



Procédure de consultation

Echange de notes concernant la reprise du règlement (UE) n° 1053/2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen

(Développement de l'acquis de Schengen)

Rapport explicatif du 20 novembre 2011

Condensé

Contexte

La procédure d'évaluation de l'application de l'acquis de Schengen constitue une particularité au sein de l'UE. Elle réunit deux aspects: premièrement, les Etats candidats doivent passer une évaluation visant à vérifier s'ils s'acquittent des obligations résultant de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen; deuxièmement, tous les Etats déjà participant à la coopération de Schengen sont soumis à une évaluation périodique de l'application de l'acquis.

Le règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen (ci-après: règlement Sch-Eval) est la nouvelle base légale régissant la procédure d'évaluation. Le nouveau mécanisme remplacera le mécanisme actuel, dans lequel l'organisation, l'exécution et le dépouillement des résultats des évaluations relèvent des Etats Schengen, réunis dans le cadre du Conseil de l'UE. Le règlement est un développement de l'acquis de Schengen au sens de l'art. 2, par. 3, de l'accord d'association conclu par la Suisse avec l'UE (AAS).

Le règlement fait partie d'un train de réformes sur la «gouvernance Schengen» qui vise à renforcer le système Schengen dans son ensemble. La modification du code frontières Schengen relative à la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures et l'institutionnalisation d'un dialogue politique semestriel entre les ministres de la Justice et des affaires intérieures sur la situation de l'espace Schengen et sur les objectifs stratégiques sont d'autres pans de ces réformes. La reprise du règlement (UE) n° 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le code frontières Schengen fait l'objet d'un projet distinct.

Contenu de l'avant-projet

Le règlement Sch-Eval attribue à la Commission européenne un rôle général de coordination des évaluations (planification et exécution). Toutefois, les décisions seront prises, en règle générale, en procédure de comitologie; la Commission devra soumettre ses projets de décisions à l'approbation d'un comité de comitologie réunissant des représentants de tous les Etats Schengen (cf. art. 21). Il appartiendra au Conseil de l'UE d'adresser les recommandations concrètes issues des évaluations aux Etats Schengen (cf. art. 15). Il en résulte que les Etats Schengen conserveront la responsabilité des principales décisions à prendre durant la procédure.

La procédure d'évaluation comportera plusieurs phases: examen (unique ou répété) de la mise en œuvre ou de l'application de l'acquis de Schengen, établissement d'un rapport, élaboration de recommandations à l'Etat ou aux Etats concernés sur la base du rapport et suivi des travaux effectués en vertu des recommandations.

Les évaluateurs examineront la mise en œuvre et l'application de l'acquis de Schengen à l'appui de questionnaires (cf. art. 4 et 9) et d'inspections annoncées ou inopinées sur place (cf. art. 4 et 13). Des équipes d'experts, dans lesquelles seront représentés les Etats Schengen, la Commission et éventuellement d'autres institutions de

l'UE (en particulier Frontex et Europol) en qualité d'observateurs, dépouilleront les réponses aux questionnaires et les résultats des inspections (cf. art. 10 à 12). Ces équipes d'experts établiront ensuite un projet de rapport, qui sera mis au point et approuvé dans le cadre de la procédure de comitologie (cf. art. 14). Le Conseil de l'UE, enfin, adoptera les recommandations émises sur la base des rapports d'évaluation en vue de remédier aux manquements constatés ou d'améliorer la mise en œuvre ou l'application de l'acquis de Schengen (cf. art. 15).

La dernière étape de la procédure d'évaluation consistera à assurer le suivi des travaux effectués par l'Etat Schengen évalué. Celui-ci sera tenu de mettre sur pied un plan d'action en cas de manquements (cf. art. 16, par. 1) et de fournir des rapports réguliers sur son avancement (cf. art. 16, par. 2 à 4). La Commission pourra le cas échéant prévoir de nouvelles inspections sur place dans ce cadre (cf. art. 16, par. 5).

Le rapport d'évaluation et les recommandations du Conseil feront état spécialement des manquements graves et l'Etat Schengen concerné devra dresser en priorité un rapport sur les mesures qu'il mettra en œuvre (cf. art. 16, par. 4). Si les manquements graves concernent la surveillance ou le contrôle des frontières extérieures, on pourra recourir aux mesures prévues dans le code frontières Schengen révisé; en ultime recours et si certaines conditions sont réunies, le Conseil de l'UE pourra aussi recommander la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures avec cet Etat (cf. le rapport explicatif relatif à la consultation externe sur la reprise du règlement (UE) n° 1051/2013 modifiant le code frontières Schengen afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures).

Appréciation et compétence de conclure des traités internationaux

Dans les groupes de travail du Conseil, la Suisse avait défendu le maintien de la responsabilité dans les Etats Schengen en cas d'adoption d'un nouveau mécanisme d'évaluation. Elle tenait de surcroît au principe de l'évaluation par les pairs («peer-to-peer»). Le règlement remplit les conditions posées par la Suisse. Même si la Commission européenne obtient un rôle général de coordination, elle ne pourra prendre de décisions concrètes qu'avec le consentement des Etats Schengen.

Conformément à l'art. 166, al. 2, Cst., l'adoption de l'échange de notes concernant la reprise du règlement Sch-Eval relève de la compétence de l'Assemblée fédérale. Le règlement, directement applicable, ne doit pas être transposé dans le droit national; il ne présente d'ailleurs aucune incompatibilité avec celui-ci. Par contre, le règlement comporte des dispositions importantes fixant des règles de droit au sens de l'art. 164 Cst. L'échange de notes est par conséquent sujet au référendum conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

Table des matières

Condensé	2
1 Présentation de l'avant-projet	4
1.1 Contexte	4
1.2 Négociations au sein des groupes de travail du Conseil (COMIX)	5
1.3 Aperçu du contenu du règlement Sch-Eval	7
1.4 Appréciation	8
2 Procédure de reprise des développements de l'acquis de Schengen	8
3 Commentaire des dispositions du règlement Sch-Eval	9
4 Conséquences	19
4.1 Conséquences financières pour la Confédération	19
4.2 Conséquences sur l'état du personnel de la Confédération et des cantons	19
5 Relation avec le programme de la législation	19
6 Aspects juridiques	20
6.1 Constitutionnalité	20
6.2 Forme de l'acte à adopter	20

1 Présentation de l'avant-projet

1.1 Contexte

La procédure d'évaluation de l'application de l'acquis de Schengen constitue une particularité au sein de l'UE. Elle vise à assurer l'application uniforme et en bonne et due forme des dispositions de l'acquis Schengen dans tous les Etats Schengen, sans préjudice des mécanismes usuels de surveillance mis en place dans le droit de l'UE¹. Elle consiste d'une part à vérifier si les conditions juridiques, techniques et organisationnelles de la coopération opérationnelle au sein du réseau Schengen sont remplies. Chaque Etat désireux de prendre part à la coopération Schengen, qu'il s'agisse d'un Etat membre de l'UE ou d'un Etat tiers comme la Suisse, est soumis dans ce cadre à une évaluation de la mise en œuvre des obligations résultant de l'acquis. Le Conseil de l'UE ne peut déclarer la mise en application de l'acquis de Schengen dans l'Etat concerné que si celui-ci a passé l'évaluation avec succès. Tous les Etats Schengen sont d'autre part soumis à une évaluation périodique (environ tous les cinq ans) en vue de vérifier si l'acquis de Schengen et les développements intervenus dans l'intervalle y sont appliqués dans les règles.

¹ En particulier la procédure en cas de violation des traités consacrée aux art. 258 ss du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 326 du 26.12.2012, p. 47) est applicable aux Etats membres de l'UE. Les procédures de litige inscrites dans les accords d'association s'appliquent par ailleurs aux Etats associés. Pour la Suisse, cette procédure est décrite à l'art. 10 de l'accord d'association à Schengen (AAS, RS **0.362.31**).

La procédure existante se fonde sur une décision de 1998 du comité exécutif², que la Suisse a reprise lors de l'approbation de l'AAS (annexe A, partie 3.A.), et qui institue une commission permanente chargée de coordonner l'exécution des évaluations. Lorsque le traité d'Amsterdam, qui prévoyait l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre institutionnel de l'UE, est entré en vigueur, les tâches de cette commission permanente ont été transférées au groupe de travail «Evaluation Schengen» (en bref: «SCH-EVAL»), qui les a assumées jusqu'à ce jour.

Déjà dans le Programme de La Haye³, qui définissait les objectifs stratégiques de l'UE en matière de liberté, de sécurité et de justice pour les années 2005 à 2009, le Conseil de l'UE avait invité la Commission européenne à présenter une proposition visant à renforcer le mécanisme d'évaluation de Schengen, en vue d'améliorer le fonctionnement global de l'espace Schengen. Le programme suivant, dit Programme de Stockholm⁴, réitérait cette invitation pour les années 2010 à 2014. La Commission européenne avait en conséquence émis des propositions relatives à un nouveau mécanisme d'évaluation dès le mois de mars 2009⁵, mais le Parlement européen les avait rejetées. Ce n'est que suite à la troisième proposition de la Commission européenne⁶ que le règlement (UE) n° 1053/2013⁷ portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen (ci-après: règlement Sch-Eval) a été adopté. Il a été adopté par le Conseil de l'UE le 7 octobre 2013. Les premières évaluations sur la base de ce règlement auront lieu en 2015.

Le Secrétariat général du Conseil de l'UE a notifié l'adoption du règlement Sch-Eval à la Suisse le 16 octobre 2013. Ce règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'art. 2, par. 1, AAS. La Suisse est tenue de le reprendre en vertu de l'art. 2, par. 3, et l'art. 7, AAS.

1.2 Négociations au sein des groupes de travail du Conseil (COMIX)

La Suisse est autorisée, en vertu de l'art. 4 AAS, à participer aux travaux des groupes de travail de l'UE et des comités qui soutiennent la Commission européenne dans l'exercice de ses compétences d'exécution (comités de comitologie) sur toutes les questions relatives à Schengen. Elle peut en particulier prendre position et présenter

- 2 Décision SCH/Com-ex (98) 26 def. du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen, JO n° L 239 du 22.9.2000, p. 138.
- 3 Le Programme de La Haye: renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, JO C 53 du 3.3.2005, pp. 1 ss, 6.
- 4 Le Programme de Stockholm - Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, JO C 115 du 4.5.2010, pp. 1 ss, 26.
- 5 Proposition de règlement portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen, COM(2009) 102 final; Proposition de décision du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à suivre l'application de l'acquis de Schengen, COM(2009) 105 final.
- 6 Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation et de suivi destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen, COM(2011) 559 final.
- 7 Règlement (UE) n° 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 suggestions, sans toutefois disposer d'un droit de vote (cf. art. 7, al. 1, AAS). C'est le Conseil de l'UE qui a élaboré le règlement Sch-Eval. Il a simplement consulté le Parlement européen, aux travaux duquel la Suisse ne peut pas participer puisqu'elle n'est pas membre de l'UE. La Suisse était dûment représentée au sein des groupes de travail du Conseil et a fait part activement de son avis.

Le 16 novembre 2010, la Commission européenne a adopté une proposition de règlement portant création d'un mécanisme d'évaluation⁸ qui aurait doté la Commission de compétences très étendues (par rapport à la procédure en vigueur) de contrôle de l'application de l'acquis dans les Etats Schengen. Les premières discussions ont mis en lumière une opposition marquée des Etats Schengen, ce qui a conduit dans un premier temps à la suspension du projet. Les flux migratoires déclenchés par les troubles découlant du Printemps arabe en Afrique du Nord ont montré les faiblesses du mécanisme d'évaluation en place et des règles relatives à la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures. La situation à la frontière entre la Grèce et la Turquie a fait apparaître des problèmes identiques. La suspension du processus a permis à la Commission européenne de reprendre la main et de présenter une proposition modifiée de règlement⁹, en même temps qu'une proposition de modification du code frontières Schengen¹⁰ relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures¹¹.

Ces deux propositions de règlements font partie d'un train de réformes visant à renforcer la gouvernance dans le domaine Schengen, en particulier eu égard au contrôle et à la surveillance des frontières extérieures¹². Le système Schengen devrait ensuite être mieux à même de réagir à la sur-sollicitation de points de passage frontaliers fragiles et aux effets de facteurs externes non influençables. Outre les propositions de règlements, le train de réformes a donné lieu à l'institutionnalisation d'un dialogue politique sur le fonctionnement de l'espace Schengen. Dans ce cadre, les ministres de la Justice et des affaires intérieures débattent deux fois par an sur la base d'un rapport de situation de la Commission européenne et, le cas échéant, fixent des objectifs stratégiques.

La proposition de règlement portant création d'un mécanisme d'évaluation transmise par la Commission au Conseil a été remodelée par les groupes de travail de ce dernier à l'occasion de plusieurs séances qui se sont tenues entre les mois d'octobre 2011 et de mai 2012. Le Conseil a approuvé la version remaniée le 6 juillet 2012. La présidence du Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne ont négocié un texte de compromis à l'occasion de l'un de leurs trilogues informels, lequel a été finalisé le 31 mai 2013 et soutenu par toutes les parties impliquées. Le

⁸ Proposition de règlement du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen, COM(2010) 624 final.

⁹ Proposition modifiée de règlement portant création d'un mécanisme d'évaluation et de suivi destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen, COM(2011) 559 final.

¹⁰ Règlement (CE) n° 562/2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JO L 105 du 13.4.2006, p. 1, modifié en dernier par le règlement (UE) n° 610/2013, JO L 182 du 29.6.2013, p. 1.

¹¹ Proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles, COM(2011) 560 final.

¹² Cf. la communication de la Commission "Gouvernance de Schengen - Renforcer l'espace sans contrôle aux frontières intérieures", COM(2011) 561 final.

Parlement a pris acte avec satisfaction de ce texte le 12 juin 2013, et le Conseil a adopté le règlement Sch-Eval le 7 octobre 2013.

1.3 Aperçu du contenu du règlement Sch-Eval

Le règlement Sch-Eval régit la procédure d'évaluation par les pairs de la conformité de la mise en œuvre et de l'application de l'acquis de Schengen dans les Etats candidats et les Etats participant déjà à la coopération de Schengen. La Commission européenne et les Etats Schengen détiendront dorénavant la responsabilité commune de la planification et de l'exécution des évaluations; la Commission assumera de plus un rôle général de coordination.

Les décisions seront prises dans le cadre de la procédure de comitologie. La Commission européenne soumettra ses propositions de décisions à l'approbation d'un comité de comitologie (cf. art. 21) dans lequel tous les Etats Schengen seront représentés. C'est néanmoins au Conseil de l'UE qu'il appartiendra d'adresser des recommandations concrètes sur la mise en œuvre et l'application de l'acquis aux Etats Schengen (cf. art. 15). Les Etats resteront donc majoritairement responsables des décisions à prendre au cours de la procédure d'évaluation.

Celle-ci se divisera en plusieurs phases: examen (unique ou répété) de la mise en œuvre ou de l'application de l'acquis de Schengen, établissement d'un rapport, approbation des recommandations adressées à l'Etat ou aux Etats concernés sur la base du rapport et suivi des travaux effectués en vertu des recommandations.

Les questionnaires (cf. art. 4 et 9) et les inspections annoncées ou inopinées (cf. art. 4 et 13) seront les instruments qui permettront de contrôler la mise en œuvre et l'application de l'acquis. Les questionnaires seront dépouillés et les résultats des inspections évalués par des équipes d'experts dans lesquelles seront représentés les Etats Schengen, la Commission européenne et éventuellement d'autres institutions de l'UE (notamment Frontex, Europol) en qualité d'observateurs (cf. art. 10 à 12). Ces équipes rédigeront ensuite un projet de rapport, qui sera mis au point et approuvé dans le cadre de la procédure de comitologie (cf. art. 14).

Les équipes d'experts établiront également en collaboration avec la Commission européenne un projet éventuel de recommandations qui sera adressé aux Etats évalués pour leur permettre de remédier aux manquements constatés ou d'améliorer la mise en œuvre ou l'application de l'acquis; ces recommandations assureront la diffusion des «bonnes pratiques». Le Conseil de l'UE amendera les recommandations et les adoptera (cf. art. 15).

La dernière étape de la procédure d'évaluation consistera à suivre le déroulement des travaux désignés comme nécessaires par les recommandations. Si l'évaluation a mis en lumière des manquements, l'Etat concerné sera tenu de présenter un plan d'action esquissant les mesures destinées à remédier aux manquements constatés (cf. art. 16, par. 1). Il devra ensuite produire des rapports réguliers sur l'état d'avancement de ce plan (cf. art. 16, par. 2 à 4). La Commission européenne pourra le cas échéant prévoir de nouvelles inspections sur place pour contrôler la mise en œuvre du plan d'action (cf. art. 16, par. 5). Si les recommandations ne sont que pures propositions d'améliorations, l'Etat évalué informera la Commission dans un document unique de sa volonté éventuelle de prendre des mesures (art. 16, par. 8).

Le rapport d'évaluation et les recommandations du Conseil feront état spécialement des manquements graves et l'Etat concerné devra établir dans un délai prioritaire un rapport sur les mesures qu'il entend prendre (cf. art. 16, par. 4).

Le code frontières Schengen révisé¹³ permettra aux Etats Schengen de réagir de manière coordonnée aux résultats de l'évaluation dans certaines situations¹⁴. Les mesures prévues au nouvel art. 19a du code frontières Schengen seront applicables si les manquements constatés lors de l'évaluation concernent la surveillance ou le contrôle des frontières extérieures. Sans amélioration de la situation, le Conseil de l'UE pourra à certaines conditions recommander la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures avec l'Etat ou les Etats concernés en se fondant sur l'art. 26 du code frontières Schengen révisé.

Le Parlement européen et les parlements nationaux seront tenus informés des procédures d'évaluation en vertu de plusieurs dispositions, en particulier de l'art. 17.

1.4 Appréciation

Dans les groupes de travail du Conseil, la Suisse avait défendu le maintien de la responsabilité dans les Etats Schengen en cas d'adoption d'un nouveau mécanisme d'évaluation. Elle concevait bien un renforcement du rôle de la Commission européenne pour rendre la procédure plus efficace, mais les Etats Schengen devaient selon elle conserver la responsabilité des évaluations, car la coopération au sein de l'espace Schengen repose sur la confiance mutuelle et le soutien réciproque. Elle a défendu le maintien du principe de l'évaluation par les pairs («peer-to-peer»).

Le règlement Sch-Eval remplit les conditions posées par la Suisse. Même si la Commission européenne obtient un rôle général de coordination en vertu de l'art. 3, par. 2, du règlement (rôle jusqu'ici exercé par la présidence du Conseil), elle ne pourra prendre de décisions concrètes qu'avec le consentement des Etats Schengen recueilli au sein du comité de comitologie. La responsabilité pleine et entière des recommandations concrètes restera attribuée au Conseil et donc aux Etats Schengen. Le principe de l'évaluation par les pairs étant maintenu, la Suisse peut considérer ses objectifs de négociation comme largement atteints.

2 Procédure de reprise des développements de l'acquis de Schengen

La reprise d'un développement suit une procédure décrite dans ses grands traits à l'art. 7 AAS. La procédure débute au moment de l'adoption de l'acte par les organes compétents de l'UE.

¹³ Règlement (UE) n° 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles, JO L 295 du 6.11.2013, p. 1.

¹⁴ Cf. le rapport explicatif relatif à la consultation externe sur la reprise du règlement (UE) n° 1051/2013 modifiant le code frontières Schengen afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures.

Schengen dans les Etats qui participent déjà à la coopération (par. 1, let. a) et vérifier la mise en œuvre de l'acquis de Schengen dans les Etats candidats (par. 1, let. b).

L'art. 2 définit en une phrase les dispositions du droit communautaire qui font partie de l'acquis de Schengen.

Conformément à l'art. 3, par. 1, les Etats Schengen et la Commission auront la responsabilité commune de la mise en œuvre du règlement. Ils auront par conséquent une obligation de coopérer pleinement (art. 3, par. 3). La Commission assumera un rôle de coordination générale et assurera le contrôle des mesures à prendre suite aux évaluations (art. 3, par. 2). Les responsabilités déterminantes sont néanmoins celles qui sont attribuées aux Etats Schengen et à la Commission au fil du règlement.

Art. 4 Evaluations

L'art. 4 règle de manière générale le déroulement des procédures d'évaluation. Celles-ci peuvent porter sur la mise en œuvre et l'application de l'acquis de Schengen dans tous les domaines qui le composent (frontières extérieures, politique en matière de visas, système d'information Schengen, protection des données, coopération policière, coopération judiciaire en matière pénale, absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures; cf. par. 1).

Les procédures d'évaluation se subdivisent en évaluations de pays et en évaluations thématiques. Les premières portent sur l'application de l'acquis de Schengen ou de pans de l'acquis dans un Etat Schengen. Les secondes concernent un domaine particulier de l'acquis de Schengen, évalué concomitamment dans plusieurs Etats Schengen.

Les deux types d'évaluations s'effectueront sur la base de questionnaires et d'inspections sur place, lesquelles pourront être annoncées ou inopinées (par. 2). Les inspections sur place et les questionnaires pourront être utilisés de manière combinée. Les questionnaires pourront aussi être utilisés seuls. Lorsque les inspections sur place sont annoncées, les Etats Schengen concernés seront toujours invités à remplir un questionnaire à l'avance (op. cit.).

Les évaluations auront lieu séparément pour chaque domaine de l'acquis de Schengen. Les évaluations de pays seront en général planifiées sur plusieurs années (cf. art. 5 à 8). Il y aura habituellement plusieurs inspections annoncées sur place. L'Etat Schengen évalué commencera par remplir un questionnaire (cf. art. 9). Ses réponses serviront de base pour les prochaines étapes de l'évaluation. Ensuite, il y aura une inspection sur place par domaine de l'acquis de Schengen. Pour chacun de ces domaines, les évaluateurs rédigeront un rapport fondé sur les questionnaires et les inspections sur place (cf. le commentaire de l'art. 14).

Les évaluations thématiques portent sur la mise en œuvre et l'application de domaines spécifiques de l'acquis de Schengen. Elles pourront avoir lieu sur la foi de questionnaires transmis à plusieurs Etats Schengen ou d'inspections sur place, questionnaires et inspections pouvant également être combinés. Si les inspections sur place sont annoncées, elles seront toujours précédées de l'envoi d'un questionnaire.

Les Etats évalués pourront en tout temps rendre les évaluateurs attentifs à certains faits qu'ils jugent déterminants, que ce soit lors des inspections sur place ou lorsqu'ils leur envoient leurs réponses aux questionnaires (par. 3).

Art. 5 à 8 Planification des évaluations

Deux instruments stratégiques, un programme d'évaluation pluriannuel (art. 5) et un programme d'évaluation annuel (art. 6), seront consacrés à la planification des évaluations. Les agences Frontex et Europol et d'autres services et institutions de l'UE pourront participer à l'établissement de ces programmes (art. 5, par. 1, art. 7 et 8).

Sous l'empire du mécanisme d'évaluation actuel, chaque Etat est évalué à peu près tous les cinq ans. Aucun ordre n'a été défini, mais dans la pratique on a maintenu l'ordre qui s'est mis en place. Le règlement institutionnalise la pratique en instaurant un programme d'évaluation quinquennal (art. 5, par. 1). Chaque Etat partie devra être évalué au moins une fois durant cette période; l'ordre changera à chaque fois, mais sera établi en tenant compte du temps écoulé depuis l'évaluation précédente (art. 5, par. 2). Le rythme quinquennal devrait donc être plus ou moins maintenu. Le programme d'évaluation pluriannuel sera établi sur proposition de la Commission faite dans le cadre de la procédure de comitologie (cf. le commentaire de l'art. 21) et pourra être adapté suivant la même procédure. Lorsqu'elle élaborera sa proposition, la Commission pourra consulter Frontex et Europol.

Une planification annuelle précise viendra compléter la planification pluriannuelle. Le programme devra être établi chaque année au plus tard le 31 octobre de l'année précédant celle à laquelle il se rapporte (art. 6, par. 1). Il fixera dans une première partie le calendrier des inspections sur place pour les Etats qui seront évalués au cours de l'année concernée conformément au programme d'évaluation pluriannuel. La première partie fera également état des inspections sur place pour les Etats concernés par des évaluations thématiques. Elle sera établie sur proposition de la Commission dans le cadre de la procédure de comitologie (cf. le commentaire de l'art. 21). Cette dernière devra tenir compte de l'analyse des risques établie par Frontex au plus tard le 31 août de l'année précédant l'année en question (art. 7, par. 1), qui lui permettra d'identifier les tronçons des frontières extérieures et points de passage frontaliers devant être évalués en priorité du fait de l'évolution des conditions opérationnelles et de la situation en matière d'immigration clandestine. Elle pourra demander des analyses de risques à d'autres institutions de l'UE participant à l'application de l'acquis de Schengen (en particulier Europol dans le domaine du crime organisé; cf. art. 8).

Le programme d'évaluation annuel comportera une deuxième partie confidentielle, qui ne sera pas communiquée aux Etats Schengen. La Commission y fixera les inspections inopinées qu'elle entend opérer durant la période d'évaluation (art. 6, par. 3). Frontex réalisera également une analyse des risques en vue de l'établissement de cette deuxième partie (art. 7, par. 2), qui ne sera pas portée à la connaissance des Etats Schengen.

Le programme d'évaluation annuel pourra au besoin être adapté dans le cadre de la procédure de comitologie.

Art. 9 Questionnaire

Le questionnaire est un élément central de l'évaluation. Il comportera une liste de questions relatives à la mise en œuvre et à l'application de l'acquis de Schengen. Plus précisément, les questions porteront sur la mise en œuvre juridique et technique, sur la prise en compte des recommandations communes et des bonnes pratiques dans la

mise en œuvre et dans l'application et sur la réalité statistique. Le questionnaire sera établi sur proposition de la Commission dans le cadre de la procédure de comitologie (cf. le commentaire de l'art. 21) (par. 1).

L'ensemble des Etats Schengen qui seront évalués l'année suivante en vertu du programme d'évaluation pluriannuel devront remplir le questionnaire. Ils recevront le questionnaire au plus tard le 1^{er} juillet de l'année précédant l'année d'évaluation et devront le renvoyer dûment rempli dans les huit semaines (par. 2). Ils pourront commencer à remplir le questionnaire avant le 1^{er} juillet, puisque les questions varient peu d'une année à l'autre. Leurs réponses seront accessibles à tous les Etats Schengen. Le Parlement européen sera simplement informé des réponses, mais pourra demander à connaître le contenu de réponses spécifiques s'il le souhaite (op. cit.).

Art. 10 à 12 Equipes chargées des évaluations

Des équipes d'experts constituées de représentants des Etats Schengen et de la Commission effectueront les vérifications induites par les inspections sur place. Ces experts devront justifier des connaissances nécessaires pour évaluer le domaine de l'acquis de Schengen concerné. Les équipes seront placées sous la direction paritaire d'un représentant de la Commission européenne et d'un représentant d'un Etat Schengen («experts chefs de file»; art. 10, par. 6); elles se chargeront des inspections et des entretiens sur place et établiront le projet de rapport relatif aux inspections. Elles se composeront au maximum de deux membres de la Commission et de huit représentants des Etats Schengen. Des représentants de Frontex, d'Europol ou d'autres institutions de l'UE participant à l'application de l'acquis de Schengen pourront y participer. Pour les évaluations effectuées sur la base d'un questionnaire, les équipes dites «équipes chargées du questionnaire» seront composées de la même manière que les équipes chargées des inspections sur place (cf. art. 11). Les équipes chargées des inspections inopinées sur place ne se distingueront des autres équipes d'inspection que par le nombre maximal d'experts des Etats Schengen (six, cf. art. 10, par. 3).

La procédure de composition des différentes équipes est réglée à l'art. 10 du règlement. Seuls les délais varieront. Les Etats Schengen nommeront leurs experts chargés des inspections sur place ou des questionnaires sur invitation de la Commission. Si les inspections sur place sont annoncées, l'invitation de la Commission devra leur parvenir au plus tard trois mois avant l'inspection; la nomination devra avoir lieu dans un délai de deux semaines à compter de la réception de l'invitation (art. 10, par. 2). Si les inspections sur place sont inopinées, la Commission invitera les Etats à nommer des experts au plus tard deux semaines avant le début de l'inspection; les Etats devront réagir dans les 72 heures (op. cit.). L'invitation de la Commission pour la composition des équipes chargées du questionnaire arrivera en même temps que la transmission du questionnaire; les Etats disposeront de deux semaines pour nommer leurs experts (art. 11, par. 2). Si le nombre d'experts nommés par les Etats dépasse le nombre maximum, la Commission désignera les membres de l'équipe en fonction de l'équilibre géographique et des compétences des experts (art. 10, par. 3).

Les experts doivent avoir des connaissances suffisantes et en particulier une expérience théorique et pratique solide des domaines à évaluer (art. 12). On a donc commencé à instaurer une formation appropriée. Frontex propose par exemple des cours sur les frontières extérieures. Le Collège Européen de Police (CEPOL) a

également mis en place depuis 2011 des cours pour experts en évaluation Schengen dans les domaines coopération policière et SIS/SIRENE, auxquels des experts suisses ont participé. Ces efforts vont s'intensifier (cf. art. 12).

Art. 13 Inspections sur place

L'art. 13 régit les aspects administratifs des inspections sur place. Le programme détaillé sera établi par la Commission, en collaboration avec l'Etat évalué et les experts chefs de file au plus tard six semaines avant une inspection annoncée. La Commission n'établira le programme seule que pour les inspections inopinées; elle devra dans ce cas le communiquer à l'Etat évalué 24 heures à l'avance (art. 13, par. 2). La Commission n'informerait pas l'Etat évalué à l'avance en cas d'inspection inopinée aux frontières intérieures (op. cit.).

Les équipes chargées des évaluations prendront les dispositions pratiques nécessaires à l'exécution des inspections sur place (art. 13, par. 1). L'Etat évalué sera tenu de collaborer avec ces équipes. Il devra en particulier veiller à ce qu'elles aient accès aux personnes, aux locaux et aux documents auxquels elles ont besoin d'accéder pour l'évaluation (art. 13, par. 4). Il devra en outre pourvoir à l'hébergement et aux transports, la Commission assumant les frais occasionnés (cf. art. 13, par. 7).

Art. 14 et 15 Rapports d'évaluation et recommandations

Le règlement Sch-Eval prévoit l'établissement d'un rapport d'évaluation à la suite de chaque évaluation. Ce rapport sera rédigé non seulement à la suite d'une inspection sur place, comme cela est prévu par le mécanisme d'évaluation actuel, mais également lorsque l'évaluation se fonde uniquement sur un questionnaire (art. 14, par. 1, 1^{er} alinéa).

La rédaction et la responsabilité globale du rapport incombera à l'équipe d'évaluation (l'équipe sur place ou, le cas échéant, l'équipe chargée du questionnaire) qui s'efforcera de dégager un compromis en cas de désaccord (art. 14, par. 1, 2^e alinéa).

Le rapport analysera tous les aspects de l'application de l'acquis de Schengen par l'Etat évalué (aux niveaux qualitatif, quantitatif, opérationnel, administratif et organisationnel) et dressera la liste de tous les manquements constatés au cours de l'évaluation (art. 14, par. 2).

Le nouveau mécanisme requerra une systématisation accrue des constatations dans le rapport d'évaluation par le biais d'un classement en trois catégories : «conforme» ; «conforme mais améliorations nécessaires»; «non-conforme» (art. 14, par. 3).

De plus, le nouveau mécanisme instaurera des délais précis pour la rédaction et la communication du rapport et la soumission des observations de l'Etat évalué (art. 14, par. 4). Le règlement prévoit que le projet de rapport doit être communiqué à l'Etat évalué dans un délai de six semaines à compter de l'inspection sur place ou, dans le cas de l'évaluation par questionnaire uniquement, de la réception des réponses au questionnaire. Ensuite, l'Etat évalué pourra soumettre ses observations sur le projet dans un délai de deux semaines à compter de sa réception et demander une réunion pour discuter du projet de rapport. Les observations de l'Etat membre évalué pourront être prises en compte dans le projet de rapport d'évaluation et seront transmises aux autres Etats Schengen, avec le projet de rapport et les réponses au questionnaire. Les autres Etats Schengen pourront alors formuler leurs propres observations sur

l'ensemble des documents et, si cela s'avère nécessaire, le projet de rapport d'évaluation pourra être modifié en conséquence (art. 14, par. 5, 1^{er} alinéa).

Le processus décisionnel a aussi été révisé. Dans le cadre du nouveau mécanisme, il incombera à la Commission européenne dans le cadre de la procédure de comitologie (art. 14, par. 5, 2^e alinéa), et non plus au Conseil comme c'est le cas dans le mécanisme d'évaluation actuel, d'adopter le rapport d'évaluation. L'adoption s'effectuera dans le cadre de la procédure de comitologie (cf. art. 21), afin de garantir aux Etats membres un contrôle. Une fois adopté, le rapport sera transmis par la Commission européenne au Parlement européen, conformément aux règles de l'UE relatives à la transmission et au traitement des informations classifiées (cf. art. 14, par. 5, 2^e alinéa et l'art. 17).

Parallèlement à l'établissement du rapport d'évaluation, le nouveau règlement prévoit que les experts des Etats membres, membres de l'équipe d'évaluation, et les représentants de la Commission rédigent des *recommandations* quant aux mesures à prendre en vue de remédier aux manquements constatés dans le rapport et indiquent des priorités pour les mettre en œuvre (art. 15, par. 1). Des exemples de bonnes pratiques pourront également être mentionnés. Ces recommandations seront ensuite adoptées par le Conseil de l'Union, sur la base d'une proposition présentée par la Commission (art. 15, par. 2). Une fois adoptées, ces recommandations seront transmises par le Conseil au Parlement européen et aux parlements nationaux (art. 15, par. 3).

Lorsqu'un rapport d'évaluation constate des *manquements graves* dans l'exécution du contrôle aux frontières extérieures, l'art. 19a du code frontières Schengen révisé¹⁷, qui renvoie aux art. 14 et 15 du règlement Sch-Eval, s'appliquera. Il permettra à la Commission d'émettre des recommandations spécifiques à l'attention de l'Etat évalué afin de garantir le respect des recommandations faites par le Conseil sur la base de l'art. 15 du règlement Sch-Eval¹⁸. La Commission pourra recommander, par exemple, le déploiement d'équipes de gardes frontières conformément au règlement (CE) n°2007/2004¹⁹. De plus, si ces manquements graves sont persistants et qu'il en découle une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures ou sur des tronçons de cet espace, le nouvel art. 26 du code frontières Schengen permettra également au Conseil de réintroduire des contrôles aux frontières intérieures temporairement à certaines conditions.

Art. 16 Suivi et contrôle

En plus du rapport d'évaluation et des recommandations, la nouvelle procédure d'évaluation comprend une *procédure de suivi* et une *procédure de contrôle* de la mise en œuvre des recommandations adoptées par le Conseil.

¹⁷ Cf. le Règlement (UE) n° 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles, JO L 295 du 6.11.2013, p. 1.

¹⁸ Cf. le rapport explicatif relatif à la consultation externe sur la reprise du règlement (UE) n° 1051/2013 modifiant le code frontières Schengen afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures.

¹⁹ Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, JO L 349 du 25.11.2004, p. 1; modifié en dernier lieu par règlement (UE) n° 1168/2011, JO L 304 du 22.11.2011, p. 1.

Procédure de suivi

La procédure de suivi différera en fonction du contenu des recommandations émises par le Conseil. Si les recommandations visent des manquements, l'Etat évalué devra établir un «plan d'action» soumis à une procédure de contrôle stricte (art. 16, par. 1ss). En revanche, si les recommandations visent uniquement à apporter des améliorations dans l'application de l'acquis, l'Etat évalué sera soumis à une procédure simplifiée (art. 16, par. 8).

L'Etat évalué devra soumettre à la Commission et au Conseil de l'Union un «plan d'action» visant à remédier aux manquements constatés dans le rapport d'évaluation dans un délai de trois mois à compter de l'adoption des recommandations (art. 16, par. 1). Ce délai sera restreint à un mois si les recommandations concluent que l'Etat évalué manque gravement à ses obligations.

Ensuite, la Commission transmettra le plan d'action au Parlement européen. Dans un délai d'un mois à compter de sa réception, la Commission soumettra au Conseil son appréciation sur ce plan d'action, après avoir consulté l'équipe sur place ou, selon le cas, l'équipe chargée du questionnaire (art. 16, par. 2). Les autres Etats Schengen pourront également formuler des observations sur le plan d'action de l'Etat évalué.

Dans un délai de six mois à compter de l'adoption des recommandations, l'Etat évalué devra rendre compte à la Commission de la mise en œuvre de son plan d'action (art. 16, par. 3). Si les recommandations concluent que l'Etat évalué a gravement manqué à ses obligations, ce délai sera restreint à trois mois (art. 16, par. 4). Dans ces deux cas, l'Etat évalué continuera de rendre compte de sa mise en œuvre tous les trois mois, jusqu'à ce qu'il ait complètement mis en œuvre le plan d'action.

En revanche, si le rapport d'évaluation ne constate pas de manquement mais classe un Etat dans la catégorie «conforme, mais améliorations nécessaires» au sens de l'art. 14 par. 3, let. b du règlement, cet Etat n'aura pas l'obligation de soumettre un plan d'action à la Commission mais devra soumettre, dans un délai de six mois à compter de la date d'adoption des recommandations, son appréciation quant à une éventuelle mise en œuvre des indications concernant de nouvelles améliorations (art. 16, par. 8).

Procédure de contrôle

La Commission peut également programmer de nouvelles inspections sur place, annoncées ou inopinées, pour contrôler l'exécution d'un plan d'action (art. 16, par. 5). La programmation de telles visites dépendra de la gravité des manquements constatés et des mesures prises pour y remédier.

La Commission établira le programme d'une nouvelle inspection et, en cas d'inspections annoncées, le notifiera à l'Etat évalué un mois avant la date de la réévaluation. Elle sera tenue d'inviter au moins quatre experts ayant participé à l'inspection préalable. Elle pourra également inviter des observateurs à participer à cette nouvelle inspection.

Informations au Parlement et au Conseil

Durant tout le processus de suivi et de contrôle, la Commission informera le Parlement européen et le Conseil de l'état de la mise en œuvre des plans d'action ou des mesures d'amélioration prises par l'Etat évalué (art. 16, par. 6).

Par ailleurs, avant même le déclenchement de la procédure de suivi, il est prévu que la Commission informe le Parlement et le Conseil le plus rapidement possible si une inspection sur place met en évidence un manquement grave, considéré comme une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au sein de l'espace Schengen (art. 16, par. 7).

Art. 17 et 19 Informations sensibles et information du Parlement européen et des parlements nationaux

Les membres des équipes sont tenus à la confidentialité dans le cadre de leur mission (aussi bien les membres de l'équipe sur place que, le cas échéant, ceux de l'équipe chargée du questionnaire).

Les rapports d'évaluation seront classifiés comme documents «restreints UE», conformément aux règles de sécurité applicables dans l'Union européenne (art. 17). Malgré cette classification, le règlement n'empêche pas la Commission de mettre ces informations à disposition du Parlement européen en respectant les règles de sécurité relatives à la transmission et au traitement des informations classifiées qui sont applicables entre le Parlement et la Commission.

En outre, il est prévu à l'art. 17, dernière phrase, que la Commission décide, après consultation de l'Etat évalué, quelle partie d'un rapport d'évaluation pourra être rendue publique.

Quant aux parlements nationaux des Etats Schengen, l'art. 19 du règlement Sch-Eval prévoit que la Commission les informe de la teneur et des résultats de l'évaluation. Cette disposition reprend le libellé de la dernière phrase de l'art. 70 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui constitue la base juridique du règlement Sch-Eval.

Enfin, le règlement Sch-Eval contient des dispositions spécifiques visant à garantir la transmission d'informations au Parlement européen et aux parlements nationaux. Il est ainsi prévu explicitement que le Parlement européen reçoive les informations et documents suivants: le programme pluriannuel des évaluations (art. 5, par. 1); le programme annuel des évaluations (art. 6, par. 2); les analyses de risque établies par Frontex (art. 7, par. 1); des informations sur les réponses des Etats au questionnaire (art. 9, par. 2) et, selon la gravité de la question, éventuellement le contenu de certaines réponses (art. 9, par. 2, dernière phrase); les rapports d'évaluation (art. 14, par. 5); les recommandations (art. 15, par. 3); les plans d'action (art. 16, par. 1); des informations sur la mise en œuvre d'un plan d'action ou d'autres mesures d'amélioration (art. 16, par. 6); des informations sur les manquements graves considérés comme constituant une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure (art. 16, par. 7); un rapport annuel relatif aux évaluations conduites en vertu du règlement (art. 20); un rapport de la Commission au Conseil concernant le réexamen de l'application du règlement, y compris du fonctionnement des procédures d'adoption des actes au titre du mécanisme d'évaluation (art. 22). La transmission de documents aux parlements nationaux est également mentionnée de manière spécifique: ils auront accès aux recommandations (art. 15, par. 3) et au rapport complet annuel relatif aux évaluations conduites en vertu du règlement (art. 20).

Art. 18 Condition de participation du Royaume-Uni et de l'Irlande

Des conditions d'application spécifiques sont prévues à l'égard du Royaume-Uni et de l'Irlande afin de tenir compte de la partie de l'acquis de Schengen à laquelle ces deux Etats sont autorisés à participer (suite à leur «opt in»)²⁰.

Le règlement Sch-Eval prévoit que l'évaluation de ces Etats, leur participation à l'adoption des recommandations au Conseil et la participation de leurs experts aux évaluations des autres Etats Schengen peuvent uniquement porter sur les dispositions de l'acquis de Schengen qui les lient.

Art. 20 Rapport au Parlement européen et au Conseil

Selon le nouveau mécanisme d'évaluation, la Commission devra présenter un rapport complet annuel au Parlement européen et au Conseil portant sur les évaluations conduites au cours de l'année sur la base du règlement, les conclusions formulées à la suite de chaque évaluation et l'état d'avancement des mesures correctrices. Ce rapport annuel sera rendu public et il sera communiqué également aux parlements nationaux par la Commission.

Art. 21 Comité

Dans le cadre du nouveau mécanisme, la Commission sera assistée par un comité composé des représentants des Etats membres au sens du règlement (UE) n°182/2011 (ci-après règlement comitologie)²¹.

Chaque fois qu'une disposition du règlement Sch-Eval fait référence à l'art. 21, par. 2, le comité participera à l'adoption de l'acte d'exécution en question selon la procédure prévue à l'art. 5 du règlement comitologie. Une telle référence figure aux art. 5, par. 1 (programme pluriannuel d'évaluation), 6, par. 2 (programme annuel des évaluations), 9, par. 1 (questionnaire) et 14, par. 5, 2^e alinéa, du règlement Sch-Eval (rapports d'évaluation).

L'instauration d'un comité au sens du règlement comitologie a pour but de permettre aux Etats membres d'exercer un contrôle étendu sur l'adoption d'actes d'exécution par la Commission. Le contrôle du comité est d'autant plus important que le législateur européen a opté pour l'application de la procédure dite d'examen prévue par le règlement comitologie à son art. 5.

Dans le cadre de cette procédure d'examen, la Commission présentera un projet d'acte d'exécution au comité, auquel les représentants pourront proposer des modifications. Ensuite, le comité émettra un avis à la majorité qualifiée.

Si l'avis du comité est favorable, la Commission adoptera le projet d'acte d'exécution. En cas d'avis défavorable, la Commission sera liée par cet avis et ne pourra pas adopter le projet d'acte.

²⁰ Décision 2000/365/CE du Conseil du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen, JO L 131 du 1.6.2000, p. 43; Décision 2002/192/EC 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.

²¹ Règlement (UE) n°182/2011 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.

En l'absence d'un avis du comité, la Commission n'adoptera pas le projet d'acte d'exécution. Mais, lorsque l'acte d'exécution est jugé nécessaire, le Président du comité (un représentant de la Commission) pourra soit soumettre une version modifiée de cet acte au même comité, soit soumettre le projet d'acte d'exécution au comité d'appel pour une nouvelle délibération (art. 21, par. 2, du règlement Sch-Eval, qui renvoie à la procédure de l'art. 5, par. 4, par. 3, du règlement comitologie).

Si le comité d'appel est saisi, celui-ci émettra un avis à la même majorité que le comité d'examen. La Commission sera liée par un avis favorable ou défavorable du comité d'appel, tout comme elle l'est s'agissant du comité d'examen. En revanche, en l'absence d'avis du comité d'appel, celle-ci pourra adopter l'acte d'exécution.

Dès l'entrée en vigueur du règlement Sch-Eval, la Suisse sera associée aux travaux de ces comités en qualité d'observateur, en vertu de l'AAS et de l'arrangement du 22 septembre 2011 entre l'Union européenne et les Etats associés (accord comitologie)²².

Autres dispositions

Art. 22 Réexamen

Lorsque tous les rapports des évaluations du premier programme pluriannuel d'évaluation visé à l'art. 5, par. 5 auront été adoptés, la Commission devra procéder à un réexamen de l'application du règlement et soumettre un rapport au Conseil dans un délai de six mois. Le réexamen portera également sur le fonctionnement des procédures d'adoption des actes au titre du mécanisme d'évaluation. Ce rapport sera aussi transmis au Parlement européen.

Art. 23 Dispositions transitoires et abrogation

A la date de son entrée en vigueur, le règlement Sch-Eval abrogera, à l'exception de deux réserves, la décision du Comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une Commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen [SCH/Com-ex (98) 26 déf.]²³. Cette décision est contraignante pour la Suisse (cf. l'art. 2, par. 1, en liaison avec l'annexe A, partie 3.A, AAS).

Une première réserve à cette abrogation prévoit que la partie I de la décision continue à s'appliquer jusqu'au 1^{er} janvier 2016 pour ce qui est des procédures d'évaluation des Etats membres qui ont déjà commencé avant la date d'entrée en vigueur du règlement. La partie I concerne la procédure d'évaluation des *Etats candidats à la mise en application de la totalité de l'acquis de Schengen*. Cette réserve vise essentiellement Chypre, dont l'évaluation a déjà commencé avant la date d'entrée en vigueur du règlement Sch-Eval, ainsi que le Royaume-Uni. La participation de ce dernier au système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) nécessite en effet une évaluation (dans les domaines de la protection des données et du SIS II), procédure qui a débuté en juillet 2013.

²² Arrangement du 22 septembre 2011 entre l'Union Européenne et la République d'Islande, la Principauté de Liechtenstein, le Royaume de Norvège et la Confédération suisse sur la participation de ces Etats aux travaux des comités qui assistent la Commission européenne dans l'exercice de ses pouvoirs exécutifs dans le domaine de la mise en œuvre, de l'application et du développement de l'acquis de Schengen, RS **0.362.11**.

²³ JO L 239 du 22.9.2000, p. 138.

Enfin, la seconde réserve vise la partie II de la décision concernant les *Etats qui appliquent déjà la totalité de l'acquis de Schengen*. Le règlement Sch-Eval prévoit que la partie II de la décision continue de s'appliquer pendant un an après l'entrée en vigueur du règlement s'agissant des procédures d'évaluation des Etats ayant déjà commencé le jour de l'entrée en vigueur du règlement. Cette réserve concerne notamment l'évaluation de la Suisse qui a débuté en juillet 2013 et sera menée à bien en application de la base légale actuelle, soit la décision du Comité exécutif mentionnée ci-dessus.

Art. 24 *Entrée en vigueur*

Le règlement prévoit une entrée en vigueur au sein de l'UE le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

4 **Conséquences**

4.1 **Conséquences financières pour la Confédération**

La reprise du règlement Sch-Eval aura peu de conséquences sur les finances de la Confédération et des cantons. Sous l'empire du mécanisme d'évaluation actuel, les experts des Etats Schengen qui prennent part aux inspections sur place s'acquittent eux-mêmes de leurs frais de transport et d'hébergement. En Suisse, ces frais sont jusqu'ici à la charge des offices cantonaux et fédéraux auxquels les experts en question appartiennent. Le règlement prévoit d'imputer ces frais à la Commission (cf. art. 13, par. 7). En contrepartie, la Suisse versera une part plus importante au budget de l'UE. La base légale figure à l'art. 11, par. 3, 2^e partie de phrase, AAS. Au vu du projet de budget 2014 préparé par la Commission, la contribution de la Suisse ne devrait pas dépasser 30 000 francs. Ce montant ne devrait pas être beaucoup plus élevé les années suivantes. La Suisse a provisionné le montant requis dans son projet de budget 2014 et dans son plan financier 2015-2017.

4.2 **Conséquences sur l'état du personnel de la Confédération et des cantons**

La Confédération et les cantons sont représentés dans la procédure d'évaluation actuelle, d'une part dans le groupe de travail SCH-EVAL du Conseil, d'autre part dans la délégation d'experts pour les inspections sur place. L'échange de notes concernant la reprise du règlement Sch-Eval devrait pouvoir être appliqué avec les mêmes effectifs.

5 **Relation avec le programme de la législature**

L'avant-projet n'est annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015²⁴ ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015²⁵.

²⁴ FF 2012 349

²⁵ FF 2012 6667

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Dans la mesure où l'acte à reprendre est juridiquement contraignant, la notification par l'UE et celle effectuée par la Suisse en retour constituent un échange de notes, qualifié de traité international par la Suisse. Le règlement Sch-Eval est juridiquement contraignant.

L'arrêté fédéral portant approbation de l'échange de notes concernant la reprise du règlement Sch-Eval se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.)²⁶, qui attribue à la Confédération une compétence dans le domaine des affaires étrangères. L'art. 184, al. 2, Cst. autorise le Conseil fédéral à signer et à ratifier les traités. Conformément à l'art. 166, al. 2, Cst., l'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi fédérale ou d'un traité international (art. 24, al. 2, de la loi sur l'Assemblée fédérale [LParl]²⁷ et art. 7a, al. 1, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]²⁸) et de ceux dont la portée est mineure (art. 7a, al. 2, LOGA).

En l'espèce, aucune loi ne prévoit de norme de délégation qui autoriserait le Conseil fédéral à conclure l'échange de notes seul. Il ne s'agit pas non plus d'un traité international de portée mineure au sens de l'art. 7a, al. 2, LOGA. L'échange de notes concernant la reprise du règlement Sch-Eval devra par conséquent être soumis au vote de l'Assemblée fédérale.

6.2 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., les traités internationaux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales sont sujets au référendum. Selon l'art. 22, al. 4, LParl, sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Aux termes de l'art. 164, al. 1, Cst., sont considérées comme importantes les dispositions qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

Le règlement Sch-Eval est un acte détaillé de l'UE qui n'est contraire à aucune disposition du droit suisse. Directement applicable, il ne nécessite pas de mise en œuvre en droit interne, ni à l'échelon légal ni à l'échelon réglementaire. Par contre, il impose d'importantes obligations aux Etats Schengen, qui sont tenus notamment de fournir des renseignements par écrit en remplissant des questionnaires (cf. art. 9) et de tolérer les vérifications induites par les inspections sur place (obligation de coopérer découlant de l'art. 13). Le règlement apporte aussi des modifications institutionnelles significatives par rapport au mécanisme actuel d'évaluation, puisqu'il donne la possibilité à la Commission de faire mener des inspections inopinées sur place (cf. art. 13, par. 2) et qu'il formalise la surveillance des mesures de suivi. Certes, le rapport d'évaluation ne pourra aboutir qu'à des recommandations adoptées

²⁶ RS 101

²⁷ RS 171.10

²⁸ RS 172.010

par le Conseil (cf. art. 15), qui sont par nature non contraignantes. Sur la base de ces recommandations, l'Etat membre évalué pourra, néanmoins, être obligé d'adopter, dans un délai déterminé, un plan d'action destiné à remédier aux éventuels manquements constatés (cf. art. 16, par. 1). De plus, l'Etat évalué devra établir des rapports régulièrement jusqu'à la mise en œuvre complète de son plan d'action (cf. art. 16, par. 3). Enfin, le règlement Sch-Eval prévoit l'implication du Parlement européen et des parlements nationaux (droit d'information, cf. art. 19 et 20).

L'arrêté fédéral portant approbation de l'échange de notes est sujet au référendum conformément à l'art. 141, par. 1, let. d, ch. 3, Cst.

