



Cellule d'analyse européenne

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)0559
adoptée par la Commission européenne le 16 septembre 2011

Proposition de
RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
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)0560
adoptée par la Commission européenne le 16 septembre 2011

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU
COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**
Gouvernance de Schengen - Renforcer l'espace sans contrôle aux frontières intérieures
COM(2011)0561
adoptée par la Commission européenne le 16 septembre 2011

Introduction

Ce sont en fait les tiraillements au sujet de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'espace Schengen qui ont incité la Commission européenne à revoir sa première tentative d'instaurer un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen, *i.e.* COM(2010)0624 du 16 novembre 2010¹, et à la remplacer par la proposition de règlement portant création d'un mécanisme d'évaluation et de suivi destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen.

Par ailleurs, les péripéties qui ont entouré la réintroduction des contrôles aux frontières entre la France et l'Italie, entre le Danemark et l'Allemagne et entre le Danemark et la Suède, ont conduit à la deuxième proposition, qui complète la proposition COM(2011)0118 du 10 mars modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) et la convention d'application de l'accord de Schengen, qui était plutôt d'ordre technique².

Aperçu de la communication et des propositions de règlement

La communication de la Commission européenne évoque en premier lieu:

- les instruments déjà existants, comme l'aide pratique et financière et Frontex³;

¹ voir notre fiche d'information sur <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20100312/bechb.do?appLng=FR>

² voir notre fiche d'information sur <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20110051/bechb.do>

³ une énumération de ces instruments est jointe en annexe 1 à la communication.

- les lignes directrices pour une mise en œuvre cohérente des règles de Schengen, établies depuis juin 2011.
- le besoin d'un mécanisme d'évaluation.

Elle examine en outre la problématique de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, lorsqu'un État membre s'avère incapable de mettre efficacement en œuvre l'acquis de Schengen.

À l'heure actuelle, un État membre peut, en application des articles 23 à 31 du "code frontières Schengen"⁴, prendre lui-même cette décision.

La Commission européenne indique toutefois que la décision de réinstauration du contrôle aux frontières intérieures devrait être prise au niveau européen, d'où sa proposition:

- le contrôle aux frontières intérieures ne peut être réinstauré qu'en cas de *"menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure"*⁵;
- la Commission européenne prend la décision pour une durée maximale de trente jours, sous la forme d'un acte d'exécution *"auquel seraient associés les États membres concernés"*. Cette période peut être prolongée à six mois. Si le mécanisme d'évaluation constate qu'un État membre omet de manière persistante de protéger sa partie de la frontière extérieure, cette dernière période peut également être prolongée. Dans certaines situations d'urgence, un État membre peut toutefois décider lui-même de réintroduire pour une durée maximale de cinq jours le contrôle aux frontières intérieures.

La Commission souligne à cet égard que pareille mesure constitue « *un dernier recours* » et que les États membres sont tenus – même après l'adoption de la mesure – de garantir le droit à la libre circulation.

Enfin, la Commission précise que tout cela sera contrôlé par un mécanisme d'évaluation, conjugué à un mécanisme destiné à lutter contre les menaces exceptionnelles. En outre, elle informera régulièrement le Parlement européen des inspections réalisées et fera rapport, sur base semestrielle, aux institutions européennes sur le fonctionnement de Schengen.

*

La proposition de règlement afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles vise à modifier le chapitre II du titre III du Règlement (CE) n° 562/2006, le « code frontières Schengen ». Concrètement, cette proposition vise à fixer, pour cette mesure temporaire, un cadre général, des critères et des procédures conformes aux lignes de force définies ci-dessus.

*

Ainsi qu'il a été évoqué ci-dessus, la proposition de règlement portant création d'un mécanisme d'évaluation et de suivi destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen révisé (et remplace) la proposition initiale COM(2010)0624.

Les principales modifications par rapport à la proposition initiale sont les suivantes:

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R0562:20100405:FR:PDF> (texte consolidé)

⁵ ces situations sont énumérées dans l'annexe 2 de la communication.

- désormais, la Commission elle-même peut demander à Frontex de réaliser des inspections inopinées sur place (article 6.2. du projet) ;
- la Commission établit elle-même la section du programme d'évaluation annuel qui comporte les inspections programmées (article 8.2. en projet) ;
- les contrôles effectués tant aux frontières extérieures qu'aux frontières intérieures sont menés par des représentants, et plus par des fonctionnaires de la Commission (articles 10 et 12 en projet).

La proposition initiale est en outre complétée comme suit:

- la Commission peut imposer des mesures à un État membre, comme le déploiement de gardes-frontières européens et même la fermeture du poste frontalier litigieux (article 14 *nouveau* proposé);
- lorsqu'un État membre manque gravement à son obligation de procéder au contrôle aux frontières extérieures, cet État membre doit rendre compte des mesures prises dans un délai de trois mois. Si la Commission juge cette réaction insuffisante, elle peut décider de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures (article 15 *nouveau* proposé);
- non seulement le Parlement européen, mais désormais aussi le Conseil, sont informés des recommandations que la Commission adresse à l'État membre concerné (article 19 *nouveau* proposé).

*

Le 19 septembre 2011, la Commission européenne a fait savoir que les deux propositions de règlement avaient été transmises aux Parlements nationaux dans les langues nationales respectives et que, ce faisant, la période de huit semaines dans laquelle ces derniers peuvent formuler leurs éventuelles objections en matière de subsidiarité avait pris cours. Cette période se termine donc le 17 novembre 2011.

Complément d'informations

Vous pouvez consulter les textes en question sur:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0559:FIN:FR:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0560:FIN:FR:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0561:FIN:FR:PDF>

Descripteurs Eurovoc de la proposition modifiée:	<i>frontière extérieure de l'Union européenne - système d'information Schengen - frontière intérieure CE – JAI – contrôle aux frontières</i>
Descripteurs Eurovoc de la proposition:	<i>contrôle aux frontières – frontière extérieure de l'Union européenne - frontière intérieure CE - circonstances exceptionnelles - système d'information Schengen – coopération policière EU - dérogation au droit communautaire</i>
Descripteurs Eurovoc de la communication:	<i>frontière intérieure CE - coopération policière UE – système d'information Schengen – circonstances exceptionnelles – dérogation au droit communautaire – frontière extérieure de l'Union européenne – financement communautaire – contrôle aux frontières</i>

Rédaction: Carlos Demeyere – 3.X.2011 - tél. 02/549.81.33 – carlos.demeyere@lachambre.be



Europese analysecel

Gewijzigd voorstel voor een
VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
betreffende de instelling van een evaluatie- en toezichtmechanisme voor de controle van de
toepassing van het Schengenacquis
COM(2011)0559
aangenomen door de Europese Commissie op 16 september 2011

Voorstel voor een
VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
tot wijziging van Verordening (EG) nr. 562/2006 teneinde te voorzien in gemeenschappelijke regels
inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke
omstandigheden
COM(2011)0560
aangenomen door de Europese Commissie op 16 september 2011

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Schengengovernance – versterking van de ruimte zonder toezicht aan de binnengrenzen
COM(2011)0561
aangenomen door de Europese Commissie op 16 september 2011

Inleiding

Met name het getouwtrek rond de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Schengenruimte heeft de Europese Commissie ertoe gebracht haar eerste poging tot invoering van een evaluatiemechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis, *i.c.* COM(2010)0624 van 16 november 2010¹, te herzien (en te vervangen) door het voorstel voor een verordening betreffende de instelling van een evaluatie- en toezichtmechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis.

Daarnaast hebben de perikelen rond de herinvoering van het toezicht aan de Frans-Italiaanse en de Deens-Duitse en Deens-Zweedse grens tot het tweede voorstel geleid dat een aanvulling vormt op het voorstel COM(2011)0118 van 10 maart 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) en van de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord en dat eerder technisch van aard was².

Overzicht van de mededeling en de voorstellen tot verordening

In haar mededeling staat de Europese Commissie in eerste instantie stil bij:

¹ zie onze informatiefiche op <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20100312/bechb.do?appLng=NL>

² zie onze informatiefiche op <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20110051/bechb.do>

- de reeds bestaande instrumenten, zoals financiële en praktische steun en Frontex³;
- de richtsnoeren voor een coherente uitvoering van de Schengenregels die sedert juni 2011 worden opgesteld;
- de nood aan een evaluatiemechanisme.

Daarnaast belicht zij de problematiek van de herinvoering van het toezicht aan de binnengrenzen wanneer een lidstaat niet in staat blijkt om het Schengenacquis afdoende uit te voeren.

Momenteel kan een lidstaat met toepassing van de artikelen 23 tot 31 van de zogenaamde “Schengengrenscodes”⁴ zelf een dergelijke beslissing nemen.

De Europese Commissie stelt evenwel dat een beslissing tot herinvoering van het toezicht aan de binnengrenzen op Europees niveau genomen dient te worden. Vandaar haar voorstel:

- het toezicht aan de binnengrenzen kan slechts worden heringevoerd “*bij een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid*”⁵;
- de Europese Commissie neemt de beslissing voor ten hoogste dertig dagen. Dit gebeurt met een uitvoeringshandeling “*waarbij de relevante lidstaten worden betrokken*”. Deze periode kan tot zes maanden verlengd worden. Indien het evaluatiemechanisme vaststelt dat een lidstaat aanhoudend verzuimt om zijn deel van de buitengrens te beschermen, kan ook deze laatste periode verlengd worden. In dringende gevallen kan een lidstaat evenwel zelf beslissen voor ten hoogste vijf dagen het toezicht aan de binnengrenzen herin te voeren.

De Commissie benadrukt hierbij dat een dergelijke maatregel “*een laatste redmiddel*” is en dat de lidstaten - zelfs nadat de maatregel werd genomen - het recht van vrij verkeer moeten waarborgen.

Ten slotte verduidelijkt zij dat een en ander gecontroleerd zal worden door een evaluatiemechanisme in combinatie met een mechanisme voor de aanpak van uitzonderlijke bedreigingen. Daarnaast zal zij het Europees Parlement regelmatig inlichten over de controlebezoeken en zal zij bij de EU-instellingen halfjaarlijks verslag uitbrengen over de werking van Schengen.

*

Het voorstel van verordening ter invoering van gemeenschappelijke regels inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden beoogt Hoofdstuk II van Titel III van de Verordening (EG) nr. 562/2006, de zogenaamde “Schengengrenscodes”, te wijzigen. *In concreto* strekt dit voorstel ertoe voor deze tijdelijke maatregel een algemeen kader, criteria en procedures vast te leggen volgens de hierboven geschetste krachtlijnen.

*

Zoals hierboven reeds gesteld, herzielt (en vervangt) het voorstel van verordening betreffende de instelling van een evaluatie- en toezichtmechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis het initiële voorstel COM(2010)0624.

De voornaamste wijzigingen ten opzichte van dit initiële voorstel zijn de volgende:

³ een opsomming van deze instrumenten wordt als bijlage 1 aan de mededeling gevoegd

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R0562:20100405:NL:PDF>
(geconsolideerde tekst)

⁵ deze situaties worden in bijlage 2 aan de mededeling opgesomd

- voortaan kan de Commissie zelf Frontex verzoeken om ter plaatse onaangekondigde controles uit te voeren (ontworpen artikel 6.2.);
- de Commissie stelt zelf het onderdeel van het jaarlijks evaluatieprogramma op dat de geplande controles bevat (ontworpen artikel 8.2.);
- controles aan zowel buiten- als binnengrenzen worden verricht door vertegenwoordigers en niet langer door ambtenaren van de Commissie (ontworpen artikelen 10 en 12).

Daarenboven wordt het initiële voorstel onder andere als volgt aangevuld:

- de Commissie kan een lidstaat maatregelen opleggen zoals het inzetten van Europese grenswachten en zelfs het sluiten van de litigieuze grenspost (ontworpen artikel 14 *nieuw*);
- wanneer een lidstaat zijn toezicht aan de buitengrenzen ernstig verwaarloost, dient deze reeds na drie maand verslag uit te brengen over de genomen maatregelen. Wanneer de Commissie deze reactie onvoldoende acht kan zij beslissen het toezicht aan de binnengrenzen opnieuw in te voeren (ontworpen artikel 15 *nieuw*);
- niet alleen het Europees Parlement maar voortaan ook de Raad worden op hoogte gebracht van de aanbevelingen die de Commissie aan de betrokken lidstaat richt (ontworpen artikel 19).

*

Op 19 september 2011 deelde de Europese Commissie mee dat de beide ontwerpen van verordening in de respectieve landstalen aan de nationale Parlementen bezorgd werden en dat zodoende de periode van acht weken waarbinnen deze laatste hun eventuele bezwaren inzake subsidiariteit kunnen formuleren, was ingegaan. Deze loopt derhalve af op 17 november 2011.

Nadere informatie

De betrokken teksten voorstel kan u raadplegen op:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0559:FIN:NL:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0560:FIN:NL:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0561:FIN:NL:PDF>

Eurovoc-descriptoren – gewijzigd voorstel:	<i>buitengrens van de Europese Unie - Schengen-informatiesysteem - EG-binnengrens - JBZ - grenscontrole</i>
Eurovoc-descriptoren – voorstel:	<i>grenscontrole - buitengrens van de Europese Unie - EG-binnengrens - uitzonderingstoestand - Schengen-informatiesysteem - politieke samenwerking EU - afwijking van het communautaire recht</i>
Eurovoc-descriptoren mededeling:	<i>EG-binnengrens - politieke samenwerking EU - Schengen-informatiesysteem - uitzonderingstoestand - afwijking van het communautaire recht - buitengrens van de Europese Unie - communautaire financiering - grenscontrole</i>

Redactie: Carlos Demeyere – 3.X.2011 - tel. 02/549.81.33 – carlos.demeyere@dekamer.be