COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.8.2024
COM(2024) 999 final/2 -
DOWNGRADED ON 18.9.2024

2024/0207 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

arrêtant des recommandations concernant les mesures correctives destinées à remédier aux manquements graves constatés, lors de l'évaluation Schengen de la Hongrie pour 2024, dans l'application, par ce pays, de certaines dispositions de l'acquis de Schengen relatives aux droits fondamentaux dans le cadre de la gestion des frontières et de la politique de retour

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Conformément à l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (UE) 2022/922 du Conseil[1] 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, au programme d'évaluation pluriannuel pour 2020-2024[2] et au programme d'évaluation annuel pour 2024[3], la Hongrie a fait l'objet d'une évaluation périodique Schengen par une équipe composée d'experts de la Commission et des États membres, appuyée par des observateurs désignés par des organes et organismes de l'Union[4]. Cette évaluation visait à contrôler la mise en œuvre, par la Hongrie, de l'acquis de Schengen dans les domaines de la gestion des frontières, de la politique de retour, des visas, de la coopération policière, des systèmes d'information à grande échelle (le système d'information Schengen) et de la protection des données. Lors de l'évaluation, l'attention s'est également portée sur le contrôle du respect des droits fondamentaux dans l'application de l'acquis de Schengen par la Hongrie.

À l'issue de l'activité d'évaluation, la Hongrie a été informée que des manquements graves au sens de l'article 2, point 10), du règlement (UE) 2022/922 du Conseil avaient été constatés dans l'application de certaines dispositions de l'acquis de Schengen, à savoir l'absence d'accès aux procédures d'asile en Hongrie ainsi que l'inobservation du principe de non-refoulement et des garanties prévues par la directive 2008/115, qui avaient abouti à la pratique des expulsions collectives. Conformément à l'article 22, paragraphes 2 et 3, du règlement (UE) 2022/922 du Conseil, la Commission a adopté, le 9 août 2024, un rapport d'évaluation[5], qui présente les constatations ainsi que les appréciations relatives aux manquements graves constatés lors de l'évaluation. Ainsi que le prévoit le guide d'évaluation de Schengen pour la mise en œuvre du règlement (UE) 2022/922 du Conseil[6], ce rapport d'évaluation ne comprend que les constatations ayant conduit à la conclusion de manquements graves. Les résultats de l'évaluation complète de la Hongrie, à l'exception des manquements graves constatés, seront présentés dans le rapport d'évaluation complet conformément à l'article 20 du règlement (UE) 2022/922 du Conseil.

La présente proposition énonce les recommandations concernant les mesures correctives destinées à remédier aux manquements graves constatés dans le rapport adopté le 9 août 2024 par la Commission.

• Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action

Les présentes recommandations visent à la mise en œuvre correcte et effective des dispositions existantes dans le domaine d'action concerné.

---

1 Règlement (UE) 2022/922 du Conseil du 9 juin 2022 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 (JO L 160 du 15.6.2022).

2 C(2019) 3692.

3 C(2023) 5300.

4 Frontex, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'eu-LISA, Europol et le Contrôleur européen de la protection des données.

5 C(2024) 9000.

6 C(2023) 6790 final, p. 42.

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

Les présentes recommandations n'ont pas de lien avec les autres politiques clés de l'Union.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Article 22, paragraphe 4, du règlement (UE) 2022/922 du Conseil du 9 juin 2022 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.

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

L'article 22, paragraphe 4, du règlement (UE) 2022/922 du Conseil prévoit expressément que la Commission présente une proposition au Conseil afin qu'il adopte des recommandations concernant les mesures correctives destinées à remédier aux manquements graves constatés au cours de l'activité d'évaluation. Une action à l'échelle de l'Union est nécessaire afin de renforcer la confiance mutuelle entre les États membres et d'assurer une meilleure coordination entre eux au niveau de l'Union en vue de garantir que les États membres appliquent correctement et effectivement l'ensemble des règles de Schengen.

- **Proportionnalité**

L'article 22, paragraphe 4, du règlement (UE) 2022/922 du Conseil traduit les compétences particulières attribuées au Conseil dans le domaine de l'évaluation mutuelle de la mise en œuvre des politiques de l'Union au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. La présente proposition de décision d'exécution du Conseil est donc proportionnée à l'objectif poursuivi.

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**

s.o.

- **Consultation des parties intéressées**

Conformément à l'article 30, paragraphe 3, du règlement (UE) 2022/922 du Conseil et à l'article 8 du règlement (UE) nº 182/2011 du Conseil, il convient de soumettre le rapport d'évaluation au comité Schengen pour une consultation ex post dans les quatorze jours suivant son adoption par la Commission.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

s.o.

- **Analyse d'impact**

s.o.

- **Réglementation affûtée et simplification**

s.o.

- **Droits fondamentaux**

La protection des droits fondamentaux lors de l'application de l'acquis de Schengen a été prise en compte au cours du processus d'évaluation.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

s.o.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

s.o.

2024/0207 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

arrêtant des recommandations concernant les mesures correctives destinées à remédier aux manquements graves constatés, lors de l'évaluation Schengen de la Hongrie pour 2024, dans l'application, par ce pays, de certaines dispositions de l'acquis de Schengen relatives aux droits fondamentaux dans le cadre de la gestion des frontières et de la politique de retour

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) 2022/922 du Conseil du 9 juin 2022 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[7], et notamment son article 22, paragraphe 4,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) L'espace Schengen sans contrôles 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, renforcent 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) Conformément à l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (UE) 2022/922 du Conseil ainsi qu'au programme d'évaluation pluriannuel pour 2020-2024[8] et au programme d'évaluation annuel pour 2024[9], la Hongrie a fait l'objet d'une évaluation périodique Schengen par une équipe d'évaluation composée d'experts de la Commission et des États membres, appuyée par des observateurs désignés par des organes et organismes de l'Union[10]. Cette évaluation visait à contrôler la mise en œuvre, par la Hongrie, de l'acquis de Schengen dans les domaines de la gestion des frontières, de la politique de retour, des visas, de la coopération policière, des systèmes d'information à grande échelle (le système d'information Schengen) et de la protection des données. Au cours des évaluations Schengen, une attention particulière a également été accordée au contrôle du respect des droits fondamentaux dans l'application de l'acquis de Schengen.

---

7 JO L 160 du 15.6.2022, p. 1.

8 C(2019) 3692.

9 C(2023) 5300.

10 Frontex, Europol, l'eu-LISA, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Contrôleur européen de la protection des données.

(3) Depuis la dernière évaluation en 2019, l'environnement opérationnel en Hongrie a considérablement changé en raison de l'évolution des risques en matière de migration et de sécurité dans la région. Alors que la pression migratoire sur la route des Balkans occidentaux demeure élevée, celle à la frontière entre la Hongrie et la Serbie a diminué ces derniers mois. En outre, la guerre d'agression non provoquée et injustifiée menée par la Russie contre l'Ukraine a de larges répercussions sur la Hongrie et sur l'espace Schengen dans son ensemble, ce qui nécessite d'accroître la vigilance sur le plan de la gestion européenne intégrée des frontières afin de limiter les risques pour la sécurité et de préserver l'intégrité de l'espace Schengen.

(4) Lors de l'évaluation Schengen de la Hongrie réalisée en 2024, des manquements graves ont été constatés dans l'application de certaines dispositions de l'acquis de Schengen concernant les droits fondamentaux dans le cadre de la gestion des frontières et de la politique de retour. Le Conseil en a été informé le 4 juillet 2024. Le projet de rapport a été communiqué aux autorités hongroises le 11 juillet 2024 et les observations de ces dernières ont été reçues le 19 juillet 2024. Le 9 août 2024, la Commission a adopté, par la décision d'exécution C(2024) 9000, le rapport constatant ces manquements graves.

(5) Il convient de formuler des recommandations relatives à des mesures correctives qui devraient être immédiatement prises par la Hongrie pour remédier aux manquements graves constatés. Eu égard à la nature des constatations, à la persistance des manquements et à la nécessité d'y remédier rapidement, les recommandations ont toutes le même degré de priorité.

(6) Conformément à l'article 22, paragraphe 6, du règlement (UE) 2022/922 du Conseil, dans un délai d'un mois à compter de l'adoption de la présente décision, la Hongrie devrait élaborer un plan d'action visant à mettre en œuvre toutes les recommandations et à remédier aux manquements graves constatés dans le rapport d'évaluation. La Hongrie devrait soumettre ce plan d'action à la Commission pour qu'elle en analyse l'adéquation, ainsi qu'au Conseil. La Hongrie devrait rendre compte à la Commission et au Conseil de la mise en œuvre de son plan d'action tous les deux mois à partir de la date d'accusé de réception de l'analyse du plan d'action et jusqu'à ce que la Commission considère que toutes les recommandations ont été pleinement mises en œuvre.

(7) Conformément à l'article 22, paragraphe 7, du règlement (UE) 2022/922, l'équipe devrait effectuer une nouvelle inspection afin de contrôler les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations, inspection qui devrait avoir lieu au plus tard un an après la date de l'activité d'évaluation.

(8) Les présentes recommandations sont sans préjudice des mesures que la Hongrie devrait prendre pour se conformer aux arrêts rendus par la Cour de justice dans les affaires C-808/18[11], C-823/21[12] et C-123/22[13], ce que la Commission surveille conformément aux procédures établies.

---

[11] Arrêt de la Cour de justice du 17 décembre 2020 dans l'affaire C-808/18, *Commission/Hongrie*, ECLI:EU:C:2020:1029.

[12] Arrêt de la Cour de justice du 22 juin 2023 dans l'affaire C-823/21, *Commission/Hongrie*, ECLI:EU:C:2023:504.

[13] Arrêt de la Cour de justice du 13 juin 2024 dans l'affaire C-123/22, *Commission/Hongrie*, ECLI:EU:C:2024:493.

(9) La présente décision sera transmise au Parlement européen et aux parlements nationaux des États membres,

RECOMMANDE:

que la Hongrie

1. mette fin à la pratique consistant à éloigner les ressortissants de pays tiers qui sont entrés ou séjournent de manière irrégulière sur son territoire, y compris ceux ayant exprimé leur intention de demander une protection internationale, conformément aux articles 3 et 4 du règlement (UE) 2016/399[14] et à l'article 4, paragraphe 4, à l'article 5, à l'article 6, paragraphe 1, à l'article 12, paragraphe 1, et à l'article 13 de la directive 2008/115[15] lus en combinaison avec les articles 18 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'UE, afin que les ressortissants de pays tiers qui demandent une protection internationale sur son territoire, y compris à la frontière, puissent avoir effectivement accès à cette protection;

2. modifie sa législation nationale et change sa pratique administrative afin de conférer aux autorités nationales le pouvoir légal de diriger les ressortissants de pays tiers demandant une protection internationale vers les autorités compétentes sur le territoire hongrois, en vue de satisfaire aux obligations qui découlent des articles 3 et 4 du code frontières Schengen lus en combinaison avec l'article 18 de la charte;

3. modifie sa législation nationale et change sa pratique administrative pour faire en sorte que les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas été arrêtés à l'occasion de leur franchissement irrégulier de la frontière mais qui se trouvent en séjour irrégulier sur le territoire hongrois et remplissent les conditions pour faire l'objet d'une décision de retour se voient délivrer, à la suite d'une évaluation individuelle, une décision de retour qui soit également respectueuse du principe de non-refoulement, conformément à l'article 5, à l'article 6, paragraphe 1, à l'article 12, paragraphe 1, et à l'article 13 de la directive 2008/115 lus en combinaison avec l'article 47 de la charte;

4. prenne les mesures nécessaires pour assurer le respect total du principe de non-refoulement à l'égard des ressortissants de pays tiers arrêtés à la frontière extérieure après le franchissement irrégulier de celle-ci, comme l'exigent l'article 4, paragraphe 4, point b), de la directive 2008/115 ainsi que les articles 3 et 4 du code frontières Schengen lus en combinaison avec les articles 19 et 47 de la charte.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

[14] 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).

[15] 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).