédures*

Le train de mesures privilégié propose des modifications visant à accélérer les processus et à simplifier les procédures, ainsi que des modifications législatives ambitieuses visant à modifier la procédure décisionnelle. La déclassification générale des rapports d'évaluation, la fixation de délais légaux pour l'adoption des rapports d'évaluation et des recommandations, l'évaluation simplifiée des plans d'action par la Commission et la réduction de la fréquence des obligations des États membres en matière de rapports accéléreront et faciliteront les procédures; les parties intéressées y sont largement favorables. En ce qui concerne la modification proposée de la procédure décisionnelle, selon laquelle la Commission adopterait à la fois les rapports d'évaluation et les recommandations (tout en maintenant le rôle du Conseil dans les cas les plus importants du point de vue politique), les États membres seront toujours pleinement associés à l'adoption des rapports d'évaluation et des recommandations au moyen de la procédure d'examen.

Objectif spécifique nº 3: *renforcer la mise en place des garanties en matière de droits fondamentaux au titre de l'acquis de Schengen*

L'option privilégiée consiste à apporter les modifications nécessaires au renforcement de la sécurité juridique relative aux éléments pertinents en matière de droits fondamentaux et à

souligner leur importance. Il est proposé d'inclure une référence à la présentation régulière d'analyses des risques par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, de se référer davantage aux droits fondamentaux dans la disposition sur la formation, d'accroître la participation de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne aux inspections d'évaluation et de prévoir un article spécial concernant l'utilisation des éléments de preuve apportés par des tiers.

Outre les éléments susmentionnés, la proposition comporte plusieurs modifications techniques visant à accroître le caractère effectif et l'efficacité du mécanisme. Prises isolément, ces modifications n'ont qu'une incidence positive assez limitée (raison pour laquelle elles n'ont pas été examinées dans le cadre de l'analyse d'impact), mais leur incidence globale est positive.

Objectif spécifique nº 4: *optimiser la participation des experts des États membres et celle des organes et organismes de l'Union*

Le train de mesures privilégié comporte des modifications juridiques visant à modifier le processus de désignation des experts en créant une réserve permanente annuelle d'experts gérée par la Commission, tout en apportant une certaine souplesse dans la détermination de la taille des équipes. En outre, les modifications proposées maximisent la contribution des organes et organismes de l'Union et améliorent la coordination avec ceux-ci ainsi qu'avec d'autres mécanismes de contrôle de la qualité, grâce à des analyses des risques améliorées, une meilleure coordination et une participation renforcée par de nouvelles obligations juridiques. Ces mesures ont recueilli un large soutien parmi les parties intéressées.

- **Réglementation affûtée et simplification**

Plusieurs éléments de la proposition réduiront la charge administrative pesant sur les États membres, la Commission et le Conseil, en particulier lors de la phase de prise de décision (étant donné que le Conseil ne devrait plus avoir à émettre de recommandations dans tous les cas) et lors de la phase de contrôle, du fait de la moindre fréquence des rapports obligatoires sur la mise en œuvre des plans d'action et de la simplification de l'appréciation de ces plans d'action par la Commission. Des procédures simplifiées et plus rapides sont également proposées pour la phase d'évaluation, en ce qui concerne les méthodes et outils d'évaluation, la constitution des équipes et l'adoption des rapports d'évaluation. Des estimations quantifiées, lorsqu'elles étaient possibles, figurent dans l'analyse d'impact.

- **Droits fondamentaux**

La présente proposition respecte les droits fondamentaux énoncés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et introduit des modifications législatives spécifiques visant à garantir que les obligations en matière de droits fondamentaux sont bien prises en considération par le mécanisme.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La présente proposition est accompagnée d'une fiche financière en annexe. Chaque année, le fonctionnement du mécanisme coûte environ 2 millions d'EUR à la Commission. Ce niveau de dépenses sera maintenu, car la proposition ne nécessite pas d'augmenter les ressources humaines et financières déjà allouées à la Commission. Cette stabilité s'explique principalement par les changements apportés qui ont pour effet de réduire la charge administrative pesant sur la Commission et par les dispositions permettant d'effectuer des évaluations plus ciblées (voire plus courtes) avec des équipes plus restreintes. Au cours de l'analyse d'impact, la Commission s'est appuyée sur le principe selon lequel le caractère

effectif et l'efficacité du mécanisme devraient être accrus sans nécessiter de ressources humaines et financières supplémentaires.

Les frais exposés par les experts des États membres continueront d'être remboursés et aucune augmentation n'est prévue à cet égard. Les modifications proposées permettront d'en faire plus et de travailler plus efficacement avec les mêmes ressources.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

• Contrôle

La Commission réexaminera l'application du règlement et soumettra un rapport au Conseil et au Parlement européen dans les six mois suivant l'adoption de tous les rapports d'évaluation pour les évaluations relevant du premier cycle d'évaluation pluriannuel de sept ans au titre du nouveau règlement.

Dans le cadre de l'analyse d'impact et conformément aux règles pour l'amélioration de la réglementation, une liste non exhaustive d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs a été dressée et sera utilisée pour le réexamen. En outre, la Commission travaille au développement d'un nouvel outil informatique afin de moderniser le contrôle de l'application des plans d'action par les États membres. Cet outil devrait être opérationnel dès 2021.

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

Étant donné que la base juridique de la présente proposition figure au titre V de la troisième partie du TFUE, le système de «géométrie variable», tel que prévu dans les protocoles sur la position du Danemark et de l'Irlande et dans le protocole Schengen, s'applique. La présente proposition constitue un développement de l'acquis de Schengen. Les conséquences pour les différents protocoles et accords d'association à Schengen doivent donc être examinées en ce qui concerne le Danemark et l'Irlande, l'Islande et la Norvège, et la Suisse et le Liechtenstein. De même, il convient d'examiner les conséquences pour les différents actes d'adhésion. La situation de chacun des États concernés est exposée en détail dans les derniers considérants de la présente proposition.

• Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition

Comparaison avec les dispositions du règlement actuel, article par article

Article 1er – Objet et champ d'application

L'article reste pour l'essentiel inchangé, mais il précise l'objet du mécanisme («veiller à ce que les États membres appliquent effectivement l'acquis de Schengen, en contribuant ainsi au bon fonctionnement d'un espace sans contrôles aux frontières intérieures»). Le paragraphe 3 est déplacé à l'article 15 («Experts des États membres»).

Article 2 – Définitions

Un certain nombre de nouvelles définitions ont été ajoutées dans un souci de clarté juridique et de meilleure lisibilité du règlement. La définition de «manquement grave» est ajoutée afin de renforcer la sécurité juridique et de garantir une compréhension commune du concept. La définition s'appuie sur celle qui figure actuellement dans le guide d'évaluation de Schengen publié par la Commission. Les notions de «toute première évaluation», d'«évaluation périodique», d'«évaluation inopinée», d'«évaluation thématique», d'«inspection», de «nouvelle inspection», d'«inspection de vérification», d'«activité d'évaluation» et d'«équipe» sont également définies dans cet article.

Article 3 – Responsabilités et devoir de coopération

Aucun changement significatif n'est introduit. Les nouveaux paragraphes 4 et 5 proviennent de l'article 13 car ils traitent essentiellement de responsabilités incombant aux États membres et à la Commission.

Article 4 – Formes des évaluations

Dans un souci de clarté, cet article complète les définitions par une liste des formes d'évaluation et précise les conditions applicables aux évaluations inopinées et aux évaluations thématiques.

Article 5 – Formes des activités de contrôle

Dans un souci de clarté, l'article répertorie les différentes formes prises par les activités de contrôle.

Article 6 – Méthodes d'évaluation et de contrôle

Dans ce même souci de clarté, l'article dresse la liste des méthodes à utiliser pour mener à bien les activités d'évaluation et de contrôle, à savoir les inspections (annoncées ou inopinées), les questionnaires ou d'autres méthodes à distance, telles que les vidéoconférences. Il précise que ces méthodes peuvent être utilisées indépendamment les unes des autres ou de manière combinée.

Article 7 – Coopération avec les organes et organismes de l'Union

Ce nouvel article souligne l'importance de coopérer étroitement, aux fins du présent règlement, avec les organes et organismes compétents de l'Union qui participent à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen (en particulier Frontex, l'eu-LISA et Europol). L'article mentionne explicitement la nécessité de renforcer également la coopération avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Sur la base de cet article, la Commission continuera à demander à ces organes et organismes des informations utiles, des données statistiques et des analyses de risques. Le partage d'informations sera réciproque: un article ultérieur (l'article 10) prévoit que la Commission peut partager avec ces organes et organismes les détails des rapports d'évaluation, des plans d'action et des mises à jour concernant la mise en œuvre des plans d'action, afin d'accroître les synergies et d'éviter les doubles emplois.

Article 8 – Coopération avec Frontex

Cet article est une adaptation de l'article 7 du règlement actuel, qui tient compte de l'évolution du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

Article 9 – Coopération avec Europol

Sur la base de la proposition de la Commission[32] visant à modifier le règlement Europol, cet article renvoie à l'article 4, paragraphe 1, point s), du règlement (UE) 2016/794[33], en vertu duquel Europol sera tenue de soutenir la mise en œuvre du présent règlement au moyen d'expertises, d'analyses, de rapports et d'autres informations utiles. Le texte est en attente d'adoption de la proposition.

Article 10 – Synergies avec d'autres activités d'évaluation et de contrôle

[32] COM(2020) 796 final du 9.12.2020.
[33] JO L 135 du 24.5.2016, p. 53.

En vue d'accroître l'orientation stratégique et de concevoir une évaluation plus ciblée, l'article prévoit de renforcer les synergies avec les mécanismes et plateformes pertinents qui sont gérés par des agences de l'Union et des administrations nationales, par exemple la plateforme EMPACT ou la supervision exercée par l'agence eu-LISA concernant la préparation des États membres à la mise en place de systèmes informatiques pertinents, ainsi que les constatations des mécanismes nationaux de contrôle de la qualité ou d'autres mécanismes de contrôle indépendants. L'article prévoit également que ces organes et organismes devraient non seulement fournir des informations, mais aussi en recevoir, et que, par conséquent, la Commission devrait être en mesure de partager avec eux les détails des rapports d'évaluation, des plans d'action et des mises à jour concernant la mise en œuvre des plans d'action.

Article 11 – Informations en provenance de tiers

Cet article constitue une base juridique pour l'utilisation des informations fournies par des tiers (par exemple, les médiateurs, les autorités chargées du contrôle du respect des droits fondamentaux, les organisations non gouvernementales et les organisations internationales) aux fins d'une plus grande efficacité de la programmation et de la mise en œuvre des activités d'évaluation. Ces informations pourraient être particulièrement utiles pour évaluer le respect des droits fondamentaux dans le cadre de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen.

Article 12 – Programme d'évaluation pluriannuel

La durée du programme pluriannuel est portée de cinq à sept ans, afin d'être en mesure d'effectuer toutes les évaluations nécessaires de la manière la plus efficace possible, de pouvoir réagir aux défis émergents, d'utiliser de manière plus souple et équilibrée tous les instruments disponibles et de réaliser un contrôle plus étroit et plus ciblé. Cet article décrit le contenu du programme d'évaluation pluriannuel, qui précisera les domaines prioritaires devant faire l'objet d'une évaluation périodique. Une liste provisoire des États membres devant faire l'objet d'évaluations périodiques au cours d'une année donnée sera également dressée. Une procédure simplifiée est aussi introduite pour adapter le programme; selon cette procédure, les adaptations rendues nécessaires par suite d'événements et de circonstances de force majeure n'entraîneront pas forcément de modification du programme, c'est-à-dire de l'acte d'exécution concerné. L'expérience des dernières années a clairement montré la nécessité d'une telle souplesse. En raison de la pandémie de COVID-19, le programme d'évaluation annuel de 2020 a dû être modifié. En outre, les évaluations dans le domaine de la politique commune de visas sont sujettes à des événements imprévus, étant donné qu'elles ont lieu dans des pays tiers. De tels événements ont également entraîné la modification du programme, ce qui prend beaucoup de temps.

Article 13 – Programme d'évaluation annuel

Il n'y a aucun changement majeur par rapport à l'article correspondant en vigueur (article 6). Le programme d'évaluation annuel comprendra des propositions concernant les évaluations périodiques des États membres, comme indiqué dans le programme d'évaluation pluriannuel, la toute première évaluation d'un État membre (si nécessaire) et au moins une évaluation thématique. Il comprendra également un calendrier provisoire de ces évaluations, mais pas nécessairement les sites à inspecter/évaluer. Les évaluations inopinées ne seront plus programmées, mais elles seront organisées à brève échéance si nécessaire. Ce changement n'a aucune incidence sur les États membres, mais il facilitera la planification interne et les procédures au sein de la Commission et augmentera la souplesse et la capacité de réaction face à de nouvelles circonstances. À l'instar du programme pluriannuel, une procédure simplifiée est prévue pour adapter le programme en cas de force majeure.

Article 14 – Questionnaire standard

Il n'y a aucun changement majeur par rapport à l'article correspondant en vigueur (article 9). Il ne sera pas nécessaire de convenir d'un nouveau questionnaire standard en raison de l'adoption du nouveau règlement (article 31). Le questionnaire actuel devrait toujours être utilisé. Le délai d'envoi du questionnaire et de réception des réponses des États membres a été adapté de manière à ce que la majeure partie du volume de travail à réaliser par ces derniers ne tombe pas (nécessairement) pendant la période des vacances d'été. En outre, il est précisé que les États membres, à la demande de la Commission, devraient mettre à jour leurs réponses au questionnaire standard et répondre, le cas échéant, à des questions complémentaires avant la réalisation d'une évaluation spécifique; ils devraient également transmettre les conclusions des mécanismes nationaux de contrôle de la qualité et des audits internes. Cette disposition garantit que les équipes disposeront de toutes les informations utiles et à jour pour conduire efficacement les évaluations spécifiques.

Article 15 – Experts des États membres

Il n'y a aucun changement majeur par rapport à l'article correspondant en vigueur (article 12). Le paragraphe 2 provient de l'actuel article 1er.

Article 16 – Formation des experts

Il a été jugé souhaitable de renforcer la disposition relative à la formation par l'ajout d'un article spécifique, qui souligne l'importance d'intégrer tous les aspects pertinents en matière de droits fondamentaux dans les cours de formation et d'associer systématiquement l'Agence des droits fondamentaux à ce domaine. Il est fait notamment référence à la nécessité de maintenir les programmes de formation initiale à jour et d'organiser des formations de mise à niveau. De plus, chaque équipe d'évaluation pourra compter parmi ses membres un «observateur» désigné par un État membre ou par la Commission. Ces «jeunes» experts assisteront aux évaluations avant d'y participer en tant que membres à part entière de l'équipe. En leur qualité d'observateurs, ils pourraient être chargés d'apporter une assistance technique (comme précisé à l'article 18), mais ils ne devraient pas participer aux travaux essentiels des équipes (évaluation des résultats et rédaction). Toutefois, les coûts engagés seront supportés par la Commission conformément à l'article 3.

Article 17 – Réserve d'experts des États membres

Ce nouvel article, comme déjà expliqué en détail à la section 1, vise à garantir qu'un nombre suffisant d'experts expérimentés participent aux activités d'évaluation et de contrôle et que les équipes sont mises en place de manière plus rapide et moins lourde. La réserve apportera davantage de prévisibilité et de souplesse. L'article fixe des règles détaillées et des échéances quant à la constitution de la réserve, et définit les obligations incombant à la Commission et aux États membres. Les membres de la réserve ainsi que les autorités nationales devraient répondre positivement aux invitations spécifiques, et leur refus ne devrait être motivé que par des raisons professionnelles ou personnelles graves.

Article 18 – Constitution des équipes

Cet article fusionne et modifie les articles 10 et 11 correspondants en vigueur. D'une manière générale, il dispose que les membres des équipes seront sélectionnés à partir de la réserve d'experts nouvellement constituée (voir article 17), en tenant compte des capacités des administrations nationales de plus petite taille. La possibilité de lancer un appel à tous les États membres, qui constitue le moyen actuel de recruter des experts, est néanmoins maintenue à titre supplémentaire, dans les cas où la Commission ne serait pas en mesure d'obtenir un nombre suffisant d'experts à partir de la réserve. Le nombre d'experts au sein des

équipes pourra varier. La Commission définira la taille des équipes en fonction des besoins et des difficultés liés à chaque activité d'évaluation et de contrôle. Lors de la constitution des équipes, la Commission veillera à l'équilibre sur le plan géographique ainsi qu'à la rotation des membres, et il sera tenu compte des capacités des administrations nationales et de la nécessité de faire appel à des profils variés. L'article prévoit également des règles applicables à la désignation et à la sélection des experts chefs de file et définit les principales responsabilités de ceux-ci.

Article 19 – Conduite des inspections

La principale modification par rapport à l'article correspondant en vigueur (article 13) est que les inspections sur place inopinées, d'une manière générale, auront lieu sans préavis à l'État membre concerné, notamment lorsque l'objectif de l'inspection est d'évaluer les pratiques aux frontières intérieures (comme c'est le cas actuellement), lorsque la Commission a connaissance de problèmes nouveaux ou systémiques susceptibles d'avoir une incidence négative importante sur le fonctionnement de l'espace Schengen, ou lorsqu'un État membre est soupçonné de manquer gravement aux obligations qui lui incombent au titre de l'acquis de Schengen, notamment en cas d'allégations de violations graves des droits fondamentaux dans le cadre de la mise en œuvre de cet acquis. Un préavis de 24 heures constituera une exception dans les cas où l'objectif principal de l'inspection inopinée est une vérification de routine de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen. L'article précise également que le programme détaillé des inspections peut comprendre des inspections et réunions avec les autorités et organismes nationaux, des organisations non gouvernementales et des organisations internationales ainsi que d'autres entités, organes et organismes participant à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen ou concernés par celle-ci, dans le cadre de la coopération avec l'État membre évalué.

Article 20 – Méthodes à distance

Cet article prévoit que la Commission, en coopération avec les États membres, peut définir des lignes directrices pour la conduite des activités d'évaluation et de contrôle au moyen d'un questionnaire ou d'autres méthodes à distance (visioconférences par exemple). De telles lignes directrices n'existent pas, bien qu'il existe des lignes directrices applicables à la conduite des inspections. Une disposition similaire existe déjà (et est maintenue à l'article 19) en ce qui concerne la conduite des inspections inopinées.

Article 21 – Rapports d'évaluation

Des modifications importantes sont apportées pour accélérer la procédure et en accroître l'efficacité; à cet effet, de nouveaux délais, plus courts, sont fixés et les rapports doivent être adoptés au plus tard quatre mois après l'évaluation.

Les rapports d'évaluation seront plus ciblés et contiendront des constatations importantes, à savoir principalement les meilleures pratiques ou les pratiques non conformes. La catégorie «conforme, mais améliorations nécessaires» est néanmoins maintenue, notamment parce qu'elle s'est révélée utile pour élever le niveau de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen et renforcer l'harmonisation. D'une manière générale, les rapports comporteront également des recommandations et continueront à être adoptés sous la forme d'actes d'exécution dans le cadre de la procédure d'examen. Des explications complémentaires sont fournies à cet égard à la section 2 («Proportionnalité») et des exceptions à la règle générale sont énoncées aux articles 23, 24 et 25 (voir plus bas).

Article 22 – Suivi et contrôle

Plusieurs modifications substantielles sont introduites, avant tout pour que les manquements soient corrigés plus rapidement et pour réduire la charge administrative qui découle

actuellement de la fréquence des rapports à présenter. Tous les rapports d'évaluation seront suivis d'un plan d'action. Les services de la Commission formuleront des observations sur les plans d'action au moyen de lettres administratives par exemple, et non de communications formelles de la Commission, comme c'est le cas dans le cadre du règlement actuel. Si les services de la Commission ne jugent pas le plan d'action adéquat, l'État membre présente un plan d'action révisé dans un délai d'un mois à compter de la réception des observations. En règle générale, la fréquence des rapports de suivi passera de trois à six mois. Toutefois, les rapports de suivi devront être présentés non seulement à la Commission, mais aussi au Conseil, ce qui est nouveau. Dans le cadre de ses activités de contrôle, la Commission pourra organiser de nouvelles inspections et des inspections de vérification. Les conditions d'organisation et les obligations de rapports liées à ces inspections seront moins lourdes que celles qui s'appliquent aux inspections d'évaluation. Le rôle du Parlement européen et du Conseil sera renforcé au cours de la phase de contrôle: la Commission les informera au moins deux fois par an de l'état d'avancement de la mise en œuvre des plans d'action, des résultats des nouvelles inspections et des inspections de vérification, ainsi que de l'absence éventuelle de progrès notable dans la mise en œuvre d'un plan d'action.

Article 23 – Dispositions spécifiques en cas de manquement grave constaté dans le rapport d'évaluation

Cet article prévoit des dispositions spécifiques en cas de manquement grave constaté lors d'une évaluation. Une participation plus étroite du Conseil, des procédures plus rapides et des délais plus courts sont prévus. Le rapport d'évaluation sera adopté par la Commission, tandis que les recommandations seront adoptées par le Conseil séparément du rapport d'évaluation. Des délais stricts seront imposés tant à la Commission (pour l'adoption du rapport) qu'au Conseil (pour l'adoption des recommandations). Des règles de procédure plus strictes s'appliqueront au cours de la phase de contrôle: l'État membre devra mettre en place des mesures correctives immédiatement après avoir été informé du manquement grave et en informera sans délai la Commission et les États membres. L'État membre sera tenu de présenter son plan d'action dans un délai d'un mois et la Commission organisera une nouvelle inspection, qui devra avoir lieu au plus tard un an après la date de l'activité d'évaluation. À la suite de la nouvelle inspection, la Commission présentera un rapport au Conseil, qui exprimera sa position sur ce rapport. La Commission informera le Parlement européen et le Conseil de son intention de clôturer le plan d'action et le Conseil sera invité à exprimer sa position sur la proposition de clôture. En cas de manquements graves aux frontières extérieures, les articles 21 et 29 du code frontières Schengen peuvent s'appliquer.

Article 24 – Dispositions spécifiques applicables aux toutes premières évaluations

Des règles spécifiques sont nécessaires dans le cas des toutes premières évaluations. À l'instar des cas où l'évaluation met en évidence un manquement grave, une participation plus étroite du Conseil, des procédures rapides et des délais serrés (mais pas autant que ceux prévus à l'article 23) sont prévus, ainsi que des règles plus strictes lors de la phase de contrôle.

Article 25 – Dispositions spécifiques applicables aux évaluations thématiques

Une participation plus étroite du Conseil est prévue pour les évaluations thématiques, à l'instar des toutes premières évaluations. Il n'a pas été jugé nécessaire de prévoir des dispositions particulières pour la phase de contrôle.

Article 26 – Informations sensibles

En principe, les rapports d'évaluation et les rapports établis à la suite d'une nouvelle inspection ne seront plus classifiés «Restreint UE». Le statut de ces rapports sera déterminé

conformément aux règles de sécurité applicables. La classification reste également possible à la demande dûment justifiée de l'État membre évalué.

Article 27 – Conditions de la participation de l'Irlande

Cet article est semblable à l'article correspondant en vigueur (l'article 18), sans mention du Royaume-Uni.

Article 28 – Rapport au Parlement européen et au Conseil

Cet article est semblable à l'article correspondant en vigueur (l'article 20). Le rapport annuel complet s'ajoute aux obligations renforcées en matière de rapports qui sont prévues à l'article 22. Le Conseil examine le rapport et adopte des conclusions.

Article 29 – Comité

Cet article reprend dans une large mesure les dispositions de l'article correspondant en vigueur (l'article 21).

Article 30 – Réexamen

Cet article est semblable à l'article correspondant en vigueur (l'article 22).

Article 31 – Abrogation

Cet article abroge le règlement (UE) nº 1053/2013 avec effet à la date d'entrée en vigueur du nouveau règlement.

Article 32 – Dispositions transitoires

Cet article prévoit une disposition transitoire pour l'adoption d'un nouveau programme pluriannuel, qui devrait être établi au plus tard le 1er novembre 2022 et débuter le 1er janvier 2023. Ces dates peuvent être adaptées en fonction du rythme des négociations concernant la proposition.

Étant donné que le programme pluriannuel en cours s'achèvera à mi-chemin (en janvier 2023), la disposition précise que le nouveau programme pluriannuel devrait prendre en considération les évaluations déjà réalisées au titre du deuxième programme pluriannuel adopté en vertu du règlement actuel. Dans la pratique, cela signifie que le nouveau programme pluriannuel de sept ans devrait commencer par l'évaluation des États membres qui n'ont pas été évalués dans le cadre du cycle actuel, tandis que ceux qui ont déjà évalués entre 2020 et la date d'entrée en vigueur des nouvelles règles figureront à la fin de la liste du nouveau cycle d'évaluation.

L'article précise également que le questionnaire standard adopté au titre du règlement actuel sera utilisé jusqu'à ce que le questionnaire standard prévu à l'article 14 du présent règlement ait été établi.

Article 33 – Entrée en vigueur et application

Pour tirer parti au plus tôt de tous les gains d'efficacité du nouveau règlement, l'article fixe une échéance ambitieuse pour l'application du nouveau règlement (à compter du [1er septembre 2022]), qui pourra être ajustée au cours des négociations concernant la proposition.

2021/0140 (CNS)

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen, et abrogeant le règlement (UE) nº 1053/2013

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 70,

vu la proposition de la Commission européenne,

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

vu l'avis du Parlement européen[34],

vu l'avis du Contrôleur européen de la protection des données,

statuant conformément à une procédure législative spéciale,

considérant ce qui suit:

(1) L'espace Schengen sans contrôle aux frontières intérieures est fondé sur l'application effective et efficace de l'acquis de Schengen par les États membres. Cet acquis comporte des mesures relevant du domaine des frontières extérieures, des mesures visant à compenser l'absence de contrôles aux frontières intérieures et un système de contrôle solide, qui, ensemble, facilitent la libre circulation et garantissent un degré élevé de sécurité, de justice et de protection des droits fondamentaux, y compris la protection des données à caractère personnel.

(2) L'évaluation et le contrôle de l'application de cet acquis par les pairs constituent depuis 1998 un élément fondamental de l'espace Schengen, en ce qu'ils permettent de maintenir un niveau élevé de responsabilisation et d'appropriation des résultats et de renforcer la confiance mutuelle entre les États membres.

(3) Un mécanisme spécifique d'évaluation et de contrôle de Schengen a été établi par le règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil[35] et est devenu opérationnel en 2015.

(4) Il convient d'améliorer le mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen afin d'accroître son caractère effectif et son efficacité. Le mécanisme d'évaluation et de contrôle révisé devrait viser à maintenir un niveau élevé de confiance mutuelle entre les États membres, en garantissant que ces derniers appliquent effectivement l'acquis

[34] JO C du , p. .

[35] Règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen (JO L 295 du 6.11.2013, p. 27).

de Schengen conformément aux normes communes adoptées ainsi qu'aux normes et aux principes fondamentaux, en contribuant ainsi au bon fonctionnement de l'espace Schengen.

(5) Le mécanisme d'évaluation et de contrôle devrait atteindre ces objectifs au moyen d'évaluations objectives et impartiales permettant de détecter rapidement, dans l'application de l'acquis de Schengen, les manquements qui pourraient perturber le bon fonctionnement de l'espace Schengen, de veiller à ce qu'il soit rapidement remédié à ces manquements et de jeter les bases d'un dialogue sur le fonctionnement de l'espace Schengen dans son ensemble. À cet effet, une coopération étroite entre les États membres et la Commission, une répartition équilibrée des responsabilités partagées et le maintien du système d'évaluation par les pairs sont nécessaires. Le Parlement européen doit également être associé plus étroitement. Compte tenu de l'ampleur des modifications, il y a lieu d'abroger le règlement (UE) nº 1053/2013 et de le remplacer par un nouveau règlement.

(6) Le mécanisme d'évaluation et de contrôle peut couvrir tous les domaines de l'acquis de Schengen, actuels et à venir, à l'exception de ceux pour lesquels un mécanisme d'évaluation spécifique existe déjà en vertu du droit de l'Union. Le mécanisme d'évaluation et de contrôle devrait englober l'ensemble de la législation pertinente et des activités opérationnelles contribuant au fonctionnement de l'espace Schengen.

(7) Le bon fonctionnement des autorités qui appliquent l'acquis de Schengen devrait être pris en considération dans toutes les évaluations, conformément aux conclusions du Conseil européen des 1er et 2 mars 2012. L'évaluation devrait également porter sur les pratiques d'entités privées, telles que les compagnies aériennes ou les prestataires de services extérieurs, dans la mesure où ces entités participent à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen ou sont concernées par celle-ci, dans le cadre de la coopération avec les États membres. De même, compte tenu du rôle croissant des organes et organismes de l'Union dans la mise en œuvre de l'acquis de Schengen, le mécanisme d'évaluation et de contrôle devrait soutenir le contrôle des activités de ces organes et organismes dans la mesure où ceux-ci exercent, au nom des États membres, des fonctions visant à faciliter l'application opérationnelle des dispositions de l'acquis de Schengen. À cet égard, le contrôle de ces activités devrait être intégré dans l'évaluation des États membres et réalisé sans préjudice et dans le plein respect des responsabilités attribuées à la Commission et aux organes directeurs compétents des organes et organismes en question par les règlements qui les instituent et leurs propres procédures d'évaluation et de contrôle. Si les évaluations devaient mettre en évidence des manquements dans les fonctions exercées ou soutenues par des organes et organismes de l'Union, la Commission devrait en informer les organes directeurs de ceux-ci.

(8) Les activités d'évaluation et de contrôle devraient être ciblées et tenir compte des résultats des évaluations précédentes et des résultats des mécanismes nationaux de contrôle de la qualité. Elles devraient être appuyées par une coopération renforcée avec les organes et organismes de l'Union, par leur participation systématique aux évaluations de Schengen et par de meilleures analyses des risques et un partage accru des informations. Cette coopération et cette participation concernent en particulier l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), l'Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA), l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Contrôleur européen de

la protection des données. De plus, cette coopération devrait davantage fonctionner dans les deux sens pour que les agences ne soient plus seulement des contributeurs, mais qu'elles tirent aussi parti de leur participation au mécanisme d'évaluation et de contrôle.

(9) L'évaluation de la vulnérabilité réalisée par Frontex est un mécanisme complémentaire du mécanisme d'évaluation et de contrôle établi par le présent règlement, qui permet de garantir le contrôle de la qualité au niveau de l'Union et d'assurer une capacité à réagir à tout moment, tant au niveau de l'Union qu'au niveau national, aux défis qui se posent aux frontières extérieures. Ces deux mécanismes constituent une composante de la gestion européenne intégrée des frontières. Il y a lieu de maximiser les synergies entre l'évaluation de la vulnérabilité et le mécanisme d'évaluation et de contrôle en vue de dresser un meilleur tableau de la situation du fonctionnement de l'espace Schengen et d'éviter, dans la mesure du possible, les doubles emplois et les recommandations contradictoires. À cette fin, un échange régulier d'informations entre Frontex et la Commission sur les résultats des deux mécanismes devrait être mis en place. Pour accroître l'orientation stratégique et concevoir une évaluation plus ciblée, il est également nécessaire de renforcer les synergies avec les mécanismes et plateformes pertinents qui sont gérés par des agences de l'Union et des administrations nationales, tels que la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT) ou la supervision exercée par la Commission avec l'aide de l'eu-LISA concernant la préparation des États membres à la mise en place de systèmes informatiques pertinents, ainsi que les constatations des mécanismes nationaux de contrôle de la qualité.

(10) Au cours de l'évaluation, il convient d'accorder une attention particulière au contrôle du respect des droits fondamentaux dans l'application de l'acquis de Schengen, en plus des évaluations distinctes destinées à vérifier la mise en œuvre et l'application correctes des dispositions de l'acquis de Schengen en matière de protection des données. Des mesures supplémentaires devraient être mises en place afin de renforcer la capacité du mécanisme d'évaluation et de contrôle à détecter les violations des droits fondamentaux dans les domaines d'action concernés. Les évaluateurs de Schengen devraient être correctement formés à cet égard, les informations pertinentes détenues par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne devraient être mieux exploitées et ses experts mieux associés à la conception et à la mise en place des évaluations. En outre, les éléments de preuve qui sont rendus publics ou qui proviennent de mécanismes de contrôle indépendants ou de tiers concernés à leur propre initiative, tels que les médiateurs, les autorités chargées du contrôle du respect des droits fondamentaux, les organisations non gouvernementales et les organisations internationales, devraient être pris en considération dans la programmation, la conception et la mise en œuvre des évaluations.

(11) Il convient que le mécanisme d'évaluation et de contrôle instaure des règles précises, efficaces et transparentes concernant les formes et les méthodes à appliquer aux activités d'évaluation et de contrôle, le recours à des experts hautement qualifiés et le suivi à donner aux conclusions des évaluations.

(12) Les formes et les méthodes d'évaluation devraient être assouplies afin d'accroître l'efficacité du mécanisme d'évaluation et de contrôle et sa capacité à s'adapter aux changements de circonstances et à l'évolution de la législation, et de rationaliser l'utilisation des ressources des États membres, de la Commission et des organes et organismes de l'Union. Les évaluations périodiques réalisées au moyen d'inspections devraient constituer le principal moyen d'évaluation. La proportion des inspections

inopinées et des évaluations thématiques devrait être progressivement augmentée afin d'utiliser de manière plus équilibrée les instruments disponibles. Les formes d'évaluation devraient être clairement définies. En fonction du domaine d'action et de la nature de l'activité d'évaluation et de contrôle, le mécanisme d'évaluation et de contrôle devrait permettre d'évaluer plusieurs États membres en même temps, de procéder, intégralement ou partiellement, à des évaluations à distance et de combiner l'évaluation de différents domaines d'action. Le mécanisme d'évaluation et de contrôle devrait viser l'élaboration de rapports d'évaluation complets portant sur la manière dont les États membres appliquent globalement l'acquis de Schengen.

(13) Les évaluations thématiques devraient être utilisées plus fréquemment pour permettre une analyse comparative des pratiques des États membres. Ces évaluations devraient porter sur la mise en œuvre des modifications législatives majeures dès qu'elles commencent à s'appliquer et sur la mise en place de nouvelles initiatives, ainsi que sur les problèmes rencontrés dans différents domaines d'action ou sur les pratiques des États membres confrontés à des défis similaires.

(14) Les inspections inopinées, qui constituent l'un des outils les plus efficaces pour vérifier les pratiques des États membres, devraient, selon leur objet, avoir lieu sans préavis à l'État membre concerné ou après une notification à brève échéance uniquement. Une inspection inopinée sans préavis devrait être organisée aux fins d'«enquêter» sur le respect des obligations découlant de l'acquis de Schengen, notamment à la suite d'indices selon lesquels l'émergence de problèmes systémiques pourrait avoir une incidence significative sur le fonctionnement de l'espace Schengen ou à la suite de violations des droits fondamentaux, en particulier des allégations de violations graves des droits fondamentaux aux frontières extérieures. Dans de tels cas, le préavis nuirait à l'objectif de l'inspection. Une inspection inopinée accompagnée d'un préavis de 24 heures devrait avoir lieu si l'objectif principal de l'inspection est de procéder à un contrôle aléatoire de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen par l'État membre concerné.

(15) La programmation des activités menées au titre du présent règlement au moyen de programmes d'évaluation annuels et pluriannuels a déjà fait la preuve de sa valeur ajoutée sur le plan de la prévisibilité et de la sécurité juridique. Par conséquent, la Commission, en coopération avec les États membres, devrait adopter des programmes d'évaluation annuels et pluriannuels. Ces programmes devraient également être suffisamment souples pour pouvoir s'adapter à la nature dynamique de l'acquis de Schengen au fil du temps. En cas de force majeure, les programmes devraient être ajustés en accord avec les États membres concernés, sans qu'il soit nécessaire de les modifier formellement. Le programme d'évaluation pluriannuel, adopté pour sept ans, devrait définir les domaines prioritaires devant faire l'objet d'une évaluation périodique. Cette approche devrait permettre d'accroître la flexibilité, de mieux hiérarchiser les priorités et d'utiliser de manière plus équilibrée et plus stratégique tous les outils disponibles. La prolongation du programme d'évaluation pluriannuel de cinq à sept ans devrait également permettre d'exercer un contrôle accru, plus étroit et plus ciblé sur les États membres, sans réduire le degré de surveillance.

(16) Les activités d'évaluation et de contrôle devraient être menées par des équipes composées de représentants de la Commission et d'experts désignés par les États membres. Ces représentants et experts devraient posséder les qualifications appropriées, notamment de solides connaissances théoriques et une bonne expérience pratique. Pour garantir la participation d'un nombre suffisant d'experts expérimentés plus facilement et plus rapidement, une réserve d'experts devrait être mise en place et

gérée par la Commission en étroite coopération avec les États membres. Cette réserve devrait constituer la principale source de recrutement d'experts pour les activités d'évaluation et de contrôle.

(17) Il convient de prévoir davantage de souplesse en ce qui concerne la taille des équipes d'évaluation et de contrôle, afin de gagner en efficacité et de réduire la charge administrative. Par conséquent, la Commission devrait définir et adapter la taille des équipes en fonction des besoins et des difficultés liés à chaque activité d'évaluation et de contrôle. Lors de la constitution des équipes, la Commission devrait, dans la mesure du possible, veiller à l'équilibre sur le plan géographique ainsi qu'à la rotation des membres, et il convient de tenir compte des capacités des administrations nationales et de la nécessité de faire appel à des profils variés. Compte tenu du principe de responsabilité partagée et de prévisibilité, ainsi que de l'engagement pris lors de la nomination des membres de la réserve, les experts invités à des évaluations spécifiques et leurs autorités nationales devraient répondre positivement aux invitations; leur refus ne devrait être motivé que par des raisons professionnelles ou personnelles graves dûment justifiées.

(18) Les coûts opérationnels liés aux activités d'évaluation et de contrôle (voyage, hébergement et repas) devraient être pris en charge par le budget de l'Union. Les indemnités journalières supplémentaires des experts nationaux qui participent à des missions d'évaluation et de contrôle ainsi que les coûts du personnel qui remplace ces experts en leur absence pourraient être couverts par les programmes nationaux des États membres au titre des fonds de l'Union concernés, conformément aux objectifs et aux règles applicables de ces fonds.

(19) Les rapports d'évaluation devraient être concis et succincts. Ils devraient essentiellement porter sur les manquements ayant une incidence notable et mettre en évidence les domaines dans lesquels des améliorations importantes pourraient être apportées. Les constatations d'ordre mineur ne devraient pas figurer dans les rapports. L'équipe devrait néanmoins communiquer ces constatations à l'État membre évalué à la fin de l'activité d'évaluation, y compris aux autorités responsables du mécanisme national de contrôle de la qualité concerné. L'équipe devrait s'efforcer activement de recenser les meilleures pratiques, qui devraient être mentionnées dans les rapports. En particulier, les mesures nouvelles et innovantes qui améliorent sensiblement l'application des règles communes et qui pourraient être mises en place par d'autres États membres devraient être considérées comme une meilleure pratique aux fins du rapport.

(20) Les rapports d'évaluation devraient, en règle générale, formuler des recommandations sur la manière de remédier aux manquements constatés (y compris les violations des droits fondamentaux) et être adoptés par la Commission au moyen d'un acte d'exécution unique, conformément à la procédure d'examen visée à l'article 5 du règlement (UE) nº 182/2011[36]. Le regroupement du rapport et des recommandations dans un document unique soumis à une procédure d'adoption unique renforce le lien intrinsèque entre les conclusions de l'évaluation et les recommandations. En outre, la publication accélérée des recommandations devrait permettre aux États membres de remédier plus rapidement et plus efficacement aux manquements constatés. En parallèle, le recours à la procédure d'examen devrait garantir la participation des États membres au processus décisionnel conduisant à l'adoption des recommandations.

[36] JO L 55 du 28.2.2011, p. 13.

(21) Néanmoins, compte tenu du rôle essentiel du Conseil dans l'exercice d'une pression par les pairs et de la nécessité d'un débat politique, le Conseil devrait adopter des recommandations dans les cas qui revêtent une importance politique ou qui présentent un intérêt général au regard du fonctionnement de l'espace Schengen. Il convient de considérer que les évaluations qui concluent à l'existence d'un manquement grave et les évaluations thématiques constituent de tels cas, tout comme les évaluations menées dans le but de vérifier si un État membre lié par l'acquis de Schengen et qui n'a pas levé les contrôles aux frontières intérieures remplit les conditions d'application de l'intégralité de l'acquis de Schengen ou, dans le cas d'un État membre non lié par l'acquis de Schengen et qui a choisi d'appliquer certaines parties de cet acquis, de vérifier si cet État membre remplit les conditions d'application d'une partie de l'acquis de Schengen.

(22) De plus, lorsque les évaluations mettent en évidence un manquement grave, des dispositions spécifiques devraient s'appliquer en vue de garantir l'adoption rapide de mesures correctives. Compte tenu du risque que présente un manquement grave, dès que l'État membre évalué est informé d'un tel manquement, il devrait commencer immédiatement à mettre en œuvre des mesures visant à remédier à ce manquement, y compris, si nécessaire, en mobilisant tous les moyens opérationnels et financiers disponibles. Les mesures correctives devraient faire l'objet de délais plus serrés, et d'un examen politique et d'un contrôle plus stricts tout au long du processus. À cet égard, lorsqu'une évaluation conclut à l'existence d'un manquement grave, la Commission devrait immédiatement en informer le Conseil et le Parlement européen, et organiser une nouvelle inspection pour «manquement grave» au plus tard un an après la date de l'évaluation afin de vérifier si l'État membre a remédié au manquement constaté. La Commission devrait présenter un rapport au Conseil à la suite de cette nouvelle inspection.

(23) La constatation d'un manquement grave nécessite de réaliser une évaluation approfondie au cas par cas, sur la base de critères précis concernant la nature, l'ampleur et l'incidence potentielle des problèmes, qui peuvent être différents pour chaque domaine d'action. Différents éléments essentiels à la mise en œuvre effective de l'acquis de Schengen et une combinaison de facteurs différente pourraient conduire à conclure à l'existence d'un manquement grave. Toutefois, s'il est estimé qu'une lacune constatée met ou pourrait à court terme mettre en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, ou qu'elle a une incidence négative importante sur les droits des personnes, cette lacune doit être considérée comme un manquement grave. Lorsqu'un rapport d'évaluation met en évidence un manquement grave dans l'exécution des contrôles aux frontières extérieures, les articles 21 et 29 du règlement (UE) nº 2016/399 du Parlement européen et du Conseil[37] peuvent s'appliquer.

(24) Le mécanisme d'évaluation et de contrôle devrait comporter une solide composante de suivi et de contrôle, qui devrait être gérée par la Commission en étroite coopération avec le Conseil et le Parlement européen, sans créer de charge disproportionnée pour les acteurs concernés. Les évaluations devraient être suivies d'un plan d'action. Lors de l'élaboration des plans d'action, les États membres évalués devraient tenir pleinement compte des possibilités de financement offertes par l'Union et utiliser au

[37] Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JO L 77 du 23.3.2016, p. 1).

mieux ces ressources. Pour accélérer le processus, la Commission devrait formuler, par exemple sous la forme d'une lettre, des observations sur l'adéquation des plans d'action. Afin d'assurer un suivi rapide, dans le cas où les services de la Commission ne jugent pas le plan d'action adéquat, l'État membre concerné devrait être tenu de présenter un plan d'action révisé dans un délai d'un mois à compter de la réception des observations. Des rapports de suivi concernant la mise en œuvre des plans d'action devraient en principe être transmis par l'État membre à la Commission et au Conseil tous les six mois.

(25) Dans le cadre de ses activités de contrôle, la Commission devrait avoir la possibilité d'organiser de nouvelles inspections et des inspections de vérification. Il convient d'organiser une nouvelle inspection pour contrôler l'état d'avancement de la mise en œuvre d'un plan d'action à la suite d'une évaluation qui a mis en évidence un manquement grave, ou à la suite d'une évaluation antérieure à l'adhésion complète d'un État membre à l'espace Schengen («toute première évaluation») à l'issue de laquelle il a été conclu que l'État membre évalué ne remplissait pas les conditions nécessaires pour appliquer l'acquis de Schengen dans le domaine d'action concerné. Le rapport établi à la suite d'une nouvelle inspection devrait se limiter à présenter les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations. Lorsqu'une évaluation n'a pas mis en évidence de manquement grave, des inspections de vérification peuvent être effectuées pour contrôler la mise en œuvre d'un plan d'action, si cela est jugé nécessaire. Une inspection de vérification devrait toujours être organisée avant la clôture d'un plan d'action établi à la suite d'une toute première évaluation. Les conditions d'organisation et les obligations de rapports liées aux inspections de vérification devraient être moins lourdes que celles qui s'appliquent aux inspections d'évaluation. En particulier, ces inspections devraient être effectuées par une équipe plus restreinte et ne devraient pas déboucher sur de nouvelles constatations ni nécessiter l'adoption d'un rapport distinct. Le Conseil devrait participer plus activement à la phase de contrôle et exprimer sa position sur la proposition de clôture des plans d'action.

(26) Il est essentiel et souhaitable que le Parlement européen et le Conseil mènent régulièrement des discussions au niveau politique afin de sensibiliser à l'importance de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen, de demander des comptes aux États membres qui persistent à enfreindre les règles communes et de renforcer la pression qui pèse sur ces derniers pour qu'ils remédient aux manquements constatés. La Commission devrait dûment contribuer à faciliter ces discussions, y compris par l'adoption d'un rapport annuel complet portant sur les évaluations effectuées au cours de l'année précédente et l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations, qui ferait partie du «rapport sur l'état de Schengen». Le Parlement européen est encouragé à adopter des résolutions et le Conseil devrait adopter des conclusions visant à accentuer la pression sur les États membres qui ne progressent pas suffisamment. Enceinte unique pour débattre de Schengen à haut niveau avec des représentants du Parlement européen, des États membres et de la Commission, le «forum Schengen» devrait constituer une plateforme de discussion informelle visant à améliorer la mise en œuvre de l'acquis de Schengen.

(27) Le mécanisme d'évaluation et de contrôle établi par le présent règlement devrait remplir une fonction complémentaire de contrôle par les pairs du caractère effectif de la mise en œuvre concrète des politiques de l'Union. La compétence générale dont jouit la Commission pour surveiller l'application du droit de l'Union sous le contrôle

de la Cour de justice de l'Union européenne au moyen des procédures d'infraction ne devrait pas être altérée.

(28) Le statut de classification des rapports d'évaluation et des rapports établis à la suite d'une nouvelle inspection devrait être déterminé conformément aux règles de sécurité applicables énoncées dans la décision (UE, Euratom) 2015/444 de la Commission[38]. L'État membre évalué devrait néanmoins conserver la possibilité de demander la classification de tout ou partie du rapport conformément aux règles de sécurité applicables.

(29) Compte tenu du rôle particulier attribué au Parlement européen et aux parlements nationaux au titre de la dernière phrase de l'article 70 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), comme le souligne l'article 12, point c), du traité sur l'Union européenne (TUE) en ce qui concerne les parlements nationaux, le Conseil et la Commission devraient informer pleinement le Parlement européen et les parlements nationaux de la teneur et des résultats des évaluations. En outre, dans le cas où la Commission présenterait une proposition visant à modifier le présent règlement, le Conseil, conformément à l'article 19, paragraphe 7, point h), de son règlement intérieur[39], consulterait le Parlement européen afin de tenir compte de son avis, dans toute la mesure du possible, avant d'adopter un texte définitif.

(30) Le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil[40] s'applique aux traitements de données à caractère personnel effectués par les États membres dans l'exercice de leurs fonctions au titre du présent règlement. Le règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil[41] s'applique aux traitements de données à caractère personnel effectués par les institutions, organes et organismes de l'Union dans l'exercice de leurs fonctions au titre du présent règlement.

(31) Afin d'assurer des conditions uniformes d'exécution du présent règlement, des compétences d'exécution devraient être conférées à la Commission pour adopter les programmes d'évaluation annuels et pluriannuels, pour établir et mettre à jour un questionnaire standard et pour adopter les rapports d'évaluation et les rapports établis à la suite d'une nouvelle inspection. Ces compétences devraient être exercées conformément au règlement (UE) nº 182/2011 du Parlement européen et du Conseil[42].

(32) La Commission devrait adopter des actes d'exécution immédiatement applicables lorsque, dans des cas dûment justifiés liés à un manquement grave, des raisons d'urgence impérieuses le requièrent.

---

38 Décision (UE, Euratom) 2015/444 de la Commission du 13 mars 2015 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne (JO L 72 du 17.3.2015, p. 53).

39 Décision 2009/937/UE du Conseil du 1er décembre 2009 portant adoption de son règlement intérieur (JO L 325 du 11.12.2009, p. 35).

40 Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1).

41 Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) nº 45/2001 et la décision nº 1247/2002/CE (JO L 295 du 21.11.2018, p. 39).

42 Règlement (UE) nº 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13).

(33) Conformément aux articles 1er et 2 du protocole nº 22 sur la position du Danemark annexé au TUE et au TFUE, le Danemark ne participe pas à l'adoption du présent règlement et n'est pas lié par celui-ci ni soumis à son application, Le présent règlement développant l'acquis de Schengen, le Danemark décide, conformément à l'article 4 dudit protocole, dans un délai de six mois à partir de la décision du Conseil sur le présent règlement, s'il le transpose dans son droit national.

(34) L'Irlande participe au présent règlement, conformément à l'article 5, paragraphe 1, du protocole nº 19 sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'Union européenne, annexé au TUE et au TFUE, et conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la décision 2002/192/CE du Conseil[43].

(35) En ce qui concerne l'Islande et la Norvège, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen, au sens de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, qui relèvent du domaine visé à l'article 1er, point A, de la décision 1999/437/CE du Conseil[44].

(36) En ce qui concerne la Suisse, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen, au sens de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, qui relèvent du domaine visé à l'article 1er, point A, de la décision 1999/437/CE, lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2008/146/CE du Conseil[45].

(37) En ce qui concerne le Liechtenstein, le présent règlement 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 relèvent du domaine visé à l'article 1er, point A, de la décision 1999/437/CE, lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2011/350/UE du Conseil[46].

---

43 Décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen (JO L 64 du 7.3.2002, p. 20).

44 Décision 1999/437/CE du Conseil du 17 mai 1999 relative à certaines modalités d'application 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 Schengen (JO L 176 du 10.7.1999, p. 31).

45 Décision 2008/146/CE du Conseil du 28 janvier 2008 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, 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. 1).

46 Décision 2011/350/UE du Conseil du 7 mars 2011 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, 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 en ce qui concerne la suppression des contrôles aux frontières intérieures et la circulation des personnes (JO L 160 du 18.6.2011, p. 19).

(38) En ce qui concerne Chypre, la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie, le présent règlement constitue un acte fondé sur l'acquis de Schengen ou qui s'y rapporte, au sens, respectivement, de l'article 3, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion de 2003, de l'article 4, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion de 2005 et de l'article 4, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion de 2011.

(39) Étant donné que le contrôle effectué conformément aux procédures d'évaluation de Schengen applicables concernant la Bulgarie, Chypre, la Roumanie et la Croatie a déjà été achevé en application de leur acte d'adhésion respectif, la vérification au titre de l'article 1er, paragraphe 2, point b), du présent règlement ne devrait pas être réalisée de nouveau pour ce qui est de ces États membres,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

CHAPITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier

Objet et champ d'application

1. Le présent règlement crée un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à garantir que les États membres appliquent effectivement l'acquis de Schengen, en contribuant ainsi au bon fonctionnement d'un espace sans contrôles aux frontières intérieures.

2. Le mécanisme créé prévoit des activités d'évaluation et de contrôle objectives et impartiales visant à:

   (a) contrôler l'application de l'acquis de Schengen dans les États membres où celui-ci s'applique dans son intégralité, ainsi que dans les États membres où il s'applique partiellement conformément aux protocoles concernés annexés au TUE et au TFUE;

   (b) vérifier que les conditions nécessaires à l'application de toutes les parties concernées de l'acquis de Schengen ont été remplies dans les États membres pour lesquels une décision du Conseil prévoyant que les dispositions de l'acquis de Schengen doivent s'appliquer en tout ou partie n'a pas été prise.

3. Les évaluations peuvent porter sur tous les aspects de l'acquis de Schengen et tenir compte du fonctionnement des autorités qui appliquent cet acquis.

Article 2

Définitions

Aux fins du présent règlement, on entend par:

(a) «acquis de Schengen»: les dispositions intégrées dans le cadre de l'Union conformément au protocole nº 19 annexé au TUE et au TFUE, ainsi que les actes fondés sur elles ou qui s'y rapportent;

(b) «toute première évaluation»: une évaluation menée afin de vérifier si un État membre lié par l'acquis de Schengen et qui n'a pas levé les contrôles aux frontières intérieures remplit les conditions d'application de l'intégralité de l'acquis de Schengen ou, dans le cas d'un État membre non lié par l'acquis de Schengen et qui a

choisi d'appliquer certaines parties de cet acquis, de vérifier si cet État membre remplit les conditions d'application d'une partie de l'acquis de Schengen;

(c) «évaluation périodique»: une évaluation figurant dans le programme d'évaluation pluriannuel et les programmes d'évaluation annuels, dont l'objectif est de contrôler l'application de l'acquis de Schengen par un État membre donné en vue d'évaluer la manière dont celui-ci applique globalement cet acquis;

(d) «évaluation inopinée»: une évaluation qui ne figure pas dans les programmes d'évaluation annuels et pluriannuels, destinée à contrôler l'application de l'acquis de Schengen par un ou plusieurs États membres dans un ou plusieurs domaines d'action;

(e) «évaluation thématique»: une évaluation visant à établir une analyse comparative de la législation ou des pratiques des États membres, ou de l'application de certaines parties de l'acquis de Schengen dans plusieurs États membres;

(f) «inspection»: une inspection dans un État membre ou dans ses consulats aux fins de la réalisation d'une activité d'évaluation ou de contrôle;

(g) «nouvelle inspection»: une inspection effectuée pour contrôler l'état d'avancement de la mise en œuvre d'un plan d'action à la suite d'une évaluation qui a mis en évidence un manquement grave, ou à la suite d'une toute première évaluation à l'issue de laquelle il a été conclu que l'État membre évalué ne remplissait pas les conditions nécessaires pour appliquer l'acquis de Schengen;

(h) «inspection de vérification»: une inspection, autre qu'une nouvelle inspection, effectuée pour contrôler l'état d'avancement de la mise en œuvre d'un plan d'action;

(i) «manquement grave»: un ou plusieurs manquements concernant l'application effective d'éléments essentiels de l'acquis de Schengen et qui, individuellement ou conjointement, ont ou risquent d'avoir, au fil du temps, une incidence négative importante sur les droits des personnes ou sur le fonctionnement de l'espace Schengen;

(j) «activité d'évaluation»: une inspection spécifique, une évaluation réalisée à partir d'un questionnaire ou une autre évaluation effectuée à distance;

(k) «équipe»: un groupe composé d'experts désignés par les États membres et de représentants de la Commission qui mènent des activités d'évaluation et de contrôle.

Article 3

Responsabilités et devoir de coopération

1. Les États membres et la Commission ont la responsabilité commune de la mise en œuvre du mécanisme d'évaluation et de contrôle, avec la contribution des organes et organismes de l'Union compétents conformément à leur mandat respectif.

2. La Commission est chargée de la mise en place des programmes d'évaluation annuels et pluriannuels, de l'élaboration de questionnaires et de la fixation des calendriers des inspections, du déroulement de celles-ci et de la rédaction des rapports d'évaluation et des recommandations. Elle assure également les activités de suivi et de contrôle.

3. Les États membres et la Commission coopèrent pleinement à tous les stades des évaluations afin de garantir l'exécution effective du présent règlement.

4. Les États membres prennent toutes les mesures, générales ou particulières, pour soutenir et assister la Commission et les équipes dans la mise en œuvre des activités d'évaluation et de contrôle.

Ils veillent à ce que la Commission et les équipes effectuant des activités d'évaluation et de contrôle soient en mesure de s'acquitter efficacement de leurs tâches, notamment en offrant à la Commission et à ces équipes la possibilité de s'adresser directement aux personnes compétentes et en leur donnant un accès total et sans entrave à tous les domaines, locaux et documents auxquels un accès a été demandé, y compris aux orientations et instructions nationales et internes, même celles qui sont classifiées.

5. Il incombe à la Commission de prendre les dispositions nécessaires pour organiser le déplacement de ses représentants et des experts des États membres qui composent les équipes vers et depuis l'État membre faisant l'objet d'une inspection.

La Commission prend en charge les frais de déplacement et d'hébergement des experts et de l'observateur visé à l'article 16, paragraphe 2, qui participent aux inspections.

Il incombe à l'État membre faisant l'objet d'une inspection d'organiser les déplacements sur place nécessaires.

Article 4

Formes des évaluations

1. Les évaluations peuvent prendre l'une quelconque des formes suivantes:

(a) toute première évaluation;

(b) évaluation périodique;

(c) évaluation inopinée;

(d) évaluation thématique.

2. La Commission peut organiser des évaluations inopinées, notamment:

(a) pour évaluer les pratiques aux frontières intérieures;

(b) lorsqu'elle a connaissance de problèmes nouveaux ou systémiques susceptibles d'avoir une incidence négative importante sur le fonctionnement de l'espace Schengen;

(c) lorsqu'elle a des raisons d'estimer qu'un État membre manque gravement aux obligations qui lui incombent au titre de l'acquis de Schengen, notamment en cas d'allégations de violations graves des droits fondamentaux aux frontières extérieures.

3. La Commission peut organiser des évaluations thématiques en particulier pour évaluer la mise en œuvre des modifications législatives majeures dès qu'elles commencent à s'appliquer et la mise en place de nouvelles initiatives, ou pour évaluer les problèmes rencontrés dans différents domaines d'action ou les pratiques des États membres confrontés à des défis similaires.

Article 5

Formes des activités de contrôle

Les activités de contrôle peuvent prendre l'une quelconque des formes suivantes:

(a) examen des plans d'action et des rapports de suivi présentés par les États membres évalués;

(b) nouvelle inspection;

(c) inspection de vérification.

Article 6

Méthodes d'évaluation et de contrôle

Les activités d'évaluation et de contrôle visées aux articles 4 et 5 peuvent être réalisées au moyen d'inspections annoncées ou inopinées, de questionnaires ou d'autres méthodes à distance.

Ces méthodes peuvent être utilisées indépendamment les unes des autres ou de manière combinée, selon ce qui convient.

Article 7

Coopération avec les organes et organismes de l'Union

1. La Commission coopère avec les organes et organismes compétents de l'Union qui participent à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen, ainsi qu'avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

   La Commission peut conclure des arrangements avec les organes et organismes de l'Union en vue de faciliter la coopération.

2. La Commission peut demander aux organes et organismes de l'Union visés au paragraphe 1, conformément à leurs mandats respectifs, de lui communiquer des informations, des données statistiques ou des analyses de risques afin d'améliorer sa connaissance de la situation au sens du règlement (UE) 2019/1896 en ce qui concerne la mise en œuvre de l'acquis de Schengen par les États membres.

Article 8

Coopération avec Frontex

1. Au plus tard le 31 août de chaque année, Frontex présente à la Commission et aux États membres une analyse des risques en vue du programme d'évaluation annuel visé à l'article 13 du présent règlement.

2. L'analyse des risques visée au paragraphe 1 porte sur tous les aspects pertinents liés à la gestion intégrée des frontières et contient également des recommandations quant aux inspections inopinées à conduire au cours de l'année suivante, indépendamment de l'ordre des États membres devant faire l'objet d'une évaluation chaque année, tel qu'établi dans le programme d'évaluation pluriannuel conformément à l'article 12.

   Ces recommandations peuvent concerner toute région ou tout domaine particulier et contiennent une liste d'au moins dix tronçons des frontières extérieures et d'au moins

dix points de passage frontaliers, et des sites spécifiques pertinents pour évaluer la conformité avec la directive 2008/115/CE[47], ainsi que d'autres informations utiles.

Article 9

Coopération avec Europol

Conformément à l'article 4, paragraphe 1, point s), du règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil[48], Europol apporte une expertise, des analyses, des rapports et d'autres informations utiles pour soutenir la mise en œuvre du présent règlement.

Article 10

Synergies avec d'autres activités d'évaluation et de contrôle

1. La Commission utilise les résultats des mécanismes et instruments pertinents, y compris les résultats des activités d'évaluation et de contrôle des organes et organismes de l'Union qui participent à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen et de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que des mécanismes et organes nationaux de contrôle indépendants ou d'autres mécanismes nationaux de contrôle de la qualité, pour préparer les activités d'évaluation et de contrôle, afin d'accroître la sensibilisation au fonctionnement de l'espace Schengen et d'éviter les doubles emplois et les mesures contradictoires.

2. Les recommandations formulées au titre du présent règlement sont complémentaires des recommandations formulées en vertu de l'article 32, paragraphe 7, du règlement (UE) 2019/1896 dans le cadre de l'évaluation de la vulnérabilité.

3. La Commission peut communiquer aux organes et organismes nationaux ou de l'Union visés au paragraphe 1, en temps utile et de manière sécurisée, les détails des rapports d'évaluation, des plans d'action et des mises à jour concernant la mise en œuvre des plans d'action.

   Le partage d'informations s'effectue conformément aux mandats des organes et organismes de l'Union concernés.

Article 11

Informations en provenance de tiers

Lorsqu'elle programme et met en œuvre des activités d'évaluation et de contrôle, la Commission tient compte des informations transmises par des tiers, y compris des autorités indépendantes, des organisations non gouvernementales et des organisations internationales.

CHAPITRE II

PROGRAMMATION

[47] Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98).

[48] Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI (JO L 135 du 24.5.2016, p. 53).

Article 12

Programme d'évaluation pluriannuel

1. La Commission établit, le cas échéant après consultation des organes et organismes compétents de l'Union, un programme d'évaluation pluriannuel couvrant une période de sept ans, au moins six mois avant le début de la période de sept ans suivante.

   Au cours de chaque cycle d'évaluation pluriannuel, chaque État membre fait l'objet d'une évaluation périodique et d'au moins une évaluation inopinée ou thématique.

2. La Commission adopte le programme d'évaluation pluriannuel par voie d'acte d'exécution. Ces actes d'exécution sont adoptés conformément à la procédure d'examen visée à l'article 29, paragraphe 3. La Commission transmet le programme d'évaluation pluriannuel au Parlement européen et au Conseil.

3. Le programme d'évaluation pluriannuel recense les domaines prioritaires devant faire l'objet des évaluations périodiques et comprend un calendrier provisoire de ces évaluations.

   Il dresse également une liste provisoire des États membres devant faire l'objet d'évaluations périodiques au cours d'une année donnée, sans préjudice des ajustements effectués au titre du paragraphe 4. L'ordre provisoire dans lequel les États membres doivent faire l'objet d'une évaluation périodique tient compte du temps écoulé depuis la précédente évaluation périodique, ainsi que des résultats des évaluations précédentes, du rythme de mise en œuvre des plans d'action et des autres informations pertinentes dont dispose la Commission sur les pratiques des États membres.

4. En cas de force majeure empêchant la conduite des évaluations conformément au calendrier provisoire établi en application du paragraphe 3, la Commission peut, en accord avec les États membres concernés, ajuster le calendrier des évaluations en question.

   La Commission informe sans délai le Parlement européen et le Conseil de tels cas et de leur incidence attendue sur la programmation des évaluations dans le cadre du programme d'évaluation pluriannuel.

Article 13

Programme d'évaluation annuel

1. La Commission établit, par voie d'acte d'exécution, un programme d'évaluation annuel au plus tard le 15 novembre de l'année précédant celle à laquelle le programme se rapporte, sur la base notamment des analyses de risques et d'autres informations obtenues par la Commission conformément aux articles 7, 8, 9, 10 et 11. Ces actes d'exécution sont adoptés conformément à la procédure d'examen visée à l'article 29, paragraphe 3.

2. Le programme d'évaluation annuel comprend un calendrier provisoire des évaluations suivantes:

   (a) les évaluations périodiques des États membres telles que précisées dans le programme d'évaluation pluriannuel;

   (b) la toute première évaluation d'un État membre après qu'il a déclaré être prêt pour une évaluation;

   (c) au moins une évaluation thématique.

3. La Commission transmet le programme d'évaluation annuel au Parlement européen et au Conseil.

En cas de force majeure empêchant la conduite des évaluations conformément au calendrier provisoire établi en application du paragraphe 2, la Commission peut, en accord avec les États membres concernés, ajuster le calendrier des évaluations en question.

La Commission informe sans délai le Parlement européen et le Conseil de tels cas et de leur incidence attendue sur la programmation des évaluations dans le cadre du programme d'évaluation annuel.

Article 14

Questionnaire standard

1. La Commission élabore et met à jour, par voie d'acte d'exécution, un questionnaire standard.

Lors de l'élaboration du questionnaire, la Commission peut consulter les organes et organismes compétents de l'Union visés à l'article 7.

2. Les actes d'exécution visés au paragraphe 1 sont adoptés conformément à la procédure consultative visée à l'article 29, paragraphe 2.

3. Le questionnaire standard porte sur l'application de la législation pertinente et les moyens organisationnels et techniques prévus pour la mise en œuvre de l'acquis de Schengen, y compris ceux visés dans les manuels, les catalogues Schengen et les données statistiques pertinentes.

4. Au plus tard le 1er août de chaque année, la Commission adresse le questionnaire standard aux États membres qui doivent faire l'objet d'une évaluation périodique au cours de l'année suivante, conformément au programme d'évaluation annuel.

Ces États membres communiquent leurs réponses à la Commission dans un délai de trois mois à compter de la réception du questionnaire standard.

La Commission met ces réponses à la disposition des autres États membres.

5. Les États membres évalués, à la demande de la Commission, mettent à jour leurs réponses au questionnaire standard et répondent, le cas échéant, à des questions complémentaires avant la réalisation d'une évaluation spécifique; ils fournissent également les conclusions des mécanismes nationaux de contrôle de la qualité et des audits internes.

CHAPITRE III

DISPOSITIONS COMMUNES CONCERNANT LES ACTIVITÉS D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE

Article 15

Experts des États membres

1. Les experts des États membres participant aux activités d'évaluation et de contrôle possèdent les qualifications requises, y compris une solide connaissance théorique et une bonne expérience pratique des domaines couverts par le mécanisme d'évaluation et de contrôle, ainsi qu'une bonne connaissance des principes, procédures et

techniques d'évaluation, et sont en mesure de communiquer efficacement dans une langue commune.

2. Les experts des États membres qui, conformément à l'acte d'adhésion applicable, sont liés par l'acquis de Schengen mais ne l'appliquent pas encore dans son intégralité, peuvent participer aux activités d'évaluation et de contrôle de toutes les parties de l'acquis de Schengen.

Article 16

Formation des experts

1. Les États membres et la Commission, en coopération avec les organes et organismes compétents de l'Union, veillent à ce que les experts des États membres et les représentants de la Commission reçoivent une formation adéquate pour devenir des évaluateurs de Schengen.

   Les formations destinées aux évaluateurs de Schengen comportent des modules relatifs aux droits fondamentaux, mis au point avec la participation de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

   La Commission, en coopération avec les organes et organismes compétents de l'Union, tient à jour les programmes de formation initiale et assure au besoin une formation de suivi et de mise à niveau.

2. À des fins de formation, chaque équipe conduisant une évaluation périodique peut compter parmi ses membres un «observateur» provenant d'un État membre ou de la Commission.

Article 17

Réserve d'experts des États membres

1. La Commission, en coopération avec les États membres, constitue chaque année une réserve d'experts dont les connaissances professionnelles portent sur les domaines prioritaires définis dans le programme d'évaluation pluriannuel.

2. Parallèlement à l'élaboration du programme d'évaluation annuel conformément à l'article 13, paragraphe 1, les États membres désignent, à l'invitation de la Commission, au moins un expert qualifié par domaine spécifique déterminé dans le programme d'évaluation pluriannuel en vue de faire partie de la réserve d'experts de l'année suivante.

3. En fonction des évaluations prévues dans le programme d'évaluation annuel, la Commission peut préciser dans l'invitation les compétences professionnelles que doivent posséder les experts pour être désignés.

4. Les États membres désignent les experts dans un délai de quatre semaines à compter de la réception de l'invitation visée au paragraphe 2.

5. Les États membres veillent à ce que les experts désignés remplissent les conditions visées à l'article 15 et les conditions particulières énoncées dans l'invitation à constituer la réserve.

6. Les experts ayant suivi la formation appropriée visée à l'article 16 sont désignés pour faire partie de la réserve d'experts constituée pour l'année suivant celle au cours de laquelle ils ont reçu ladite formation.

7. La Commission peut également inviter les organes et organismes de l'Union visés à l'article 7 à désigner des experts pour qu'ils fassent partie de la réserve.

8. La Commission évalue les experts désignés et confirme leur sélection dans un délai d'une semaine.

9. Si aucun des experts des domaines spécifiques ne satisfait aux conditions visées au paragraphe 3, la Commission invite l'État membre concerné à désigner un nouvel expert pour le domaine prioritaire concerné.

10. Les États membres veillent à ce que les experts désignés soient disponibles pour réaliser les évaluations.

Si un expert de la réserve n'est plus disponible, l'État membre concerné désigne un remplaçant sans délai.

11. La Commission tient à jour la liste des experts de la réserve et informe les États membres du nombre d'experts désignés par chaque État membre et de leurs profils.

Article 18

Constitution des équipes

1. La Commission détermine le nombre d'experts des États membres et de représentants de la Commission qui composent une équipe en fonction des particularités et des besoins de l'activité d'évaluation ou de contrôle. La Commission sélectionne parmi les experts de la réserve ceux qui feront partie d'une équipe.

2. Lors de la sélection des experts, la Commission prend en considération les profils nécessaires pour réaliser une activité particulière d'évaluation ou de contrôle, en tenant compte de la nécessité de veiller à l'équilibre sur le plan géographique et sur le plan de l'expérience professionnelle, ainsi que de la capacité des administrations nationales.

Les experts des États membres ne peuvent pas faire partie d'une équipe qui conduit une activité d'évaluation ou de contrôle dans l'État membre où ils sont employés.

3. La Commission invite les experts sélectionnés immédiatement après que la date de l'activité d'évaluation ou de contrôle a été fixée et au plus tard dix semaines avant la date prévue pour le démarrage de ladite activité. Les experts invités répondent dans un délai d'une semaine à compter de la réception de l'invitation, en accord avec les autorités qui les ont désignés.

4. Dans le cas d'une inspection inopinée, la Commission envoie les invitations au plus tard deux semaines avant la date prévue pour le démarrage de l'inspection. Les experts répondent dans un délai de 72 heures à compter de la réception de l'invitation, en accord avec les autorités qui les ont désignés.

5. La Commission peut inviter les organes et organismes de l'Union visés à l'article 7 à désigner un représentant doté d'une expérience professionnelle et sur le terrain adéquate pour qu'il participe en qualité d'observateur à une activité d'évaluation ou de contrôle. Les délais fixés aux paragraphes 3 et 4 s'appliquent à l'invitation et à la réponse.

6. Si un État membre souhaite désigner un observateur à des fins de formation comme prévu à l'article 16, paragraphe 3, il en informe la Commission au moins six semaines avant la date prévue pour le démarrage de l'évaluation.

7. Les observateurs visés aux paragraphes 5 et 6 appuient l'équipe à la demande des experts chefs de file, mais ils ne participent pas au processus interne de prise de décision de l'équipe.

8. Si la Commission n'obtient pas confirmation de la participation du nombre nécessaire d'experts de la réserve au moins six semaines avant la date prévue pour le démarrage de l'activité d'évaluation ou de contrôle, ou au moins une semaine dans le cas des inspections inopinées, elle invite sans délai tous les États membres à nommer des experts qualifiés en dehors de la réserve pour combler les manques.

9. Les États membres répondent dans un délai de 72 heures à compter de la réception de ladite invitation.

La Commission désigne un expert chef de file pour la Commission et propose un expert chef de file issu d'un État membre. L'expert chef de file issu d'un État membre est nommé par les membres de l'équipe dès que possible après la constitution de l'équipe.

Les experts chefs de file sont chargés en particulier de la planification générale, des activités préparatoires, de l'organisation de l'équipe, de la réalisation de l'évaluation, de la coordination de la rédaction du rapport d'évaluation, du contrôle de la qualité et du suivi, ainsi que des activités de contrôle nécessaires, le cas échéant.

Article 19

Conduite des inspections

1. Les équipes prennent toute mesure préparatoire nécessaire pour garantir l'efficacité, la précision et la cohérence des inspections.

2. Le programme détaillé des inspections dans un État membre ou dans ses consulats est établi par la Commission en étroite coopération avec les experts chefs de file et l'État membre concerné.

Ce programme peut comprendre des inspections et réunions avec les autorités et organismes nationaux, des organisations non gouvernementales et des organisations internationales ainsi que d'autres entités, organes et organismes participant à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen ou concernés par celle-ci, dans le cadre de la coopération avec l'État membre faisant l'objet de l'activité d'évaluation ou de contrôle.

3. En ce qui concerne les inspections annoncées, la Commission consulte l'État membre concerné et l'informe du calendrier et du programme détaillé au moins quatre semaines avant que l'inspection ait lieu. La Commission communique à l'avance les noms des membres de l'équipe et des observateurs. L'État membre concerné désigne un point de contact pour l'organisation pratique de l'inspection.

4. Les inspections inopinées ont lieu sans préavis à l'État membre concerné. À titre exceptionnel, la Commission peut informer l'État membre concerné d'une telle inspection au moins 24 heures avant qu'elle ait lieu, lorsque l'objectif principal de l'inspection inopinée est une vérification aléatoire de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen.

La Commission établit le programme détaillé des inspections inopinées. Lorsqu'un État membre a été informé d'une telle inspection, la Commission peut consulter ce dernier au sujet du calendrier et du programme détaillé de cette inspection.

5. La Commission, en étroite coopération avec les États membres, peut définir et mettre à jour des lignes directrices pour la conduite des inspections inopinées.

Article 20

Méthodes à distance

La Commission, en coopération avec les États membres, peut définir des lignes directrices pour la conduite des activités d'évaluation et de contrôle au moyen d'un questionnaire ou d'autres méthodes à distance.

Article 21

Rapports d'évaluation

1. L'équipe rédige un rapport à l'issue de chaque évaluation.

   La Commission adopte le rapport d'évaluation par voie d'acte d'exécution conformément à la procédure d'examen visée à l'article 29, paragraphe 3. Le rapport d'évaluation est adopté au plus tard quatre mois après la fin de l'activité d'évaluation.

   La Commission transmet le rapport d'évaluation aux parlements nationaux, au Parlement européen et au Conseil.

2. Lorsqu'elles rédigent leur rapport d'évaluation, les équipes tiennent compte des réponses au questionnaire standard, de toute information complémentaire obtenue conformément aux articles 7, 8, 9, 10 et 11, ainsi que des constatations de l'activité d'évaluation. Les rapports d'évaluation peuvent inclure des documents et des contenus numériques à l'appui des constatations. Lorsqu'une évaluation est réalisée au moyen d'une inspection, l'équipe établit le rapport d'évaluation au cours de l'inspection.

   Les équipes assument la responsabilité globale de l'établissement du rapport d'évaluation, ainsi que de son intégrité et de sa qualité. En cas de désaccord, l'équipe s'efforce de dégager un compromis.

3. Le rapport d'évaluation analyse tout aspect qualitatif, quantitatif, opérationnel, administratif et organisationnel et dresse la liste des manquements, des points à améliorer et des meilleures pratiques constatés au cours de l'évaluation.

4. Les constatations peuvent être classées dans l'une des catégories suivantes:

   (a) meilleure pratique;

   (b) conforme, mais améliorations nécessaires;

   (c) non conforme.

5. Le rapport d'évaluation contient des recommandations concernant les mesures correctives destinées à remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation et les points à améliorer et fournit une indication des priorités pour les mettre en œuvre. Des délais concernant la mise en œuvre des recommandations peuvent être fixés dans le rapport d'évaluation. Lorsque l'évaluation met en évidence un manquement grave, les dispositions spécifiques énoncées à l'article 23 s'appliquent.

6. La Commission transmet le projet de rapport d'évaluation à l'État membre évalué dans un délai de quatre semaines à compter de la fin de l'activité d'évaluation. L'État membre évalué soumet ses observations sur le projet de rapport d'évaluation dans un

délai de deux semaines à compter de sa réception. Une réunion consacrée à l'élaboration du rapport se tient à la demande de l'État membre évalué, au plus tard cinq jours ouvrables après la réception des observations dudit État membre. Les observations de l'État membre évalué peuvent être prises en compte dans le projet de rapport d'évaluation.

Article 22

Suivi et contrôle

1. Dans un délai de deux mois à compter de l'adoption du rapport d'évaluation, l'État membre évalué soumet à la Commission et au Conseil un plan d'action visant à mettre en œuvre toutes les recommandations figurant dans le rapport d'évaluation.

2. Après avoir consulté l'équipe qui a réalisé l'activité d'évaluation, la Commission formule des observations sur l'adéquation du plan d'action et, dans un délai d'un mois à compter de la présentation de celui-ci, informe l'État membre évalué de ses observations. Le Conseil peut inviter les États membres à faire part de leurs observations concernant le plan d'action.

   Si la Commission ne considère pas que toutes les recommandations ont été suffisamment suivies, l'État membre évalué présente un plan d'action révisé dans un délai d'un mois à compter de la réception des observations.

3. L'État membre évalué rend compte à la Commission et au Conseil de la mise en œuvre de son plan d'action tous les six mois à partir de l'adoption du rapport d'évaluation, jusqu'à ce que la Commission considère que ce plan d'action est pleinement mis en œuvre. En fonction de la nature des manquements et de l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations, la Commission peut demander à l'État membre évalué de lui rendre compte à une autre fréquence.

   Lorsque la Commission considère que le plan d'action a été mis en œuvre, elle informe l'État membre évalué de la clôture du plan d'action.

   La Commission informe le Parlement européen et le Conseil au moins deux fois par an de l'état d'avancement de la mise en œuvre des plans d'action. La Commission fournit notamment des informations sur ses observations quant à l'adéquation des plans d'action, visées au paragraphe 2, sur les résultats des nouvelles inspections et des inspections de vérification et sur l'absence éventuelle de progrès notable dans la mise en œuvre d'un plan d'action.

CHAPITRE IV

MANQUEMENT GRAVE ET FORMES D'ÉVALUATION SPÉCIFIQUES

Article 23

Dispositions spécifiques en cas de manquement grave constaté dans le rapport d'évaluation

1. Les règles énoncées aux paragraphes 2 à 7 s'appliquent aux évaluations qui ont mis en évidence un manquement grave.

2. À la fin de l'activité d'évaluation, l'expert chef de file de la Commission et l'expert chef de file issu d'un État membre, au nom de l'équipe, informent l'État membre évalué qu'un manquement grave a été constaté.

L'État membre évalué prend des mesures correctives immédiates, y compris, si nécessaire, en mobilisant tous les moyens opérationnels et financiers disponibles. L'État membre évalué informe sans délai la Commission et les États membres des mesures correctives immédiates prises ou prévues. Parallèlement, la Commission informe du manquement grave les organes et organismes de l'Union visés à l'article 7 en vue de leur soutien éventuel à l'État membre évalué. La Commission informe également le Conseil et le Parlement européen.

3. Le rapport d'évaluation établi conformément à l'article 21, paragraphes 2, 3 et 4, porte essentiellement sur les constatations qui conduisent à la conclusion d'un manquement grave. Il ne contient pas de recommandations. La Commission transmet le projet de rapport d'évaluation à l'État membre évalué dans un délai de deux semaines à compter de la fin de l'activité d'évaluation.

   L'État membre évalué soumet ses observations sur le projet de rapport d'évaluation dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de sa réception.

   Pour des raisons d'urgence impérieuses dûment justifiées liées au manquement grave, la Commission adopte le rapport d'évaluation au plus tard six semaines après la fin de l'activité d'évaluation, par voie d'acte d'exécution conformément à la procédure visée à l'article 29, paragraphe 4.

4. À la lumière des constatations, l'équipe élabore un projet de recommandations concernant les mesures correctives destinées à remédier au manquement grave constaté dans le projet de rapport d'évaluation.

   La Commission présente une proposition au Conseil pour adopter les recommandations concernées.

5. Le Conseil adopte les recommandations dans un délai de deux semaines à compter de la réception de la proposition.

   Il transmet les recommandations au Parlement européen et aux parlements nationaux.

   Le Conseil fixe des délais pour la mise en œuvre des recommandations relatives à un manquement grave et précise la fréquence des rapports que l'État membre évalué présentera à la Commission et au Conseil concernant la mise en œuvre de son plan d'action.

6. L'État membre évalué soumet à la Commission et au Conseil son plan d'action dans un délai d'un mois à compter de l'adoption des recommandations. La Commission transmet ce plan d'action au Parlement européen.

   La Commission fait part à l'État membre évalué de ses observations sur l'adéquation du plan d'action dans un délai de deux semaines à compter de la présentation de ce plan. La Commission transmet ses observations au Conseil et au Parlement européen.

7. Afin de contrôler les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations relatives au manquement grave, la Commission organise une nouvelle inspection, qui doit avoir lieu au plus tard un an après la date de l'activité d'évaluation.

   La Commission adopte, par voie d'acte d'exécution, un rapport de nouvelle inspection conformément à la procédure d'examen visée à l'article 29, paragraphe 3. La Commission transmet ce rapport au Conseil.

8. Le Conseil exprime sa position sur le rapport.

9. La Commission informe le Parlement européen et le Conseil de son intention de clôturer le plan d'action.

La Commission invite le Conseil à exprimer sa position sur la proposition de clôture.

La Commission tient compte de cette position pour décider de clôturer ou non le plan d'action.

10. S'il est considéré que le manquement grave constitue une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, ou qu'il constitue une violation grave et systématique des droits fondamentaux, la Commission en informe immédiatement le Parlement européen et le Conseil, de sa propre initiative ou à la demande du Parlement européen ou d'un État membre.

Article 24

Dispositions spécifiques applicables aux toutes premières évaluations

1. Les règles énoncées aux paragraphes 2 et 3 s'appliquent aux toutes premières évaluations.

2. Le rapport d'évaluation établi conformément à l'article 21, paragraphes 2, 3 et 4, ne contient pas de recommandations. À la lumière des constatations, l'équipe élabore un projet de recommandations concernant les mesures correctives destinées à remédier aux manquements constatés dans le projet de rapport d'évaluation. Les délais fixés à l'article 21, paragraphes 1 et 6, s'appliquent.

La Commission présente une proposition au Conseil pour adopter les recommandations concernées.

3. Le Conseil adopte les recommandations dans un délai de deux mois à compter de la réception de la proposition.

Il transmet les recommandations au Parlement européen et aux parlements nationaux.

Le Conseil peut fixer des délais pour la mise en œuvre de certaines recommandations.

La Commission organise une nouvelle inspection lorsque le rapport d'évaluation a conclu que l'État membre évalué ne remplissait pas les conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen. La Commission adopte, par voie d'acte d'exécution, le rapport de nouvelle inspection conformément à la procédure d'examen visée à l'article 29, paragraphe 3. La Commission transmet ce rapport au Conseil.

4. La Commission effectue une inspection de vérification avant la clôture du plan d'action.

La Commission informe le Parlement européen et le Conseil du résultat de l'inspection de vérification et de son intention de clôturer le plan d'action.

5. La Commission invite le Conseil à exprimer sa position sur la proposition de clôture.

La Commission tient compte de cette position pour décider de clôturer ou non le plan d'action.

Article 25

Dispositions spécifiques applicables aux évaluations thématiques

L’article 24, paragraphes 2 et 3, s’applique aux évaluations thématiques.

Lorsque l’évaluation met en évidence un manquement grave, l’article 23 s’applique.

CHAPITRE V

DISPOSITIONS FINALES

Article 26

Informations sensibles

1. Les équipes traitent comme confidentielle toute information obtenue dans l’exercice de leur mission.

2. Le statut de classification des rapports est déterminé conformément à la décision (UE, Euratom) 2015/444. Les rapports peuvent également être classifiés «EU RESTRICTED/RESTREINT UE» sur demande dûment justifiée de l’État membre évalué.

3. La transmission et le traitement des informations et documents classifiés aux fins du présent règlement s’effectuent dans le respect des règles de sécurité applicables. Ces règles ne font pas obstacle à ce que les informations soient mises à la disposition du Parlement européen et des organes et organismes compétents de l’Union visés à l’article 7.

Article 27

Conditions de la participation de l’Irlande

1. Les experts de l’Irlande participent uniquement à l’évaluation de la partie de l’acquis de Schengen à laquelle l’Irlande a été autorisée à participer.

2. Les évaluations couvrent uniquement l’application effective et efficace, par l’Irlande, de la partie de l’acquis de Schengen à laquelle elle a été autorisée à participer.

3. L’Irlande participe à l’adoption des recommandations par le Conseil uniquement en ce qui concerne la partie de l’acquis de Schengen à laquelle elle a été autorisée à participer.

Article 28

Rapport au Parlement européen et au Conseil

La Commission présente chaque année au Parlement européen et au Conseil un rapport complet relatif aux évaluations conduites en vertu du présent règlement. Ledit rapport, qui est rendu public, contient des informations sur les évaluations conduites au cours de l’année écoulée, sur les conclusions tirées de ces évaluations et sur l’état d’avancement des mesures correctives prises par les États membres. La Commission transmet ce rapport aux parlements nationaux. Le Conseil examine le rapport et adopte des conclusions.

Article 29

Comité

1. La Commission est assistée par un comité. Ledit comité est un comité au sens du règlement (UE) nº 182/2011.

2. Lorsqu’il est fait référence au présent paragraphe, l’article 4 du règlement (UE) nº 182/2011 s’applique.

3. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 du règlement (UE) nº 182/2011 s'applique. Lorsque le comité n'émet aucun avis, la Commission n'adopte pas le projet d'acte d'exécution, et l'article 5, paragraphe 4, troisième alinéa, du règlement (UE) nº 182/2011 s'applique.

4. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, l'article 8 du règlement (UE) nº 182/2011, en liaison avec l'article 5, s'applique.

Article 30

Réexamen

La Commission procède à un réexamen de l'application du présent règlement et soumet un rapport au Conseil dans un délai de six mois à compter de l'adoption de tous les rapports d'évaluation concernant les évaluations couvertes par le premier programme d'évaluation pluriannuel adopté conformément au présent règlement. Ce réexamen couvre tous les éléments du présent règlement, y compris le fonctionnement des procédures d'adoption des actes au titre du mécanisme d'évaluation. La Commission soumet ledit rapport au Parlement européen.

Article 31

Dispositions transitoires

1. Le premier programme d'évaluation pluriannuel au titre du présent règlement est établi au plus tard le [1er novembre 2022] et débute le [1er janvier 2023].

   Ledit programme tient compte des évaluations déjà réalisées dans le cadre du deuxième programme pluriannuel adopté en vertu du règlement (UE) nº 1053/2013 et s'inscrit dans le prolongement de ce programme.

2. Le questionnaire standard adopté au titre du règlement (UE) nº 1053/2013 est utilisé jusqu'à ce que le questionnaire standard prévu à l'article 14 du présent règlement ait été établi.

Article 32

Abrogation

Le règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil est abrogé à partir du [1er septembre 2022].

Les références faites au règlement abrogé s'entendent comme faites au présent règlement et sont à lire selon le tableau de correspondance figurant en annexe.

Article 33

Entrée en vigueur et application

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

Il est applicable à partir du [1er septembre 2022].

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans les États membres conformément aux traités.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative

Proposition de RÈGLEMENT DU CONSEIL relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen, et abrogeant le règlement (UE) nº 1053/2013 du 7 octobre 2013

1.2. Domaine(s) d'action concerné(s)

Rubrique 4 – Migration et gestion des frontières

1.3. Titre 11 – Gestion des frontières

La proposition/l'initiative porte sur:

☐ **une action nouvelle**

☐ **une action nouvelle suite à un projet pilote/une action préparatoire**[49]

☑ **la prolongation d'une action existante**

☐ **une fusion ou une réorientation d'une ou de plusieurs actions vers une autre action/une action nouvelle**

1.4. Objectif(s)

1.4.1. Objectifs généraux

L'espace Schengen s'appuie sur un ensemble important de mesures visant à compenser l'absence de contrôles aux frontières intérieures et à garantir effectivement un degré élevé de sécurité. L'objectif général de la présente proposition est de faire en sorte que les États membres mettent en œuvre intégralement, correctement et effectivement cet ensemble de dispositions législatives, connues sous le nom d'acquis de Schengen, qui permettent le bon fonctionnement de l'espace Schengen.

L'acquis de Schengen repose sur les trois piliers suivants:

1) des mesures aux frontières extérieures (gestion des frontières extérieures),

2) des mesures compensatoires (politique commune de visas, coopération policière, politique en matière de retour et système d'information Schengen), ainsi que des obligations en matière de protection des données à caractère personnel et des droits fondamentaux, et

3) un mécanisme de contrôle solide.

L'objectif général de cette initiative est d'améliorer le mécanisme d'évaluation et de contrôle qui constitue le troisième pilier de Schengen. La proposition vise à accroître l'efficacité du mécanisme en le rendant plus souple et plus rapide face à des réalités sans cesse fluctuantes, afin qu'il puisse être adapté à celles-ci et qu'il permette d'y réagir correctement et en temps utile, sans qu'il soit nécessaire de procéder à de fréquentes modifications.

[49] Tel(le) que visé(e) à l'article 58, paragraphe 2, point a) ou b), du règlement financier.

1.4.2. Objectif(s) spécifique(s)

Conformément au programme de travail de la Commission pour 2021, la présente proposition s'inscrit dans le cadre de l'objectif stratégique de promotion de notre mode de vie européen, en particulier de l'initiative 34 relative au paquet Schengen, point b), Modification du règlement établissant le mécanisme d'évaluation de Schengen.

Conformément à l'article 22 du règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil, la Commission a procédé au réexamen de l'application dudit règlement dans les six mois qui ont suivi l'adoption de tous les rapports d'évaluation établis dans le cadre du premier programme d'évaluation pluriannuel (2015-2019). Ce réexamen a porté sur tous les éléments du règlement, y compris le fonctionnement des procédures d'adoption des actes au titre du mécanisme. Le 25 novembre 2020, la Commission a présenté les résultats de son réexamen dans un rapport[50] et dans le document de travail des services de la Commission[51] qui l'accompagne. Il ressort du réexamen que le mécanisme a déjà permis d'améliorer de manière tangible la mise en œuvre de l'acquis de Schengen par les États membres. Il a toutefois relevé plusieurs lacunes auxquelles il convient de remédier:

1) la durée excessive du processus d'évaluation (10 à 12 mois) et le délai dont disposent les États membres pour mettre en œuvre les recommandations (2 ans);

2) l'insuffisance du nombre d'experts en mesure de participer aux évaluations, étant donné que cinq États membres fournissent un tiers du nombre total d'experts et qu'il existe un déficit chronique d'experts pour certains domaines d'action;

3) l'utilisation et l'efficacité non optimales des inspections inopinées ainsi que des autres outils d'évaluation et de contrôle, en particulier les évaluations thématiques;

4) la lenteur du suivi et de la mise en œuvre des plans d'action et l'absence de vision globale et cohérente du contrôle de la mise en œuvre;

5) outre l'évaluation du respect des obligations en matière de protection des données, l'intégration insuffisante, dans le mécanisme, de l'évaluation du respect des droits fondamentaux dans la mise en œuvre de l'acquis de Schengen.

Le rapport indique que certaines de ces lacunes pourraient être traitées au niveau opérationnel, mais que d'autres nécessiteraient des modifications législatives pour clarifier et renforcer les règles et procédures existantes, en vue de rendre le mécanisme pleinement adapté à sa finalité.

À titre de suivi et conformément aux conclusions du premier forum Schengen qui s'est tenu le 30 novembre 2020, la Commission a procédé à une série de consultations techniques avec les parties intéressées et a élaboré une analyse d'impact qui accompagne la présente proposition.

Sur la base des résultats de ces initiatives et des conclusions du rapport Schengen, la Commission a défini les objectifs spécifiques suivants visés par la présente proposition:

[50] Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen, conformément à l'article 22 du règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil, COM(2020) 779 final.

[51] SWD(2020) 327 final.

1. Objectif spécifique nº 1: ***renforcer l'orientation stratégique du mécanisme et garantir une utilisation plus proportionnée et plus stratégique des différents outils d'évaluation et de contrôle.*** Pour ce faire, il convient de maintenir le champ d'application des évaluations tout en améliorant leur capacité d'adaptation à des réalités nouvelles et en constante évolution, et de prévoir des règles de programmation plus souples ainsi qu'une durée plus longue du cycle d'évaluation.

2. Objectif spécifique nº 2: ***raccourcir et simplifier les procédures afin de rendre le processus plus effectif et efficace, et accroître la pression des pairs*** pour réduire la durée excessive des procédures et la charge administrative qui s'ensuit. Il en découle une modification de la procédure de prise de décision, selon laquelle le Conseil interviendra essentiellement dans les cas les plus importants du point de vue politique, une amélioration des règles de suivi, ainsi que des simplifications notables (par exemple, la déclassification générale des rapports d'évaluation, la réduction de la fréquence des rapports à présenter par les États membres, la fixation de certains délais contraignants pour accélérer le processus).

3. Objectif spécifique nº 3: ***renforcer l'évaluation du respect des garanties en matière de droits fondamentaux dans le cadre de l'acquis de Schengen***, par la mise en place de mesures ciblées visant à mieux intégrer la protection des droits fondamentaux dans le mécanisme et à la simplifier, en réponse aux demandes formulées de longue date par les parties intéressées.

4. Objectif spécifique nº 4: ***optimiser la participation des experts des États membres et la coopération avec les organes et organismes de l'Union, ainsi que les synergies avec d'autres mécanismes d'évaluation et de contrôle, en vue d'obtenir des évaluations plus ciblées, plus stratégiques et mieux adaptées.*** Cette optimisation est nécessaire pour remédier à la pénurie d'experts qualifiés pour les évaluations et au déséquilibre des contributions des États membres en la matière, pour mieux utiliser les ressources disponibles au niveau de l'Union et au niveau national, ainsi que pour renforcer les synergies avec d'autres instruments. La proposition prévoit la création d'une réserve annuelle permanente d'experts gérée par la Commission, la possibilité d'adapter la taille des équipes et l'augmentation des incitations à la participation. De plus, les modifications proposées maximisent les contributions et améliorent la coordination avec les organes et organismes de l'Union et d'autres mécanismes de contrôle de la qualité, grâce à des analyses des risques améliorées, une meilleure coordination et une participation renforcée par de nouvelles obligations juridiques.

1.4.3. Résultat(s) et incidence(s) attendus

Préciser les effets que la proposition/l'initiative devrait avoir sur les bénéficiaires/la population visée.

La libre circulation est inhérente à notre mode de vie européen, et pour la préserver, l'Union doit veiller à ce que les États membres appliquent correctement et intégralement l'acquis de Schengen.

Au cours des dernières années, l'espace Schengen de libre circulation a été mis à l'épreuve par une série de défis de nature diverse, tels que la crise migratoire, les menaces terroristes et les conséquences de la propagation de la COVID-19. Les nouvelles réalités auxquelles l'espace Schengen est confronté ont mis en évidence la nécessité d'améliorer sa structure de gouvernance et les instruments disponibles pour assurer son bon fonctionnement. Pour relever ces défis et garantir un espace de libre circulation pleinement opérationnel, M^{me} von der Leyen, présidente de la

Commission, a annoncé une nouvelle stratégie pour l'avenir de Schengen dans son discours sur l'état de l'Union[52] de 2020. La Commission a indiqué dans le nouveau pacte sur la migration et l'asile que la stratégie combinerait des initiatives législatives et opérationnelles visant à créer un espace Schengen plus solide et plus résilient. La révision du mécanisme constitue l'une de ces initiatives législatives.

Le programme de travail de la Commission pour 2021[53] confirme que, pour préserver et améliorer le fonctionnement de l'espace Schengen, de nouvelles règles doivent être mises en place. Dans le cadre de l'objectif stratégique de promotion de notre mode de vie européen, la Commission s'engage à présenter un paquet Schengen (initiative 34), dont l'une des composantes est la modification du règlement établissant le mécanisme d'évaluation de Schengen, qui doit être adoptée au cours du deuxième trimestre de 2021.

La présente proposition est un élément central de la nouvelle stratégie pour l'avenir de Schengen élaborée par la Commission. Elle vise à garantir que les États membres appliquent effectivement les règles de Schengen, ce qui renforcerait la confiance mutuelle et contribuerait au bon fonctionnement de l'espace de libre circulation.

1.4.4. Indicateurs de performance

Préciser les indicateurs permettant de suivre l'avancement et les réalisations.

Une liste non exhaustive d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs permettant de suivre la réalisation des modifications proposées a été dressée et sera utilisée lors du réexamen du règlement.

Pour évaluer les questions de simplification administrative, les indicateurs ci-après sont proposés:

- Nombre de modifications du programme d'évaluation
- Nombre d'appels à experts
- Nombre de propositions de recommandations de la Commission
- Nombre de recommandations du Conseil
- Nombre d'appréciations de plans d'action (communications de la Commission)
- Nombre de rapports d'avancement

Pour évaluer la réalisation de chaque objectif spécifique, auquel correspond un objectif opérationnel, les indicateurs suivants ont été élaborés:

- Nombre d'évaluations inopinées et d'évaluations thématiques (moyenne annuelle sur la durée du cycle) – objectif spécifique nº 1
- Discussion, au niveau ministériel, des conclusions ou de l'état d'avancement des recommandations – objectif spécifique nº 1
- Durée moyenne du processus d'évaluation – objectif spécifique nº 2
- Manquements constatés par le mécanisme d'évaluation de Schengen en attente de correction à la fin de l'année – objectif spécifique nº 2

[52] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_20_1655.
[53] COM(2020) 690 final.

- Nombre d'observateurs de l'Agence des droits fondamentaux qui participent aux évaluations de Schengen – objectif spécifique nº 3
- Nombre d'experts formés en matière de droits fondamentaux – objectif spécifique nº 3
- Nombre moyen d'experts nécessaires par inspection d'évaluation – objectif spécifique nº 4
- Ratio experts désignés/experts nécessaires – objectif spécifique nº 4
- Nombre d'analyses des risques ou d'autres rapports – objectif spécifique nº 4

En outre, la Commission travaille à l'élaboration d'un nouvel outil informatique afin de moderniser le contrôle de la mise en œuvre des plans d'action par les États membres. Cet outil devrait être opérationnel dès 2021.

1.5. Justification(s) de la proposition/de l'initiative

1.5.1. Besoin(s) à satisfaire à court ou à long terme, assorti(s) d'un calendrier détaillé pour la mise en œuvre de l'initiative

L'objectif général du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen est de vérifier la bonne application de l'acquis de Schengen et, au besoin, de recommander des améliorations et de veiller à leur mise en œuvre.

Le maintien d'un espace Schengen de libre circulation sans contrôles aux frontières intérieures dépend d'un mécanisme effectif et efficace d'évaluation des mesures à mettre en œuvre aux frontières extérieures de l'Union et de mesures compensatoires visant à garantir la liberté de circulation et un niveau élevé de sécurité et de justice dans un espace sans contrôles aux frontières intérieures.

L'espace Schengen repose sur la confiance que s'accordent mutuellement les États membres quant à leur capacité d'appliquer pleinement certaines mesures aux frontières extérieures et des mesures compensatoires sur leur territoire, ce qui permet la levée des contrôles aux frontières intérieures. Les origines du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen ont un caractère intergouvernemental qui remonte aux années 1990, lorsque les évaluations étaient entièrement entre les mains des États membres, la Commission y participant en tant qu'observateur. L'acquis de Schengen s'inscrit dans le cadre de l'Union européenne depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999, qui a ouvert la possibilité d'adopter la base juridique du mécanisme actuellement en vigueur en transférant la responsabilité de sa coordination et de son organisation générale à la Commission.

Depuis l'adoption du règlement relatif au mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen[54] en 2013, l'Union a été confrontée à plusieurs défis nouveaux. Elle a connu une crise migratoire sans précédent, dont les répercussions ont entraîné de nouvelles réalités, ainsi qu'une série d'attaques terroristes. Elle a été confrontée à la pandémie de COVID-19 qui est toujours en cours et qui empêche le cours normal de la vie quotidienne des citoyens. Tous ces éléments ont révélé que les règles actuellement en vigueur ne sont pas adéquates pour aider l'espace Schengen à faire face aux nouvelles pressions émergentes. En conséquence, l'Union a adopté un grand nombre d'initiatives, y compris législatives, dans le domaine des affaires intérieures afin de contribuer à répondre efficacement aux nouveaux besoins.

[54] Règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil.

Le mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen est toutefois resté inchangé et sa capacité à tenir compte des évolutions législatives et stratégiques récentes a été mise à mal.

Conformément à l'article 22 du règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil, la Commission a procédé à une analyse du fonctionnement du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen. Il ressort de ce réexamen[55] que le mécanisme a déjà fait la preuve de son importante valeur ajoutée et qu'il a contribué à améliorer la mise en œuvre de l'acquis de Schengen par les États membres. Il a permis de confirmer que dans l'ensemble, les États membres mettent en œuvre l'acquis de Schengen de manière adéquate et qu'ils ont dûment remédié aux manquements graves constatés. Malgré ces progrès, le rapport conclut qu'il subsiste encore certaines lacunes et de nombreuses pratiques différentes d'un État membre à l'autre, ce qui pourrait avoir une incidence sur l'intégrité et le fonctionnement de l'espace Schengen à l'avenir.

À la suite de l'annonce faite par la présidente von der Leyen de présenter une nouvelle stratégie sur l'avenir de Schengen et des discussions politiques de haut niveau qui se sont tenues lors du premier forum Schengen le 30 novembre 2020, la Commission a procédé à une analyse d'impact poussée et à des consultations approfondies avec les parties intéressées. Les résultats ont permis de conclure que les effets positifs du mécanisme sont définitivement confirmés et que sa valeur ajoutée est avérée. Ces résultats laissent toutefois entendre que, pour rendre le mécanisme plus effectif et plus efficace, il devrait être révisé de manière à pouvoir relever les défis émergents et à s'adapter aux nouvelles réalités. Certains aspects procéduraux visant à améliorer son fonctionnement pratique ont également été définis grâce à l'expérience acquise à la suite du premier cycle d'évaluation de cinq ans.

Sur cette base, la Commission prend l'initiative de présenter la présente proposition. Le règlement proposé doit être adopté selon une procédure législative spéciale conformément à l'article 70 du TFUE.

1.5.2. Valeur ajoutée de l'intervention de l'Union (celle-ci peut résulter de différents facteurs, par exemple des gains de coordination, sécurité juridique, efficacité accrue, complémentarités, etc.). Aux fins du présent point, on entend par «valeur ajoutée de l'intervention de l'Union» la valeur découlant de l'intervention de l'Union qui vient s'ajouter à la valeur qui, sans cela, aurait été générée par la seule action des États membres.

La valeur ajoutée de l'Union liée à cette initiative réside avant tout dans la participation coordonnée des États membres, directement et par l'intermédiaire du Conseil, ce qui crée une base solide pour instaurer une confiance mutuelle entre les États membres par rapport aux évaluations réalisées à leur niveau. Les évaluations coordonnées au niveau de l'Union facilitent la comparaison des pratiques de mise en œuvre dans les États membres et l'appréciation des effets combinés de cette mise en œuvre dans différents États membres. Elles permettent de déceler les manquements résultant d'asymétries et de divergences dans la mise en œuvre de l'acquis de Schengen qui pourraient mettre en péril l'intégrité de Schengen. La pression des pairs qui découle du mécanisme peut constituer une incitation supplémentaire à la bonne mise en œuvre de l'acquis de Schengen. La présente initiative réduit le risque

[55] COM(2020) 779 final.

de faire supporter de manière disproportionnée le poids du fonctionnement du mécanisme à un petit nombre d'États membres.

La présente proposition vise à recentrer le mécanisme sur les lacunes susceptibles d'avoir des effets négatifs sur le bon fonctionnement de Schengen dans son ensemble. Les problèmes relatifs à la limitation du champ d'application devraient être traités au niveau national.

Les mesures proposées ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs généraux et spécifiques et tiennent compte du principe de subsidiarité, du fait qu'elles jettent les bases d'une meilleure coordination avec les évaluations réalisées au titre des mécanismes nationaux de contrôle de la qualité.

1.5.3. Enseignements tirés d'expériences similaires

La présente proposition s'appuie sur les enseignements tirés de la mise en œuvre du règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil, qui prévoit la réalisation d'évaluations de Schengen sur la base d'un cycle d'évaluation de cinq ans. À la suite du premier cycle d'évaluation couvrant la période 2014-2019, la Commission a fait le point sur les progrès accomplis et les manquements constatés et a présenté les résultats dans un rapport Schengen[56]. La Commission a tenu compte des conclusions et des recommandations de ce réexamen, ainsi que du point de vue des parties intéressées consultées à l'issue du premier forum Schengen pour élaborer la présente proposition. Elle a également tenu compte des récentes conclusions du Conseil sur le fonctionnement du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen [règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil][57], du 19 avril 2021, qui confirment le rôle crucial du mécanisme dans l'application effective et efficace de l'acquis de Schengen et dans l'instauration d'un niveau élevé de confiance mutuelle entre les États membres dans l'espace de libre circulation. Ces conclusions invitent également la Commission à présenter des initiatives visant à améliorer l'efficacité globale et la souplesse du mécanisme.

1.5.4. Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel et synergies éventuelles avec d'autres instruments appropriés

La présente proposition de la Commission constitue un élément essentiel de la stratégie de Schengen, qui comprend également une communication politique sur Schengen, entre autres documents. Elle fait suite au nouveau pacte sur la migration et l'asile de septembre 2020.

La présente proposition, qui représente le troisième pilier de la gouvernance de Schengen, n'a pas d'incidence sur la législation concernant les deux premiers piliers de Schengen (frontières extérieures et mesures compensatoires), mais entend contribuer à une meilleure application des mesures relatives à ces piliers par les États membres.

Ces dernières années, le rôle des organes et organismes de l'Union participant à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen a également gagné en importance. Pour tenir compte de cette évolution, la proposition prévoit l'évaluation et le contrôle, dans une certaine mesure, des activités des organes et organismes compétents de l'Union, dans la mesure où leur personnel exerce des activités au nom des États membres.

56 COM(2020) 779 final.

57 https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7939-2021-INIT/fr/pdf

Le mécanisme constitue un cadre juridique solide et souple permettant de couvrir l'ensemble de la législation en constante évolution qui sous-tend le fonctionnement de l'espace Schengen. Étant donné que cette législation a récemment connu une évolution dynamique qui pourrait se poursuivre à l'avenir, la présente proposition est conçue de manière à rendre le mécanisme adaptable à l'évolution future de l'acquis de Schengen, sans qu'il soit nécessaire de modifier ultérieurement les règles relatives à son évaluation et à son contrôle.

Certains actes juridiques relevant des domaines d'action couverts par le mécanisme prévoient leurs propres outils d'évaluation et de contrôle. La proposition prévoit de créer des synergies afin d'éviter les doubles emplois et d'utiliser au mieux les outils de contrôle sectoriels.

Les actions en rapport avec la présente proposition qui ont des incidences financières sont pleinement conformes au cadre financier pluriannuel. Ces actions portent sur le financement des inspections d'évaluation pour les experts des États membres et de la Commission. Les inspections d'évaluation réalisées au titre du règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil ont jusqu'à présent été financées au titre des actions de l'Union relevant du Fonds pour la sécurité intérieure - Frontières extérieures et visas. Une fois que le règlement proposé entrera en vigueur, les inspections d'évaluation visées par celui-ci pourront bénéficier d'un financement au titre du mécanisme thématique de l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas. En outre, les États membres sont tenus d'utiliser les ressources de leurs programmes relevant de cet instrument pour appliquer les recommandations visant à remédier de manière adéquate aux vulnérabilités ou aux risques recensés à la suite d'une évaluation de Schengen. Enfin, grâce à la prolongation des cycles d'évaluation de cinq à sept ans, le mécanisme permet de garantir de meilleures synergies avec le cadre financier pluriannuel.

La proposition n'entraîne aucune augmentation du financement nécessaire par rapport aux inspections d'évaluation réalisées au titre du règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil. Elle propose de nouvelles règles visant à améliorer l'efficience et l'efficacité en vue d'obtenir de meilleurs résultats avec les mêmes ressources financières.

1.5.5. Évaluation des différentes possibilités de financement disponibles, y compris des possibilités de redéploiement

La réforme entend rendre le mécanisme plus efficace pour toutes les parties concernées (États membres, Commission, organes et organismes compétents de l'Union). Du point de vue des ressources, l'objectif sous-jacent est de mieux utiliser les ressources disponibles sans dépasser les limites des ressources humaines et budgétaires existantes.

Il est essentiel de préciser que le mécanisme n'est pas un instrument coûteux. En fait, l'organisation d'inspections d'évaluation et de contrôle coûte environ 2 millions d'EUR par an à la Commission.

Les nouvelles règles proposées pour la réalisation des inspections d'évaluation et de contrôle comprennent la prolongation des cycles d'évaluation de cinq à sept ans, ainsi qu'une réduction de la durée moyenne des inspections et de la taille moyenne des équipes d'évaluation et de contrôle. Ces changements devraient permettre de réduire le coût global des inspections.

La Commission a estimé que les coûts des évaluations annoncées (les plus coûteuses en raison de leur durée et du nombre d'experts qui y participent) baisseront d'environ un tiers par rapport à la situation actuelle, en raison de l'effet combiné de la réduction de la durée des inspections et du nombre d'experts (souplesse quant à la taille de l'équipe) et de la diminution du nombre d'évaluations annoncées (prolongation du cycle d'évaluation). Il convient également de tenir compte du fait que le nouveau mécanisme est conçu de manière à évaluer les nouveautés de l'acquis de Schengen, qui a considérablement évolué au cours des dernières années. L'efficacité du nouveau mécanisme en sortira renforcée, étant donné qu'il permettra d'évaluer un plus grand nombre d'obligations législatives incombant aux États membres, et à un moindre coût par rapport au mécanisme en vigueur.

1.6. Durée et incidence financière de la proposition/de l'initiative

☐ **durée limitée**

– ☐ en vigueur à partir de [JJ/MM]AAAA jusqu'en [JJ/MM]AAAA

– ☐ Incidence financière de AAAA jusqu'en AAAA pour les crédits d'engagement et de AAAA jusqu'en AAAA pour les crédits de paiement.

☑ **durée illimitée**

Mise en œuvre avec une période de montée en puissance dès l'entrée en vigueur, puis un fonctionnement en rythme de croisière au-delà.

1.7. Mode(s) de gestion prévu(s)[58]

☑ **gestion directe** par la Commission

– ☐ dans ses services, notamment par l'intermédiaire de son personnel dans les délégations de l'Union;

– ☐ par les agences exécutives;

☐ **gestion partagée** avec les États membres;

☐ **gestion indirecte** en confiant des tâches d'exécution budgétaire:

– ☐ à des pays tiers ou aux organismes qu'ils ont désignés;

– ☐ à des organisations internationales et à leurs agences (à préciser);

– ☐ à la BEI et au Fonds européen d'investissement;

– ☐ aux organismes visés aux articles 70 et 71 du règlement financier;

– ☐ à des organismes de droit public;

– ☐ à des organismes de droit privé investis d'une mission de service public, pour autant qu'ils présentent les garanties financières suffisantes;

– ☐ à des organismes de droit privé d'un État membre qui sont chargés de la mise en œuvre d'un partenariat public-privé et présentent les garanties financières suffisantes;

[58] Les explications sur les modes de gestion ainsi que les références au règlement financier sont disponibles sur le site BudgWeb: https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/FR/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx.

– ☐ à des personnes chargées de l'exécution d'actions spécifiques relevant de la PESC, en vertu du titre V du traité sur l'Union européenne, identifiées dans l'acte de base concerné.

– *Si plusieurs modes de gestion sont indiqués, veuillez donner des précisions dans la partie «Remarques».*

Remarques

La Commission sera responsable de la gestion globale des actions ayant des incidences financières et qui sont directement liées à la mise en œuvre opérationnelle du règlement. Ces actions concernent principalement le financement de l'organisation des inspections d'évaluation et de contrôle, par exemple les frais de déplacement et d'hébergement des experts des États membres et de la Commission, y compris les experts ayant le statut d'observateur.

Le niveau des dépenses par rapport aux ressources utilisées pour effectuer les inspections d'évaluation et de contrôle au titre du règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil devrait rester inchangé.

2. MESURES DE GESTION

2.1. Dispositions en matière de contrôle et de compte rendu

Préciser la fréquence et les conditions de ces dispositions.

Les règles relatives au contrôle et aux rapports sont prévues à l'article 28 et à l'article 30 de la proposition.

La Commission s'engage à présenter tous les ans au Parlement européen et au Conseil un rapport complet sur les évaluations conduites au cours de l'année écoulée, sur les conclusions tirées de ces évaluations et sur l'état d'avancement des mesures correctives prises par les États membres. Ce rapport doit être communiqué aux parlements nationaux.

Le mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen proposé fonctionnera sur la base de cycles d'évaluation pluriannuels de sept ans. Une fois le premier cycle achevé et six mois après l'adoption de tous les rapports d'évaluation établis au titre de ce cycle, la Commission procédera à un réexamen de l'application du règlement.

Dans le cadre de l'analyse d'impact et conformément aux règles d'amélioration de la réglementation, une liste non exhaustive d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs a été dressée et sera utilisée pour le réexamen du règlement. En outre, la Commission travaille à l'élaboration d'un nouvel outil informatique afin de moderniser le contrôle de la mise en œuvre des plans d'action par les États membres. Cet outil devrait être opérationnel dès 2021.

2.2. Système(s) de gestion et de contrôle

2.2.1. Justification du (des) mode(s) de gestion, du (des) mécanisme(s) de mise en œuvre du financement, des modalités de paiement et de la stratégie de contrôle proposée

S'appuyant sur la mise en place réussie du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen et de son financement au titre des actions de l'Union relevant du Fonds pour la sécurité intérieure - Frontières extérieures et visas, en gestion directe, la Commission envisage de maintenir les principes de financement du nouveau mécanisme. Conformément au nouveau cadre financier pluriannuel, il sera appuyé

par le mécanisme thématique de l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas, en gestion directe.

2.2.2. Informations sur les risques recensés et sur le(s) système(s) de contrôle interne mis en place pour les atténuer

La DG HOME a mis en place un système de contrôle interne adapté à ses caractéristiques et circonstances particulières et évalue régulièrement son application et son fonctionnement général.

La DG HOME n'a pas été confrontée à d'importants risques d'erreurs dans ses programmes de dépenses. Cela est confirmé par l'absence récurrente de constatations significatives dans les rapports annuels de la Cour des comptes.

Par la gestion directe, la Commission soutient des actions qui contribuent aux objectifs de politique commune de l'Union. L'un de ces objectifs est la mise en œuvre correcte, rapide et efficace de l'acquis de Schengen par les États membres, qui est garantie par le mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen.

Le mécanisme actuel a été financé au titre des actions de l'Union relevant du Fonds pour la sécurité intérieure - Frontières extérieures et visas, pour la période 2014-2020. À compter de 2021, il sera financé par le mécanisme thématique de l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas, en gestion directe. Le mécanisme révisé continuera d'être financé en gestion directe au titre du nouveau mécanisme thématique.

2.2.3. Estimation et justification du rapport coût-efficacité des contrôles (rapport «coûts du contrôle ÷ valeur des fonds concernés gérés»), et évaluation du niveau attendu de risque d'erreur (lors du paiement et lors de la clôture)

La Commission s'efforce de respecter les normes les plus élevées en matière de gestion financière. La DG HOME a mis en place des contrôles rigoureux et des chaînes de responsabilité claires pour s'assurer que les ressources sont utilisées conformément aux principes de bonne gestion financière, et que les contrôles d'un rapport coût/efficacité satisfaisant offrent les garanties nécessaires quant à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes. Preuve de son engagement en faveur d'une utilisation optimale des ressources financières, l'un des objectifs stratégiques de la Commission est de parvenir à un taux d'erreur très faible. Pour atteindre cet objectif, la DG HOME a mis en place des mesures visant à garantir une bonne gestion financière tout au long de la gestion des opérations.

2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités

Préciser les mesures de prévention et de protection existantes ou envisagées, au titre de la stratégie antifraude, par exemple.

La DG HOME a défini et mis en place sa propre stratégie antifraude sur la base de la méthode élaborée par l'OLAF et conformément à la stratégie antifraude de la Commission. Elle veillera à ce que ses contrôles internes de détection de la fraude soient pleinement conformes à la stratégie antifraude de la Commission, et fera en sorte que sa gestion des risques de fraude soit orientée sur la détection des domaines les plus exposés à ces risques et la détermination des moyens appropriés d'y faire face.

Dans son RAA de 2019, la DG HOME a conclu que les processus de prévention et de détection des cas de fraude fonctionnaient de manière satisfaisante et contribuaient dès lors à assurer la réalisation des objectifs de contrôle interne.

La stratégie antifraude de la DG HOME fait actuellement l'objet d'une révision visant à l'aligner sur la nouvelle version de la stratégie antifraude de la Commission et à mieux adapter les contrôles antifraude aux domaines d'action et aux opérations de la DG HOME, ce qui les rendra en conséquence plus efficaces et plus efficients.

3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

3.1. Rubrique(s) du cadre financier pluriannuel et ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s)

- Lignes budgétaires existantes

Dans l'ordre des rubriques du cadre financier pluriannuel et des lignes budgétaires.

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Ligne budgétaire	Nature de la dépense	Contribution			
	Numéro	CD/CND[59].	de pays de l'AELE[60]	de pays candidats[61]	de pays tiers	au sens de l'article 21, paragraphe 2, point b), du règlement financier
4	11 02 01 – Instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas (IGFV)	CD	NON	NON	OUI	NON

Remarque: Il convient de noter que les crédits demandés dans le cadre de la proposition sont couverts par des crédits déjà prévus dans la fiche financière législative du règlement sur l'IGFV. Aucune ressource financière ou humaine supplémentaire n'est requise dans le cadre de cette proposition législative.

[59] CD = crédits dissociés/CND = crédits non dissociés.

[60] AELE: Association européenne de libre-échange.

[61] Pays candidats et, le cas échéant, candidats potentiels des Balkans occidentaux.

3.2. Incidence financière estimée de la proposition sur les crédits

3.2.1. Synthèse de l'incidence estimée sur les crédits opérationnels

– ☐ La proposition/l'initiative ne nécessite pas l'utilisation de crédits opérationnels

– ☑ La proposition/l'initiative nécessite l'utilisation de crédits opérationnels, comme expliqué ci-après:

En Mio EUR (à la 3e décimale)

Rubrique du cadre financier pluriannuel	4	Gestion des migrations et des frontières

DG: HOME			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	**TOTAL**
• Crédits opérationnels										
Ligne budgétaire[62] 11 02 01 – Instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas (IGFV)	Engagements	(1a)			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Paiements	(2a)			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Engagements									
	Paiements									
Crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de certains programmes spécifiques[63]										
s.o.		(3)								
TOTAL des crédits pour la DG HOME	Engagements	= 1a + 1b + 3			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Paiements	= 2a + 2b			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025

62 Selon la nomenclature budgétaire officielle.

63 Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

		+3								
• TOTAL des crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de certains programmes spécifiques		(6)								
TOTAL des crédits pour la RUBRIQUE 4 du cadre financier pluriannuel	Engagements	= 4 + 6			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Paiements	= 5 + 6			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025

• TOTAL des crédits opérationnels (toutes les rubriques opérationnelles)	Engagements	(4)			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Paiements	(5)			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
TOTAL des crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de certains programmes spécifiques (toutes les rubriques opérationnelles)		(6)								
TOTAL des crédits pour les RUBRIQUES 1 à 6 du cadre financier pluriannuel (Montant de référence)	Engagements	= 4 + 6			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Paiements	= 5 + 6			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025

Rubrique du cadre financier pluriannuel	**7**	«Dépenses administratives»

Cette partie est à compléter en utilisant les «données budgétaires de nature administrative», à introduire d'abord dans l'annexe de la fiche financière législative (annexe V des règles internes), à charger dans DECIDE pour les besoins de la consultation interservices.

En Mio EUR (à la 3e décimale)

		2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**TOTAL**
DG: HOME									
• Ressources humaines		s.o.		2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	**12,440**
• Autres dépenses administratives		**s.o.**							
TOTAL DG HOME	Crédits	s.o.							

TOTAL des crédits pour la RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel	(Total engagements = Total paiements)	s.o.		2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	**12,440**

En Mio EUR (à la 3e décimale)

TOTAL des crédits pour les RUBRIQUES 1 à 7 du cadre financier pluriannuel	Engagements			4,493	4,493	4,493	4,493	4,493	22,465
	Paiements			4,493	4,493	4,493	4,493	4,493	22,465

3.2.2. Estimation des réalisations financées avec des crédits opérationnels

Crédits d'engagement en Mio EUR (à la 3e décimale)

Indiquer les			**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	2025	2026	2027	**TOTAL**

objectifs et les réalisations ⇩	RÉALISATIONS (outputs)																	
	Type[64]	Coût moyen	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre	Coût	Nbre total	Coût total
Objectif SPÉCIFIQUE nº 1[65] Éviter les lacunes et renforcer l'orientation stratégique																		
– Réalisation	Discussion chaque année, au niveau ministériel, des conclusions ou de l'état		1															
– Réalisation	Rapports annuels de la Commission sur le mécanisme		1															
Sous-total objectif spécifique nº 1																		
OBJECTIF SPÉCIFIQUE nº 2 Rationaliser la répartition des tâches et des responsabilités, simplifier et accélérer le processus et les procédures																		
– Réalisation	Durée moyenne du processus d'évaluation – adoption du rapport d'évaluation dans les quatre mois suivant l'inspection d'évaluation		4 mois															

64 Les réalisations se réfèrent aux produits et services qui seront fournis (par exemple: nombre d'échanges d'étudiants financés, nombre de km de routes construites, etc.).

65 Tel que décrit dans la partie 1.4.2. «Objectif(s) spécifique(s)…».

- Réalisation	Nombre d'évaluations thématiques par an	0,142		-		-	1	0,142	1	0,142	1	0,142	1	0,142	1	0,142	5	0,710
- Réalisation	Nombre d'experts participant aux inspections annoncées et aux nouvelles inspections	0,005				-	338	1,601	338	1,601	338	1,601	338	1,601	338	1,601	1 687,5	8,005
- Réalisation	Procédure de suivi – Les États membres doivent présenter un plan d'action pour donner suite aux recommandations dans les deux mois suivant l'adoption du rapport d'évaluation		2 mois															
Sous-total objectif spécifique nº 2								1,743		1,743		1,743		1,743		1,743		8,715
OBJECTIF SPÉCIFIQUE nº 3 Renforcer la mise en œuvre des garanties en matière de droits fondamentaux au titre de l'acquis de Schengen																		
– Réalisation	Nombre d'analyses des risques ou d'autres rapports par an	4																
– Réalisation	Nombre de formations sur les droits fondamentaux par an	1																
Sous-total objectif spécifique nº 3																		
OBJECTIF SPÉCIFIQUE nº 4 Optimiser la participation																		

des experts des États membres et celle des organes et organismes de l'Union																		
– Réalisation	Ratio experts désignés/experts nécessaires	1 ou plus																
– Réalisation	Outil informatique Koel	0,110					1	0,110	1	0,110	1	0,110	1	0,110	1	0,110	1	0,550
– Réalisation	Nombre de formations par an, y compris celles sur les droits fondamentaux	0,012		-		-	1	0,012	1	0,012	1	0,012	1	0,012	1	0,012	5	0,060
– Réalisation	Formation en matière de visas	0,140		-		-	1	0,140	1	0,140	1	0,140	1	0,140	1	0,140	5	0,700
Sous-total objectif spécifique nº 4								0,262		0,262		0,262		0,262		0,262		1,310
TOTAUX								**2,005**		**2,005**		**2,005**		**2,005**		**2,005**		**10,025**

3.2.3. Synthèse de l'incidence estimée sur les crédits administratifs

– ☐ La proposition/l'initiative ne nécessite pas l'utilisation de crédits de nature administrative.

– ☑ La proposition/l'initiative nécessite l'utilisation de crédits de nature administrative, comme expliqué ci-après:

En Mio EUR (à la 3e décimale)

	2021[66]	2022	2023	2024	2025	2026	2027	**TOTAL**
RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel			2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	12,440
Ressources humaines								
Autres dépenses administratives								
Sous-total RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel			2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	**12,440**

Hors RUBRIQUE 7[67] of the multiannual financial framework								
Ressources humaines								
Autres dépenses de nature administrative								
Sous-total hors RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel								

TOTAL			2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	**12,440**

Les besoins en crédits pour les ressources humaines et les autres dépenses de nature administrative seront couverts par les crédits de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés le cas échéant par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et compte tenu des contraintes budgétaires existantes.

66 L'année N est l'année du début de la mise en œuvre de la proposition/de l'initiative. Veuillez remplacer «N» par la première année de mise en œuvre prévue (par exemple: 2021). Procédez de la même façon pour les années suivantes.

67 Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

3.2.3.1. Besoins estimés en ressources humaines

– ☐ La proposition/l'initiative ne nécessite pas l'utilisation de ressources humaines.

– ☑ La proposition/l'initiative nécessite l'utilisation de ressources humaines, comme expliqué ci-après:

Estimation à exprimer en équivalents temps plein

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
• Emplois du tableau des effectifs (fonctionnaires et agents temporaires)								
20 01 02 01 (au siège et dans les bureaux de représentation de la Commission)				14,7	14,7	14,7	14,7	14,7
20 01 02 03 (en délégation)								
01 01 01 01 (recherche indirecte)								
01 01 01 11 (recherche directe)								
Autres lignes budgétaires (à préciser)								
•Personnel externe (en équivalents temps plein: ETP)[68]								
20 02 01 (AC, END, INT de l'enveloppe globale)				3	3	3	3	3
20 02 03 (AC, AL, END, INT et JPD dans les délégations)								
XX 01 xx **yy zz** [69]	– au siège							
	– en délégation							
01 01 01 02 (AC, END, INT sur recherche indirecte)								
01 01 01 12 (AC, END, INT sur recherche directe)								
Autres lignes budgétaires (à préciser)								
TOTAL				**17,7**	**17,7**	**17,7**	**17,7**	**17,7**

Les besoins en ressources humaines seront couverts par les effectifs de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés le cas échéant par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et compte tenu des contraintes budgétaires existantes.

Description des tâches à effectuer:

Fonctionnaires et agents temporaires	Personnel AD: définir et mettre en application les évolutions stratégiques, législatives et opérationnelles concernant le mécanisme d'évaluation de Schengen, la gestion des frontières extérieures, la gouvernance de Schengen et la mise en œuvre de l'acquis de Schengen dans les domaines d'action concernés, et coordonner cette mise en application. Personnel AST: apporter un appui opérationnel et administratif, gérer les activités et la planification de l'évaluation de Schengen. Personnel SC: apporter un appui opérationnel et administratif à l'unité et assister le chef d'unité
Personnel externe	définir et mettre en application les évolutions stratégiques, législatives et opérationnelles concernant le mécanisme d'évaluation de Schengen, la gestion des frontières extérieures, la gouvernance de Schengen et la mise en œuvre de l'acquis de Schengen dans les domaines d'action concernés, et coordonner cette mise en application.

[68] AC = agent contractuel, AL = agent local, END = expert national détaché, INT = intérimaire, JPD = jeune professionnel en délégation.

[69] Sous-plafonds de personnel externe financés sur crédits opérationnels (anciennes lignes «BA»).

3.2.4. Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel

La proposition/l'initiative:

– ☑ peut être intégralement financée par voie de redéploiement au sein de la rubrique concernée du cadre financier pluriannuel (CFP).

Expliquez la reprogrammation requise, en précisant les lignes budgétaires concernées et les montants correspondants. Veuillez fournir un tableau Excel en cas de reprogrammation de grande envergure.

– ☐ nécessite l'utilisation de la marge non allouée sous la rubrique correspondante du CFP et/ou le recours aux instruments spéciaux comme le prévoit le règlement CFP.

Expliquez le besoin, en précisant les rubriques et lignes budgétaires concernées, les montants correspondants et les instruments dont le recours est proposé.

– ☐ nécessite une révision du CFP.

Expliquez le besoin, en précisant les rubriques et lignes budgétaires concernées et les montants correspondants.

3.2.5. Participation de tiers au financement

La proposition/l'initiative:

– ☑ ne prévoit pas de cofinancement par des tierces parties

– ☐ prévoit le cofinancement par des tierces parties estimé ci-après:

Crédits en Mio EUR (à la 3e décimale)

	Année **N**[70]	Année **N+1**	Année **N+2**	Année **N+3**	Insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)			Total
Préciser l'organisme de cofinancement								

[70] L'année N est l'année du début de la mise en œuvre de la proposition/de l'initiative. Veuillez remplacer «N» par la première année de mise en œuvre prévue (par exemple: 2021). Procédez de la même façon pour les années suivantes.

TOTAL crédits cofinancés								

3.3. Incidence estimée sur les recettes

– ☑ La proposition/l'initiative est sans incidence financière sur les recettes.

– ☐ La proposition/l'initiative a l'incidence financière suivante:

☐ sur les ressources propres

☐ sur les autres recettes

(2) Veuillez indiquer si les recettes sont affectées à des lignes de dépenses ☐

En Mio EUR (à la 3e décimale)

Ligne budgétaire de recettes:	Montants inscrits pour l'exercice en cours	Incidence de la proposition/de l'initiative[71]						
		Année **N**	Année **N+1**	Année **N+2**	Année **N+3**	Insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'incidence (cf. point 1.6)		
Article …….								

Pour les recettes affectées, préciser la(les) ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s).

Autres remarques (relatives par exemple à la méthode/formule utilisée pour le calcul de l'incidence sur les recettes ou toute autre information).

[71] En ce qui concerne les ressources propres traditionnelles (droits de douane, cotisations sur le sucre), les montants indiqués doivent être des montants nets, c'est-à-dire des montants bruts après déduction de 20 % de frais de perception.