

14.031

## **Message**

**relatif à l'approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (UE) n° 1053/2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen**

**(Développement de l'acquis de Schengen)**

du 9 avril 2014

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (UE) n° 1053/2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen, en vous priant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

9 avril 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*Il est proposé d'approuver l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (UE) n° 1053/2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen. Ce règlement confère une nouvelle base légale au dit mécanisme.*

### 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 leur disposition à s'acquitter des obligations résultant de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen; deuxièmement, tous les Etats participant déjà 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 règlement est un développement de l'acquis de Schengen au sens de l'art. 2, par. 3, de l'accord d'association à Schengen (AAS).*

*Le règlement Sch-Eval fait partie d'un train de réformes sur la «gouvernance Schengen» qui vise à renforcer le système Schengen dans son ensemble. Font également partie de ces réformes la modification des dispositions du code frontières Schengen relatives 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 (règlement [UE] n° 1051/2013).*

### Contenu de l'avant-projet

*Le règlement Sch-Eval attribue à la Commission européenne un rôle général de coordination des évaluations (planification et exécution). Auparavant, ce rôle de coordination était assuré par la Présidence du Conseil en exercice. Les décisions seront prises, en règle générale, en procédure de comitologie; cela signifie que la Commission européenne 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, le cas échéant, 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.*

---

*Si, dans le cadre de l'évaluation, des manquements graves sont constatés, 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 message du Conseil fédéral relatif à la reprise et à la mise en œuvre 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, FF 2014 3225).*

***Appréciation et compétence de conclure des traités internationaux***

*Comme sous le régime actuel, le nouveau règlement maintient la responsabilité principale de l'évaluation dans les Etats Schengen. 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. Le nouveau mécanisme reprend ainsi le principe de l'évaluation par les pairs.*

*Conformément à l'art. 166, al. 2, de la Constitution (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.*

# Message

## 1 Présentation du 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 correcte des dispositions de l'acquis Schengen dans tous les Etats Schengen. D'une part, elle consiste 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 sa disposition à s'acquitter 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. D'autre part, tous les Etats Schengen sont 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.

La procédure existante se fonde sur une décision de 1998 du comité exécutif<sup>1</sup> autrefois compétent en la matière, que la Suisse a reprise lors de l'approbation de l'accord d'association à Schengen (AAS)<sup>2</sup> (cf. annexe A, partie 3.A. AAS), 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 du Conseil «Evaluation Schengen» (en bref: «SCH-EVAL»), qui les assume aujourd'hui encore.

Déjà dans le Programme de La Haye<sup>3</sup>, 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 européen 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 Stockholm<sup>4</sup>, 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 2009<sup>5</sup>, mais le Parlement européen les avait rejetées. Ce n'est que suite à la troisième proposition de la Commission euro-

<sup>1</sup> Décision SCH/Com-ex (98) 26 déf. du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen, JO L 239 du 22.9.2000, p. 138.

<sup>2</sup> RS **0.362.31**

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

péenne<sup>6</sup> que le règlement (UE) n° 1053/2013<sup>7</sup> 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 (devenu entretemps seul compétent dans ce domaine; le Parlement européen doit seulement être consulté) le 7 octobre 2013 et est entré en vigueur dans l'UE le 27 novembre 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 en principe tenue de le reprendre en vertu de l'art. 2, par. 3, en lien avec 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 aussi bien des groupes de travail du Conseil de l'UE que 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 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, sur la base d'une proposition de la Commission européenne. Il a 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 en revanche 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 avait adopté une proposition de règlement portant création d'un mécanisme d'évaluation<sup>8</sup> qui aurait doté la Commission européenne de compétences très étendues (par rapport à la procédure en vigueur) s'agissant du 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 toutefois 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, où les migrants se bousculent, 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 modi-

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

fiée de règlement<sup>9</sup>, en même temps qu'une proposition de modification du code frontières Schengen<sup>10</sup> relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures<sup>11</sup>.

Ces deux 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 extérieures<sup>12</sup>. Grâce à ces réformes, le système Schengen devrait être mieux à même de réagir à la sur-sollicitation de points de passage frontaliers fragiles et aux effets de facteurs externes non influençables. Aux deux règlements mentionnés est venu s'ajouter 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 établi par 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 européenne 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 mai 2012. Le Conseil de l'UE a approuvé la version remaniée le 6 juillet 2012. A l'occasion de l'un de leurs trilogues informels, la Présidence du Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne ont négocié un texte de compromis qui a été finalisé le 31 mai 2013 et soutenu par toutes les parties impliquées. Le 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.

Les groupes de travail du Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne ont en parallèle retravaillé la proposition de la Commission européenne relative à la modification du code frontières Schengen en vue de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures. Le Conseil a adopté le 22 octobre 2013 le règlement (UE) n° 1051/2013 modifiant le code frontières Schengen afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures. L'approbation de l'échange de notes concernant ce sujet fait l'objet d'un projet séparé<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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° 1051/2013, JO L 295 du 6.11.2013, p. 1.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Cf. la communication de la Commission européenne «Gouvernance de Schengen – Renforcer l'espace sans contrôle aux frontières intérieures», COM(2011) 561 final.

<sup>13</sup> Cf. message du Conseil fédéral relatif à la reprise et à la mise en œuvre du règlement (UE) n° 1051/2013 modifiant le code frontières Schengen afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, FF 2014 3225

### 1.3

### Aperçu du contenu du règlement

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 européenne assumera de plus un rôle général de coordination.

Les décisions seront prises en principe 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 au Conseil de l'UE qu'il appartiendra d'adresser des recommandations concrètes sur la mise en œuvre et l'application de l'acquis de Schengen à un Etat Schengen (cf. art. 15). Les Etats resteront donc responsables des principales décisions à prendre au cours de la procédure d'évaluation.

La procédure d'évaluation 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 de Schengen. 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 et 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 d'éventuelles recommandations qui seront adressées 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 européenne 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 révisé permettra aux Etats Schengen de réagir aux résultats de l'évaluation de manière coordonnée dans certaines situations. Les mesures prévues au nouvel art. 19 bis 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 de l'UE, la Suisse avait pris position en faveur du maintien de la responsabilité principale des Etats Schengen au sein du 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 ces conditions. 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.

## **1.5 Résultats de la consultation**

L'échange de notes a fait l'objet d'une consultation ordinaire, du 20 novembre 2013 au 20 février 2014, conformément à l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation<sup>14</sup>. Elle s'adressait aux cantons, aux partis politiques, aux associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, aux associations faîtières de l'économie et aux autres milieux intéressés.

La consultation a donné lieu à relativement peu de commentaires, de portée générale la plupart du temps. Les 22 réponses rendues l'ont été par 16 cantons, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police

<sup>14</sup> RS 172.061

(CCDJP), deux partis et trois associations. Le projet n'a pas suscité d'avis de particuliers.

A l'exception d'un parti (UDC), l'ensemble des participants à la consultation approuvent le projet, soit les 16 cantons qui se sont exprimés (AR, BL, FR, GE, GL, JU, NE, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH), la CCDJP, le PS et trois associations – le Centre patronal (CP), la Fédération des entreprises romandes (FER) et l'Union syndicale suisse (USS). Onze institutions, dont huit cantons, ont explicitement renoncé à se prononcer, par manque de capacités (Société suisse des employés de commerce, Union des villes suisse), faute d'intérêt pour l'objet (AI, NW, Union patronale suisse), faute d'avoir des remarques (OW, SH), en raison du caractère plutôt technique des questions soulevées (SZ) ou sans précision des motifs (BS, GR, LU).

Les participants saluent en particulier les effets positifs que devrait avoir le nouveau développement de l'acquis de Schengen sur la confiance mutuelle (AR, GE, NE, SO, VD, ZG, FER) et sur la qualité de la coopération entre les Etats Schengen, en permettant de remédier plus efficacement aux manquements constatés (AR, BL, GL, SO, VD, VS, ZG, FER). D'autres y voient une condition impérative dans un espace commun sans frontières intérieures (GE, NE, FER), mais aussi pour la crédibilité de l'acquis de Schengen (GE). Plusieurs participants prennent acte, en s'en félicitant, de l'impact négligeable que devrait avoir la reprise du règlement Sch-Eval sur les finances de la Confédération et des cantons (FR, GE, VS). Le PS espère que le nouveau mécanisme d'évaluation contribuera à donner une efficacité réelle aux mesures Schengen mises en œuvre par les Etats membres, au bénéfice des réfugiés. A l'inverse, l'UDC reproche au projet de saper la souveraineté nationale et de renforcer des institutions européennes coupées des citoyens.

Ont fait l'objet de commentaires ponctuels la répartition des rôles entre la Commission européenne et les Etats Schengen, certains éléments des procédures et les recommandations à formuler à l'égard des Etats évalués.

Environ la moitié des participants se sont exprimés à propos de la répartition des rôles entre la Commission européenne et les Etats Schengen; la plupart ont estimé important que les Etats continuent d'assumer eux-mêmes la responsabilité principale. Seule l'UDC critique le report de compétences supplémentaires à la Commission européenne prévu dans le règlement Sch-Eval, y voyant une atteinte disproportionnée à la souveraineté des Etats.

Plusieurs participants pointent des questions de procédure; deux cantons soulignent que le délai fixé par le règlement pour répondre aux questionnaires et les renvoyer devrait représenter un véritable défi (GE, GL). Trois cantons soulignent qu'une bonne collaboration entre la Confédération et les cantons est indispensable dans le cadre de l'évaluation (ZH, GE, GL). Le Centre Patronal estime que la principale difficulté sera de trouver et de former des experts compétents en nombre suffisant.

La possibilité d'émettre des recommandations à l'égard d'un Etat membre a également suscité des commentaires. Selon le Centre Patronal, même si les recommandations adoptées par le Conseil ne sont par nature pas contraignantes, l'Etat membre évalué pourra néanmoins être contraint de présenter un plan d'action. Le canton de Genève estime que cette contrainte permettra d'agir plus efficacement pour supprimer les manquements constatés dans l'application de l'acquis de Schengen aux frontières intérieures et extérieures. L'UDC ne voit dans les mesures proposées que des contraintes administratives supplémentaires.

Au vu des résultats de la consultation, il n'a pas été nécessaire de modifier le projet. Le message inclut ci et là des précisions découlant des remarques des participants.

## **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.

Aux termes de l'art. 7, par. 2, point a), AAS, l'adoption d'un nouveau développement est notifiée «sans délai» à la Suisse. La Suisse se prononce sur l'acceptation du contenu de l'acte notifié et sur sa transposition dans son ordre juridique interne. Cette décision est notifiée au Conseil ou, le cas échéant, à la Commission européenne dans un délai de trente jours suivant l'adoption de l'acte par les organes compétents de l'UE. C'est donc à partir de ce moment que les délais commencent à courir.

Lorsque l'acte à reprendre est juridiquement contraignant, l'échange de notes a valeur de traité international pour la Suisse. Conformément à la Constitution, un tel traité doit être approuvé par le Conseil fédéral ou adopté par le Parlement et, en cas de référendum, être accepté par le peuple. S'il appartient à l'Assemblée fédérale d'adopter l'échange de notes, la Suisse informe l'UE dans sa notification que le développement ne pourra lier la Suisse «qu'après l'accomplissement de ses exigences constitutionnelles» (art. 7, par. 2, point b), AAS). La Suisse dispose dans ce cas d'un délai maximal de deux ans à partir de la notification de l'UE pour reprendre le développement et le mettre en œuvre, référendum éventuel compris. La Suisse informe l'UE sans délai par écrit lorsqu'elle a accompli ses exigences constitutionnelles. Le délai est raccourci si la procédure nationale se termine plus tôt (p. ex. si le délai référendaire de 100 jours échoit sans qu'un référendum ait été demandé). La Confédération fait une communication en ce sens, qui équivaut à la ratification de l'échange de notes relatif à la reprise de l'acte; celui-ci entre en vigueur.

Le règlement Sch-Eval a été notifié à la Suisse le 16 octobre 2013. Le Conseil fédéral a décidé le 6 novembre 2013 de l'approuver sous réserve de l'accomplissement des exigences constitutionnelles et a notifié sa décision au Conseil de l'UE le jour d'après. En conséquence, le délai de deux ans échoira le 16 octobre 2015.

La non-reprise éventuelle d'un développement de l'acquis de Schengen entraînerait dans le pire des cas la cessation de l'accord d'association à Schengen (et donc automatiquement à l'accord d'association à Dublin<sup>15</sup>) (art. 7, par. 4, AAS)<sup>16</sup>.

## **3 Commentaire des dispositions du règlement**

L'échange de notes règle la reprise du règlement Sch-Eval dans le droit suisse. Ce dernier entrera en vigueur en Suisse au moment où elle notifiera à l'UE qu'elle a accompli ses exigences constitutionnelles. Il pourra être dénoncé aux conditions

<sup>15</sup> Art. 14, par. 2, de l'accord d'association à Dublin (RS 0.142.392.68).

<sup>16</sup> Cf. le message «accords bilatéraux II», FF 2004 5756, ch. 2.6.7.5.

figurant aux art. 7 et 17 AAS. Le détail des dispositions du règlement Sch-Eval est présenté ci-après.

#### *Art. 1 à 3* Dispositions introductives

Les dispositions introductives portent sur l'objet et le champ d'application du règlement (art. 1), la définition de l'acquis de Schengen (art. 2) et les principales responsabilités (art. 3).

L'art. 1 rappelle les deux objectifs des évaluations dans le domaine Schengen, qui étaient déjà ceux du mécanisme existant: contrôler l'application de l'acquis de Schengen dans les Etats qui participent déjà à la coopération (par. 1, point a) et vérifier la disposition des Etats candidats à appliquer l'acquis de Schengen (par. 1, point b).

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

Conformément à l'art. 3, par. 1, les Etats Schengen et la Commission européenne 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 européenne 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 européenne 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, concernant notamment les frontières extérieures, la politique en matière de visas, le système d'information Schengen, la protection des données, la coopération policière, la coopération judiciaire en matière pénale et l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures (cf. par. 1).

Les procédures d'évaluation se subdivisent en évaluations par 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, qui porteront sur des domaines spécifiques de l'acquis de Schengen, s'effectueront sur la base de questionnaires et d'inspections sur place, lesquelles pourront être annoncées ou inopinées (par. 2). Lorsque les inspections sur place sont annoncées, les Etats Schengen concernés seront toujours invités à remplir un questionnaire à l'avance (par. 2). A l'inverse, les inspections inopinées excluent, de par leur nature, le recours préalable à des questionnaires.

Les évaluations par pays seront en général planifiées dans le cadre d'un programme pluriannuel (cf. art. 5 à 8). Elles s'effectueront au moyen de questionnaires et d'inspections sur place. L'Etat Schengen évalué commencera par remplir un questionnaire portant sur la mise en œuvre et l'application de l'acquis de Schengen dans son ensemble (cf. art. 9). Des inspections sur place seront ensuite effectuées dans les domaines spécifiques qui auront été retenus sur la base des réponses fournies par

l'Etat concerné. Dans certains domaines, les inspections sur place seront systématiques, dans d'autres, elles dépendront du contenu du questionnaire. Les évaluateurs rédigeront un rapport pour chacun des domaines évalués (cf. le commentaire de l'art. 14).

Les évaluations thématiques portent sur la mise en œuvre et l'application d'un domaine spécifique de l'acquis de Schengen dans plusieurs Etats Schengen. Elles pourront avoir lieu sur la foi de questionnaires transmis à plusieurs Etats Schengen ou d'une combinaison entre questionnaires et inspections sur place, annoncées au préalable. Les inspections sur place qui seront annoncées seront toujours précédées de l'envoi d'un questionnaire. Les évaluations thématiques pourront aussi se traduire par des inspections sur place inopinées.

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 en fonction notamment des dates d'entrée des Etats dans l'espace Schengen. 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. Aux évaluations concernant les Etats viendront s'ajouter des évaluations thématiques, qui seront également définies dans un programme pluriannuel. Il se pourra donc qu'un Etat Schengen fasse l'objet de plusieurs évaluations au cours d'une période quinquennale. Le programme d'évaluation pluriannuel sera établi sur proposition de la Commission européenne 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 européenne 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 les vérifications à effectuer dans le cadre des évaluations prévues. Le programme d'évaluation annuel précisera à cet effet, dans sa première partie, l'ordre dans lequel les Etats sélectionnés seront évalués, les domaines qui feront l'objet de ces évaluations et le calendrier des inspections sur place. La première partie indiquera également les Etats dans lesquels des évaluations thématiques auront lieu et les inspections sur place planifiées. Le programme d'évaluation annuel arrêtera encore la liste des évaluations à effectuer par questionnaire uniquement. Le calendrier relatif à l'utilisation des questionnaires ressort de l'art. 9 du règlement Sch-Eval. La première partie du

programme annuel sera établie sur proposition de la Commission européenne 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). Les Etats Schengen à évaluer seront associés assez tôt à la planification. La Suisse disposera donc toujours de suffisamment de temps pour coordonner cette planification avec les services impliqués et les cantons.

Le programme d'évaluation annuel comportera une deuxième partie confidentielle, qui ne sera pas communiquée aux Etats Schengen. La Commission européenne 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 standard est un outil 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 lors de la mise en œuvre et de l'application, ainsi que sur la réalité statistique. Le questionnaire sera établi sur proposition de la Commission européenne 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 le recevront au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet de l'année précédant l'année d'évaluation et devront le renvoyer complété dans les huit semaines (par. 2). Dans plusieurs domaines de l'acquis de Schengen, les données collectées par questionnaire serviront de base aux inspections sur place. Dans les autres domaines, elles fonderont à elles seules les évaluations.

Le recours au questionnaire se fait de manière analogue dans le cadre des évaluations thématiques, à la différence près que seules les parties du questionnaire concernant le thème abordé seront à remplir.

La préparation des informations à indiquer dans le questionnaire pourra commencer avant le 1<sup>er</sup> juillet, puisque, l'expérience l'a montré, les questions varient peu d'une année à l'autre. Cela laissera assez de temps aux services concernés et aux cantons.

Une fois transmises formellement à la Commission européenne, les 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 (par. 2).

Des équipes d'experts constituées de représentants des Etats Schengen et de la Commission européenne effectueront 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 vérifications concrètes, éventuellement en tenant compte des informations fournies par l'Etat évalué sur le questionnaire. Les équipes se composeront au maximum de deux membres de la Commission européenne 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 en tant qu'observateurs. 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 régie 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 européenne. Si les inspections sur place sont annoncées, l'invitation de la Commission européenne 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 européenne 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 européenne 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 européenne désignera les membres de l'équipe en fonction de l'équilibre géographique et des compétences des experts (art. 10, par. 3).

Les délais prévus pour la nomination des experts seront relativement courts, mais ils ne dépasseront pas ceux qui sont appliqués actuellement. La plupart des services impliqués sont préparés à répondre aux demandes de désignation d'un expert et disposent d'ores et déjà d'une ou de plusieurs personnes qui sont régulièrement chargées de participer à des évaluations Schengen. Ils peuvent donc réagir assez rapidement à ces demandes.

Les experts doivent avoir des connaissances suffisantes et en particulier une expérience théorique et pratique solide des domaines à vérifier (art. 12). On a déjà 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, pour que les Etats Schengen disposent à terme de suffisamment d'experts (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 européenne, en collaboration avec l'Etat évalué et les experts chefs de file au plus tard six semaines avant une inspection annoncée. La Commission européenne 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 (par. 2). La Commission européenne n'informerait pas l'Etat évalué à l'avance en cas d'inspection inopinée aux frontières intérieures (par. 2).

Les équipes chargées des évaluations prendront les dispositions pratiques nécessaires à l'exécution des inspections sur place (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 (par. 4). Il devra en outre pourvoir à l'hébergement et aux transports, la Commission européenne assumant les frais occasionnés (par. 7).

En ce qui concerne les inspections annoncées, la collaboration entre la Confédération et les cantons est déjà bien rodée. Il reste à développer, pour les inspections sur place inopinées, des procédures garantissant une bonne coordination entre les services impliqués et avec les cantons.

### *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 vérification. 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<sup>er</sup> al.).

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<sup>e</sup> al.). Les rapports analyseront tous les aspects de l'application du domaine pertinent de l'acquis de Schengen par les Etats évalués et dresseront la liste de tous les manquements constatés (art. 14, par. 2).

Le nouveau mécanisme requerra une systématisation accrue des constatations dans le rapport d'évaluation, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, 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 des rapports et la soumission des observations des Etats évalués (art. 14, par. 4). Le règlement prévoit que les projets de rapport doivent être communiqués aux Etats évalués 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, les Etats évalués pourront soumettre leurs observations sur les projets de rapport dans un délai de deux semaines à compter de leur réception et demander une réunion pour en discuter. Les observations des Etats évalués pourront être prises en compte dans les projets de rapport et seront transmises aux autres Etats Schengen, avec lesdits projets et les réponses aux questionnaires. Les autres Etats Schengen pourront alors formuler leurs propres observations sur l'ensemble des documents et, si cela s'avère nécessaire, les projets de rapport pour-

ront être modifiés en conséquence (art. 14, par. 5, 1<sup>er</sup> al.). La brièveté des délais rend nécessaire une coordination efficace entre les services impliqués et avec les cantons. On pourra reprendre les structures développées pour le mécanisme d'évaluation actuel, qui ont fait leur preuves.

Le processus décisionnel a aussi été révisé. Dans le cadre du nouveau mécanisme, il incombera à la Commission européenne (art. 14, par. 5, 2<sup>e</sup> al.), et non plus au Conseil comme c'est le cas dans le mécanisme d'évaluation actuel, d'adopter les rapports d'évaluation. L'adoption s'effectuera dans le cadre de la procédure de comitologie (cf. art. 21), afin de garantir aux Etats Schengen un contrôle. Une fois adoptés, les rapports seront 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<sup>e</sup> al., et art. 17).

Le règlement Sch-Eval prévoit par ailleurs, contrairement au mécanisme actuel, que l'équipe d'évaluation rédige 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 européenne (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 révisé<sup>17</sup>, qui renvoie aux art. 14 et 15 du règlement Sch-Eval, s'appliquera. Il permettra à la Commission européenne 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-Eval<sup>18</sup>. La Commission européenne pourra recommander, par exemple, le déploiement d'équipes de gardes frontières conformément au règlement (CE) n° 2007/2004<sup>19</sup>. 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 temporairement des contrôles aux frontières intérieures de l'Etat concerné, à certaines conditions.

<sup>17</sup> Cf. 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.

<sup>18</sup> Cf. message du Conseil fédéral relatif à la reprise et à la mise en œuvre du règlement (UE) n° 1051/2013 modifiant le code frontières Schengen afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, FF 2014 3225

<sup>19</sup> 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 le règlement (UE) n° 1168/2011, JO L 304 du 22.11.2011, p. 1.

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. Le *Conseil* et le *Parlement européen* recevront en outre des *informations détaillées*.

### **Procédure de suivi**

La procédure de suivi diffèrera 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. 1 ss). 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 européenne 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.

Dans un délai d'un mois à compter de sa réception, la Commission européenne 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 européenne 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.

Bien que les recommandations adoptées par le Conseil en vertu de l'art. 15 ne soient pas contraignantes, chaque Etat Schengen sera tenu de faire un rapport sur les mesures que ces recommandations l'auront conduit à prendre. Le mécanisme d'évaluation actuel comporte déjà une telle procédure hybride, inhérente à la méthode d'évaluation appliquée (examen par les pairs).

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, point b), du règlement, cet Etat n'aura pas l'obligation de soumettre un plan d'action à la Commission européenne 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**

En fonction de la gravité des manquements relevés et des mesures prises pour y remédier, la Commission européenne pourra également programmer de nouvelles

inspections sur place, annoncées ou inopinées, pour contrôler l'exécution d'un plan d'action (art. 16, par. 5).

La Commission européenne 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 européen et au Conseil**

La Commission européenne transmettra le plan d'action au Parlement européen (art. 16, par. 1). Par la suite et durant tout le processus de suivi et de contrôle, la Commission européenne 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 Schengen évalué (art. 16, par. 6).

Par ailleurs, avant même le déclenchement de la procédure de suivi, il est prévu que la Commission européenne 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 concernant la protection des informations applicables dans l'Union européenne (art. 17). En vertu de l'art. 4, point b), de l'accord du 28 avril 2008 entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées<sup>20</sup>, les documents en question recevront de la Suisse une classification de sécurité équivalente («interne», cf. art. 4, al. 1, let c, de l'ordonnance du 4 juillet 2007 concernant la protection des informations<sup>21</sup>). La classification n'empêchera pas la Commission européenne 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 européenne.

Quant aux parlements nationaux des Etats Schengen, l'art. 19 du règlement Sch-Eval prévoit que la Commission européenne les informe de la teneur et des résultats de l'évaluation. Cette disposition exclut la transmission d'informations classifiées.

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

Enfin, le règlement Sch-Eval contient des dispositions spécifiques visant à garantir la transmission d'informations au Parlement européen et aux parlements nationaux.

<sup>20</sup> RS 0.514.126.81

<sup>21</sup> OPrI; RS 510.411

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 dans l'espace Schengen (art. 16, par. 7); un rapport annuel relatif aux évaluations conduites en vertu du règlement (art. 20); et un rapport de la Commission européenne 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).

*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 garantir que ces Etats soient évalués uniquement au regard la partie de l'acquis de Schengen à laquelle ils sont autorisés à participer (suite à leur «opt in»)²².

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, conformément au principe de réciprocité.

*Art. 20* Rapport au Parlement européen et au Conseil

Selon le nouveau mécanisme d'évaluation, la Commission européenne 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; ce dernier contiendra les conclusions formulées à la suite de chaque évaluation et des informations sur l'état d'avancement des mesures correctrices. Il sera rendu public et il sera communiqué également aux parlements nationaux par la Commission européenne.

*Art. 21* Comité

Dans le cadre du nouveau mécanisme, la Commission européenne sera assistée par un comité, appelé comité Schengen, composé des représentants des Etats membres de l'UE au sens du règlement (UE) n° 182/2011 (ci-après règlement comitologie UE)²³.

²² 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/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen, JO L 64 du 7.3.2002, p. 20.

²³ Règlement (UE) n° 182/2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les Etats membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission, JO L 55 du 28.2.2011, p. 13.

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 UE. 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<sup>e</sup> al., du règlement Sch-Eval (rapports d'évaluation).

L'instauration d'un comité au sens du règlement comitologie UE a pour but de permettre aux Etats membres d'exercer un contrôle étendu sur l'adoption d'actes d'exécution par la Commission européenne. Le contrôle du comité s'effectuera dans le cadre de la procédure dite d'examen prévue à l'art. 5 du règlement comitologie UE.

Dans le cadre de cette procédure d'examen, la Commission européenne présentera un projet d'acte d'exécution au comité, auquel les représentants des membres de l'UE pourront proposer des modifications. Le comité émettra ensuite un avis. Les avis sont en principe formés de manière consensuelle. Si un consensus ne peut être trouvé, un vote a lieu, et la majorité qualifiée l'emporte.

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

Si aucune majorité qualifiée n'est obtenue, que ce soit en faveur ou en défaveur de la proposition de la Commission européenne, le comité renoncera à émettre un avis. La Commission européenne ne pourra dans ce cas pas adopter le projet d'acte d'exécution. Si l'acte d'exécution est néanmoins jugé nécessaire, la Commission européenne 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 européenne 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.

Depuis l'entrée en vigueur du règlement Sch-Eval, la Suisse est associée aux travaux du comité Schengen en qualité d'observateur, en vertu de l'accord d'association à Schengen et de l'arrangement comitologie<sup>24</sup>. Elle peut se prononcer sur toutes les questions traitées par le comité et présenter des propositions. La seule limitation qui lui est posée est l'absence d'un droit de vote. Etant donné toutefois que les procédures de comitologie prévoient que les décisions sont prises en principe par consensus, les votes sont rares, et l'impact de l'absence d'un droit de vote de la Suisse est limité.

<sup>24</sup> 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**.

## 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 européenne 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.]<sup>25</sup>. Cette décision est aussi 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<sup>er</sup> janvier 2016 pour ce qui est des procédures d'évaluation des Etats Schengen 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.

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, réalisée sur la décision du Comité exécutif mentionnée ci-dessus, et qui s'achèvera à la fin de 2014.

## 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, soit le 27 novembre 2013. Pour la Suisse, le règlement n'entrera en vigueur qu'au moment où elle informera l'UE de l'accomplissement des exigences constitutionnelles (cf. ch. 2).

## 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

<sup>25</sup> JO L 239 du 22.9.2000, p. 138.

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 européenne (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<sup>e</sup> partie de phrase, AAS. Selon les coûts estimés par la Commission européenne pour 2014, 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 plan financier 2015–2017 et dans le budget 2014 de l'Office fédéral de la justice.

#### **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**

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>26</sup> ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>27</sup>. Il résulte des obligations assumées par la Suisse en vertu de l'accord d'association à Schengen (cf. ch. 2).

### **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 (Cst.)<sup>28</sup>, 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

<sup>26</sup> FF 2012 349

<sup>27</sup> FF 2012 6667

<sup>28</sup> RS 101



