



Cellule d'analyse européenne

Proposition de
RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis
de Schengen
COM(2010)0624
Adoptée par la Commission européenne le 16 novembre 2010

Aperçu

Document	Proposition de règlement: texte destiné à un procès législatif
Domaine	Espace de liberté, de sécurité et de justice – Politique relative aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration

Historique

Le **14 juin 1985**, a été signé l'Accord entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, communément appelé "*Accord de Schengen*"¹.

Le **19 juin 1990** cet Accord a été suivi de la Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, la "*Convention de Schengen*".

Au fil des années, dans ce cadre, toute une série de dispositions et de décisions ont été prises. Cet ensemble s'appelle l'"*Acquis de Schengen*".

Une de ces décisions était celle du Comité exécutif de Schengen du **16 septembre 1998** portant la création de la Commission permanente d'évaluation et d'application de la Convention de Schengen dont la tâche était de vérifier si, d'une part, un État-candidat remplissait bien les conditions imposées ("*premier mandat*") et si, d'autre part, les États membres continuaient à appliquer correctement les dispositions ("*second mandat*").

Avec la décision du Conseil du **20 mai 1999** relative à la définition de l'acquis de Schengen en vue de déterminer, conformément aux dispositions pertinentes du Traité instituant la

¹ entre-temps, selon la "géométrie variable", 21 États Membres de l'UE font partie à part entière de l'espace Schengen (le Royaume Uni, l'Irlande, Chypre, la Roumanie et la Bulgarie ne participent pas et le Danemark peut se prononcer sur chaque mesure individuelle) ; 3 pays non membres de l'UE (l'Islande, la Norvège et la Suisse) font également partie de l'Espace Schengen ; Monaco, Saint-Marin et le Vatican sont considérés comme des membres de fait et le Liechtenstein n'a que ratifié les protocoles.

Communauté européenne et du Traité sur l'Union européenne, la base juridique de chacune des dispositions ou décisions qui constituent l'acquis (1999/435/CE), l'“*Acquis de Schengen*” a été intégré dans l'Union européenne². Cet acquis a été publié *in extenso* le 22 septembre 2000³. En conséquence, la Commission permanente d'évaluation et d'application de la Convention de Schengen a, elle aussi, été intégrée mais, en pratique elle a pris le nom de “*Groupe d'Évaluation de Schengen du Conseil (SCH-EVAL)*”.

En **2009**, la Commission européenne a tenté une première fois d'adapter le fonctionnement de SCH-EVAL au droit de l'UE. Étant donné qu'à l'époque, la matière en question relevait des anciens piliers un et trois, non seulement une proposition de décision du Conseil⁴ mais également une proposition de règlement⁵ ont été formulées. Le 6 octobre 2009, la commission Libertés civiles, Justice et Affaires intérieures du Parlement européen a rejeté la proposition de décision du Conseil et le 2 décembre 2009, elle a été retirée formellement⁶. La proposition de règlement, rejetée le 20 octobre 2009 par la plénière du Parlement européen, est retirée par la présente proposition.

Dans le point 5.1. du Programme de Stockholm du **4 mai 2010**, le Conseil européen estime que “*l'évaluation portant sur l'espace Schengen continuera à jouer un rôle essentiel et qu'elle devrait donc être améliorée en renforçant le rôle de l'agence Frontex dans ce domaine*”⁷.

Lors de la réunion interparlementaire de commissions “*Responsabilité démocratique dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice – Évaluation d'Europol, d'Eurojust, de Frontex et de Schengen*” qui a eu lieu, les **4 et 5 octobre 2010**, au Parlement européen, Madame Anne-Marie Escoffier du Sénat français, notamment, a insisté sur un contrôle démocratique renforcé (par aussi bien le Parlement européen que les parlements nationaux) du paysage Schengen.

Contenu de la proposition

Sa base juridique est fournie par l'article 77, deuxième alinéa, e) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁸.

La Commission européenne précise que l'objectif général de la proposition consiste à “*créer un cadre juridique aux fins de l'évaluation de l'application de l'acquis de Schengen*”⁹ en vue de son “*application transparente, effective et cohérente*”¹⁰.

² JO L176 - 10 juillet 1999 – pp. 1 à 16

³ JO L239 - 22 septembre 2000

⁴ COM(2009)0105 - 4 mars 2009

⁵ COM(2009)0102 - 4 mars 2009

⁶ COM(2009)0665 – annexe 2 – 2 décembre 2009

⁷ Le programme de Stockholm — une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens – JO C115 – 4 mai 2010

⁸ TFUE – art. 77: “(…) 2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures portant sur (...) e) l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures”.

⁹ COM(2010)0624 – p. 2

¹⁰ *Ibidem* – p. 2

La Commission envisage d'améliorer le contrôle des activités de SCH-EVAL dans le cadre du "second mandat". Cette amélioration s'est avérée nécessaire après la mise en évidence de quelques lacunes comme – par exemple – l'impossibilité de réaliser des contrôles inopinés sur place.

Concrètement, la proposition de règlement comporte 21 articles. Les principales nouveautés vis-à-vis du mécanisme SCH-EVAL actuel, sont les suivantes:

- le champ d'application du règlement est limité à l'évaluation exclusive du "second mandat" (art. 1)¹¹;
- le Conseil ne joue plus de rôle dans cette évaluation (art. 3);
- le processus est conduit par un programme pluriannuel de la Commission européenne (art. 5) concrétisé chaque année par Frontex au moyen d'une analyse des risques (art. 6);
- sur proposition des États membres, la Commission établira une liste d'experts (art. 9);
- une collaboration avec les agences de l'UE, telles que Frontex, Europol et Eurojust, est prévue (art. 10);
- dorénavant, aux frontières intérieures, des contrôles inopinés pourront être réalisés (art. 12);
- le Parlement européen reçoit un rapport annuel sur les contrôles réalisés (art. 18).

Points de vue

Dans son rapport du 20 décembre 2010¹², la commission pour la Constitution, les Droits, les Libertés et les Garanties de l'*Assembleia da República* portugaise a formulé deux remarques concernant le principe de subsidiarité, à savoir:

- quant à l'article 9 en projet, la commission est d'avis que la participation des États membres dans la désignation des experts devrait être plus importante;
- dans le cadre de l'article 12 en projet, elle ne comprend pas pourquoi des fonctionnaires nationaux sont exclus des contrôles inopinés aux frontières intérieures.

Dans sa fiche BNC relative à la présente proposition¹³, le gouvernement des Pays-Bas a émis une objection sur la proportionnalité de l'article 9 en projet. Concrètement, il se heurte à "*l'extension du contrôle aux frontières intérieures des États membres Schengen que propose la Commission bien que, jusqu'à présent, le mécanisme d'évaluation Schengen était limité aux frontières extérieures du territoire Schengen*". Par ailleurs, le gouvernement des Pays-Bas est d'avis que l'article 70 TFUE serait une meilleure base juridique pour cette mesure.

¹¹ le remous autour de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'espace de Schengen échappe, dès lors, à la portée de cette proposition

¹² [http://www.ipex.eu/ipex/webdav/site/myjahiasite/users/ptasscorresp/public/WrittenOpinion_COM\(2010\)624_AssembleiaRepublica.pdf](http://www.ipex.eu/ipex/webdav/site/myjahiasite/users/ptasscorresp/public/WrittenOpinion_COM(2010)624_AssembleiaRepublica.pdf) – 23.02.2011

¹³ http://www.europa-nu.nl/id/vimiov8uljoq/brief_regering_fiche_verordening_inzake - 23.02.2011

En savoir plus

Le texte de la proposition est à consulter sur:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0624:FIN:FR:PDF>

Descripteurs Eurovoc-:	<i>frontière intracommunautaire - liberté de circulation - accord de Schengen - frontière extérieure de l'Union européenne - contrôle à la frontière - JAI</i>
-----------------------------------	--

Rédaction: Carlos Demeyere – 23.02.2011 - tel. 02/549.81.33 – carlos.demeyere@lachambre.be



Europese analysecel

Voorstel voor een
VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van de toepassing
van het Schengenacquis
COM(2010)0624
aangenomen door de Europese Commissie op 16 november 2010

Overzicht

Document	Voorstel voor een verordening: tekst bestemd voor een wetgevend proces
Domein	Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Beleid inzake grenscontroles, asiel en migratie

Historiek

Op **14 juni 1985** werd het Akkoord tussen de Regeringen van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, het zgn. “Akkoord van Schengen” ondertekend¹.

Op **19 juni 1990** volgde de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 tussen de Regeringen van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, de zgn. “Schengenuitvoeringsovereenkomst”.

In de loop der jaren werden in dit kader een hele reeks overeenkomsten en besluiten genomen. Het geheel daarvan wordt het “Schengen-acquis” genoemd.

Een van deze besluiten was dit van **16 september 1998** van het Uitvoerend Comité van Schengen waarbij de Permanente Schengenbeoordelings- en toepassingscommissie in het leven geroepen werd. Deze commissie diende na te gaan of een kandidaat-staat wel aan de gestelde voorwaarden voldeed (“*first mandate*”), enerzijds, en of de staten die reeds waren toegetreden, de voorschriften correct bleven toepassen (“*second mandate*”), anderzijds.

Met het besluit van de Raad van **20 mei 1999** tot vaststelling in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het

¹ ondertussen maken volgens de zgn. “variabele geometrie” 21 EU-lidstaten volwaardig deel uit van de Schengenruimte (het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Cyprus, Roemenië en Bulgarije doen niet mee en Denemarken heeft een individuele optie op elke maatregel); 3 niet-EU-lidstaten (IJsland, Noorwegen en Zwitserland) maken er deel van uit; Monaco, San Marino en Vaticaanstad worden als *de facto*-leden beschouwd en Liechtenstein heeft de protocollen slechts geratificeerd.

Verdrag betreffende de Europese Unie, van de rechtsgrondslag van elk van de bepalingen of besluiten die het Schengen-acquis vormen (1999/435/EG) werd het “*Schengen-acquis*” in het kader van de Europese Unie opgenomen². Het werd *in extenso* gepubliceerd op 22 september 2000³. Hierdoor werd ook de Permanente Schengenbeoordelings- en toepassingscommissie overgenomen, zij het dat zij in de praktijk de benaming “*Groep Schengenevaluatie van de Raad (SCH-EVAL)*” heeft aangenomen.

In 2009 ondernam de Europese Commissie een eerste poging om de werking van de SCH-EVAL aan het EU-recht aan te passen. Aangezien de betrokken materie zowel onder de toenmalige derde als eerste pijlers ressorteerde, werden zowel een voorstel voor een Raadsbesluit⁴ als een voorstel voor een verordening⁵ geformuleerd. Het voorstel voor een Raadsbesluit werd op 6 oktober 2009 door de commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken van het Europees Parlement verworpen en op 2 december 2009⁶ formeel ingetrokken. Het voorstel voor een verordening werd op 20 oktober 2009 door de plenaire vergadering van het Europees Parlement verworpen en wordt met dit voorstel ingetrokken.

In punt 5.1. van het Programma van Stockholm van 4 mei 2010 stelt de Europese Raad van oordeel te zijn dat “*de evaluatie van het Schengengebied van cruciaal belang zal blijven en dat deze daarom moet worden verbeterd door Frontex op dat vlak te versterken*”⁷.

Tijdens de interparlementaire commissievergadering “*Democratic Accountability in the Area of Freedom, Security and Justice – Evaluating Europol, Eurojust, Frontex and Schengen*” die op 4 en 5 oktober 2010 plaatsvond in het Europees Parlement, werd – met name door mevrouw Anne-Marie Escoffier van de Franse *Sénat* – aangedrongen op meer democratische controle (door zowel het Europees Parlement als de nationale parlementen) op het Schengengebeuren.

Inhoud van het voorstel

De rechtsgrondslag voor het voorstel is artikel 77, tweede lid, e) van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)⁸.

De Europese Commissie verduidelijkt dat het algemeen doel van het voorstel erin bestaat “*een juridisch kader te scheppen voor het evalueren van de toepassing van het Schengenacquis*”⁹ met het oog op een “*transparante, doeltreffende en consistente toepassing*”¹⁰ van dit acquis.

² PB L176 - 10 juli 1999 – blz. 1 tot 16

³ PB L239 - 22 september 2000

⁴ COM(2009)0105 - 4 maart 2009

⁵ COM(2009)0102 - 4 maart 2009

⁶ COM(2009)0665 – bijlage 2 – 2 december 2009

⁷ Het programma van Stockholm - Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger – PB C115 – 4 mei 2010

⁸ VWEU – art. 77: “(..) 2. Voor de toepassing van lid 1 stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast voor (...) e) het voorkomen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van de binnengrenzen aan enige controle worden onderworpen”.

⁹ COM(2010)0624 – blz. 2

¹⁰ *Ibidem* – blz. 2

De Commissie beoogt de controle op de activiteiten van SCH-EVAL in het raam van het “*second mandate*” te verbeteren. Dit bleek immers nodig na de vaststelling van een aantal tekortkomingen zoals – bijvoorbeeld – de onmogelijkheid om onaangekondigde controles ter plaatse uit te voeren.

In concreto bestaat het voorstel van verordening uit 21 artikelen. De voornaamste vernieuwingen ten aanzien van het huidige SCH-EVAL-mechanisme zijn de volgende:

- het toepassingsgebied van de verordening beslaat uitsluitend de evaluatie van het “*second mandate*” (art. 1)¹¹;
- de Raad speelt niet langer een rol in deze evaluatie (art. 3);
- het proces wordt aangestuurd door een meerjarenprogramma van de Europese Commissie (art. 5) dat Frontex jaarlijks door middel van een risicoanalyse concretiseert (art. 6);
- de Europese Commissie zal op voordracht van de Lidstaten de lijst met deskundigen samenstellen (art. 9);
- er is voorzien in samenwerking met de bevoegde EU-agentschappen zoals Frontex, Europol en Eurojust (art. 10);
- voortaan kunnen ook onaangekondigde controles aan de binnengrenzen worden uitgevoerd (art. 12);
- jaarlijks ontvangt het Europees Parlement een verslag over de uitgevoerde controles (art. 18).

Standpunten

De commissie voor de Grondwet, Rechten, Vrijheden en Waarborgen van de Portugese *Assembleia da República* heeft in haar verslag van 20 december 2010¹² de twee volgende opmerkingen met betrekking het subsidiariteitsprincipe geformuleerd:

- inzake het ontworpen artikel 9 stelt de commissie dat de Lidstaten meer zeggenschap zouden moeten hebben bij het aanwijzen van de deskundigen;
- bij het ontworpen artikel 12 is het haar niet duidelijk waarom nationale ambtenaren van deelname aan de onaangekondigde controles aan de binnengrenzen moeten worden uitgesloten.

De Nederlandse regering heeft in haar BNC-fiche betreffende het voorliggende voorstel¹³ een proportionaliteitsbezwaar geopperd betreffende het ontworpen artikel 9. Zij struikelt hierbij over “*de uitbreiding die de Commissie voorstelt naar de controle aan de binnengrenzen van de Schengenlidstaten terwijl het Schengenevaluatiemechanisme tot nu toe beperkt is geweest tot de*

¹¹ de heisa in het kader van de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Schengenruimte ontsnapt dus aan de draagwijdte van dit voorstel

¹² [http://www.ipex.eu/ipex/webdav/site/myjahiasite/users/piasscorresp/public/WrittenOpinion_COM\(2010\)624_AssembleiaRepublica.pdf](http://www.ipex.eu/ipex/webdav/site/myjahiasite/users/piasscorresp/public/WrittenOpinion_COM(2010)624_AssembleiaRepublica.pdf) – 23.02.2011

¹³ http://www.europa-nu.nl/id/vimiov8uljoq/brief_regering_fiche_verordening_inzake - 23.02.2011

buitengrenzen van het Schengengebied". Daarnaast is de Nederlandse regering van oordeel dat artikel 70 VWEU beter geschikt zou zijn als rechtsgrondslag voor deze maatregel.

Nadere informatie

De tekst van het voorstel kan u raadplegen op:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0624:FIN:NL:PDF>

Eurovoc-descriptoren:	<i>EG-binnengrens - vrijheid van verkeer - Akkoord van Schengen - buitengrens van de Europese Unie - grenscontrole - JBZ</i>
------------------------------	--

Redactie: Carlos Demeyere – 23.02.2011 - tel. 02/549.81.33 – carlos.demeyere@dekamer.be