

Bruxelles, le 2.6.2021  
SWD(2021) 120 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT**

*accompagnant le document:*

**Proposition de règlement du Conseil**

**relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle  
destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen, et abrogeant le règlement (UE)  
n° 1053/2013**

{COM(2021) 278 final} - {SEC(2021) 225 final} - {SWD(2021) 119 final}

## Résumé de l'analyse d'impact

### Analyse d'impact relative à la révision du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen

#### A. Nécessité d'une action

##### Pourquoi? Quel est le problème abordé?

L'espace Schengen est l'une des plus grandes réussites de l'intégration européenne. Il s'agit d'un espace où plus de 420 millions de personnes, ainsi que des biens et des services, peuvent circuler librement sans contrôle aux frontières. L'espace Schengen contribue au fonctionnement du marché unique et sa création a apporté des avantages sociaux et économiques à la société européenne<sup>1</sup>.

Le bon fonctionnement de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures repose sur l'application effective et efficace du cadre juridique de Schengen par les États membres<sup>2</sup>. Il exige des efforts communs pour maintenir un niveau élevé de confiance mutuelle entre les États membres. L'instabilité dans le voisinage de l'Europe et au-delà, la crise des réfugiés de 2015 et ses conséquences, la pandémie de COVID-19 et la menace terroriste persistante ont conduit certains États membres à réintroduire des contrôles aux frontières intérieures. Dans certains cas, les contrôles ont été renouvelés plusieurs fois depuis 2015. Ces évolutions ont mis en évidence la nécessité d'améliorer le fonctionnement de l'espace Schengen et les instruments disponibles pour garantir son fonctionnement, parmi lesquels le mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen. Ce mécanisme permet de vérifier et de contrôler l'application correcte de l'acquis de Schengen par les États membres, en complément des deux autres piliers qui forment la gouvernance de l'espace Schengen. Les deux autres piliers comprennent les mesures aux frontières extérieures (gestion des frontières extérieures) et les mesures compensatoires (politique commune de visas, coopération policière, politique en matière de retour et système d'information Schengen). Bien que le mécanisme soit un instrument technique, il vise à faciliter le dialogue politique sur l'état de Schengen. Au cours du premier cycle d'évaluation quinquennal, le mécanisme n'a toutefois pas exercé une pression politique suffisante sur les États membres pour remédier aux manquements et n'a pas donné lieu à des discussions politiques approfondies sur Schengen.

Bien qu'au cours du premier cycle d'évaluation quinquennal (2015-2019) le mécanisme ait démontré sa valeur ajoutée en assurant le fonctionnement de l'espace Schengen, **un certain nombre de lacunes l'ont empêché de fonctionner aussi effectivement qu'il le pourrait et qu'il le devrait et nuisent à la réalisation de son plein potentiel**. Il existe notamment **trois problèmes interdépendants**, qui découlent de lacunes dans la conception et la mise en œuvre du mécanisme:

- une orientation stratégique limitée et une fragmentation importante, qui empêchent d'avoir une vue d'ensemble du fonctionnement de l'espace Schengen qui permettrait de faciliter le débat politique;
- une capacité insuffisante à cerner les nouvelles circonstances, évolutions législatives et tendances, en particulier les violations des droits fondamentaux aux frontières extérieures, à s'y adapter et à y faire face rapidement; et
- la lenteur de l'adoption et de la mise en œuvre des mesures correctives et un système de pair à pair qui n'exerce pas la pression attendue.

Ces problèmes et les facteurs qui y sont liés (indiqués en détail dans le rapport d'analyse d'impact) nuisent au fonctionnement du mécanisme et, d'une manière globale, aboutissent à un amoindrissement de la résilience de l'espace Schengen.

##### Quels objectifs cette initiative devrait-elle atteindre?

En réponse aux difficultés récentes, la Commission a annoncé dans le nouveau pacte sur la migration et l'asile

<sup>1</sup> En 2016, il a été estimé que la réintroduction totale des contrôles aux frontières intérieures occasionnerait des coûts immédiats et directs se situant entre 5 et 18 millions d'EUR par an [COM(2016) 120 final du 4.3.2016, p. 3].

<sup>2</sup> Outre les États membres de l'Union, l'espace Schengen englobe également l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein (les «pays associés à l'espace Schengen»). L'Irlande ne fait pas partie de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, mais elle appliquera partiellement l'acquis de Schengen à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021. La Bulgarie, la Croatie, Chypre et la Roumanie sont liées par l'acquis de Schengen, mais les contrôles aux frontières intérieures n'ont pas encore été supprimés en ce qui concerne ces États membres. Tous ces pays sont appelés «États membres» dans la présente analyse d'impact.

l'adoption d'une stratégie sur l'avenir de Schengen qui combine des initiatives législatives et opérationnelles visant à créer un espace Schengen plus fort et plus résilient. La révision du mécanisme figure parmi ces initiatives. Cette initiative a pour **objectif général** d'améliorer le fonctionnement du mécanisme, d'accroître son efficacité et de renforcer le pilier «contrôle» de la gouvernance de l'espace Schengen. L'évaluation de Schengen (SCH-EVAL) devrait permettre de cerner en temps utile les manquements les plus importants et d'y remédier rapidement, ainsi que de tirer des conclusions sur l'état de Schengen en vue de déclencher un débat politique. Afin de répondre aux problèmes susmentionnés, l'initiative vise à atteindre les **objectifs spécifiques** suivants:

- **objectif spécifique 1:** éviter les lacunes et renforcer l'orientation stratégique. Ce premier objectif spécifique est principalement lié au premier problème;
- **objectif spécifique 2:** rationaliser la répartition des tâches et des responsabilités, et simplifier et accélérer le processus et les procédures. Ce deuxième objectif spécifique est principalement lié aux deuxième et troisième problèmes;
- **objectif spécifique 3:** renforcer la mise en œuvre de garanties en matière de droits fondamentaux au titre de l'acquis de Schengen. Ce troisième objectif spécifique est lié au deuxième problème;
- **objectif spécifique 4:** optimiser la participation des experts des États membres et celle des organes et organismes de l'Union, ainsi que les synergies avec d'autres instruments. Ce quatrième objectif spécifique est principalement lié aux premier et deuxième problèmes.

#### Quelle est la valeur ajoutée d'une action à l'échelle de l'Union?

La **valeur ajoutée européenne** de l'initiative tient à l'importance de renforcer la confiance mutuelle entre les États membres afin que toutes les dispositions de l'acquis de Schengen soient correctement et adéquatement mises en œuvre. L'évaluation coordonnée au niveau de l'Union facilite la comparaison des pratiques de mise en œuvre entre les États membres et l'évaluation des effets combinés de la mise en œuvre dans les différents États membres. Elle permet également de cerner les manquements qui résultent des asymétries et des divergences dans la mise en œuvre de l'acquis de Schengen et qui peuvent mettre en danger l'intégrité de l'espace Schengen. La pression exercée par les pairs résultant du mécanisme peut créer une incitation supplémentaire à une mise en œuvre correcte des règles de Schengen.

## B. Les solutions

#### Quelles sont les options législatives et non législatives envisagées? Y a-t-il une option privilégiée? Pourquoi?

La Commission a défini un certain nombre d'options législatives et non législatives à partir des recommandations de toutes les parties intéressées et du réexamen quinquennal de la mise en œuvre du règlement actuel. Après une présélection au cours de laquelle certaines options ont été écartées, les **options** suivantes ont été évaluées en détail, en tant que solutions de remplacement du scénario de référence:

- **option 1** – cette option consiste en des **changements opérationnels** qui permettent d'ajuster la portée des évaluations tout en maintenant la fragmentation actuelle du champ d'action (résolution du problème 1 et réalisation de l'objectif spécifique 1), d'accélérer le processus d'évaluation tout en maintenant les procédures actuelles de prise de décision et de suivi (problèmes 2 et 3, et objectif 2), de mobiliser davantage les experts des États membres et les organes et organismes de l'Union (problèmes 1 et 2, et objectif 4), et de renforcer l'évaluation des droits fondamentaux (problème 2 et objectif 3);
- **option 2** – s'appuyant sur les changements opérationnels (conformément à l'option 1), cette option propose des **modifications législatives ciblées** afin de renforcer la sécurité juridique. Elle offre plus de souplesse en ce qui concerne les domaines et acteurs évalués, ainsi que la programmation (problème 1 et objectif 1). Elle simplifie les procédures et obligations, et crée un calendrier clair pour tous les acteurs concernés, tout en conservant le même équilibre institutionnel (problèmes 2 et 3, et objectif 2). Elle introduit une certaine flexibilité dans la taille des équipes d'évaluation et améliore la coordination avec les organes et organismes de l'Union (problèmes 1 et 2, et objectif 4). En outre, elle renforce la sécurité juridique par rapport aux éléments utiles à l'évaluation des droits fondamentaux et met en évidence leur place essentielle et leur importance politique (problème 2 et objectif 3);
- **option 3** – cette option présente des **modifications législatives ambitieuses** visant à intégrer les mesures proposées au titre des options 1 et 2 et les combine à des modifications supplémentaires de la conception et du fonctionnement de l'évaluation de Schengen. Elle étend le champ d'application du mécanisme à des domaines ciblés au-delà de l'acquis de Schengen, elle établit des évaluations globales non pas articulées par domaines d'action mais par État membre sur la base d'une évaluation des risques et d'une connaissance de la situation, elle porte la durée du cycle d'évaluation à sept ans et elle crée des outils d'évaluation et de contrôle supplémentaires adaptés à l'objectif poursuivi (problèmes 1 et 2, et objectif 1).

Elle propose de modifier l'équilibre institutionnel dans le processus décisionnel (adoption combinée des rapports d'évaluation et des recommandations par la Commission, le Conseil se concentrant sur l'adoption des recommandations dans les cas politiquement importants, à savoir les «manquements graves», les «toutes premières évaluations» et les «évaluations thématiques») et dans les procédures de suivi. Elle introduit une procédure accélérée pour les manquements graves (problème 3 et objectif 2). Elle modifie le processus de désignation des experts des États membres, en créant une réserve d'experts, et optimise la coordination avec les organes et organismes de l'Union et les autres mécanismes de contrôle de la qualité (problèmes 1 et 2, et objectif 4). Elle introduit une évaluation spécifique en matière de droits fondamentaux (problème 2 et objectif 3);

- **option 4** – cette option propose une **approche combinée** des mesures proposées au titre des autres options (qui sont cumulatives plutôt qu'alternatives), en fonction du domaine d'intervention et du niveau d'ambition. L'option 4 propose de maintenir le champ d'application actuel qui couvre tous les aspects de l'acquis de Schengen, tout en adaptant les priorités (domaines d'action) aux nouvelles réalités et aux nouveaux acteurs grâce à une programmation plus souple (conformément à l'option 2; problème 1 et objectif 1), et de porter le cycle d'évaluation à sept ans (conformément à l'option 3; problème 1 et objectif 1). Elle élargit l'éventail des instruments disponibles et précise les critères et les conditions de leur utilisation (conformément à l'option 3; problèmes 1 et 2, et objectif 1). Elle comprend des mesures visant à accélérer et à simplifier les procédures (conformément à l'option 2; problème 3 et objectif 2), elle modifie le processus décisionnel et elle crée une procédure accélérée pour les manquements graves (conformément à l'option 3; problèmes 2 et 3, objectif 2). Elle combine toutes les mesures proposées au titre des autres options afin d'optimiser la participation des experts des États membres et de renforcer le rôle des organes et organismes de l'Union (problèmes 1 et 2, et objectif 4). L'option 4 introduit des modifications visant à renforcer la sécurité juridique concernant les éléments pertinents en matière de droits fondamentaux (conformément à l'option 2; problème 2 et objectif 3).

À la suite d'une évaluation et d'une comparaison détaillées de l'incidence de toutes les options et compte tenu des recommandations des parties intéressées consultées, l'**option privilégiée** est l'option 4. Les facteurs qui ont conduit à ce choix sont les suivants: le caractère effectif et l'efficacité des mesures; le potentiel de simplification et de réduction de la charge administrative; l'évaluation réaliste des positions des différents groupes de parties intéressées, compte tenu de la faisabilité pratique et juridique des mesures proposées. Les autres options sont écartées, car elles ne répondent aux problèmes que dans une certaine mesure et/ou sont difficiles à adopter/mettre en œuvre.

### Qui soutient quelle option?

La Commission a défini ces options en tenant compte des recommandations reçues lors de la consultation, à laquelle ont participé les parties intéressées concernées (le Parlement européen, les États membres, les organes et organismes de l'Union, et les organisations de la société civile). Toutes les parties prenantes ont accepté les changements opérationnels proposés par l'option 1. L'option 2 présente des mesures législatives qui ont recueilli un large soutien parmi toutes les parties intéressées. Plusieurs parties intéressées ont soutenu un certain nombre de mesures proposées au titre de l'option 3. Les États membres étaient toutefois particulièrement divisés sur la question de l'élargissement du champ d'application du mécanisme au-delà de l'acquis de Schengen et sur la création d'évaluations globales fondées sur les risques. Les parties intéressées n'ont pas soutenu la proposition de création d'une évaluation spécifique pour les droits fondamentaux. L'option 4 combine les mesures des trois autres options qui ont reçu le plus large soutien de toutes les parties intéressées. Elle adopte une approche plus prudente quant à l'introduction d'évaluations globales, compte tenu des divisions des États membres sur cette question. Cette option permet également de maintenir la participation du Conseil à l'adoption des recommandations dans les cas les plus importants sur le plan politique et de renforcer sensiblement son rôle dans le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des recommandations. En outre, l'option 4 permettrait de mieux intégrer les considérations relatives aux droits fondamentaux dans les évaluations sans ajouter un champ distinct, point qui n'a pas trouvé de soutien lors de la consultation.

## C. Incidences de l'option privilégiée

### Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

L'option privilégiée permettrait de résoudre les problèmes cernés et de répondre efficacement à l'objectif général et aux objectifs spécifiques de cette initiative. En contribuant au bon fonctionnement de l'espace Schengen, l'éventail d'incidences potentielles directes et indirectes est très large, y compris les incidences économiques et sociales positives. L'analyse d'impact ne cherche toutefois pas à quantifier les incidences économiques indirectes; elle se concentre plutôt sur les principaux avantages résultant des quatre options pour les États membres, la Commission et les organes et organismes de l'Union dans les activités qui exigent le plus de ressources. L'option privilégiée améliorerait la qualité des évaluations et permettrait aux États membres de disposer d'informations plus précises sur la situation réelle dans les autres États membres, ce qui contribuerait à

renforcer les résultats des évaluations et à instaurer la confiance entre les États membres. En optimisant la participation des experts, les États membres consacraient moins de ressources financières au transport et aux repas des fonctionnaires mobilisés pour les évaluations. Les États membres peuvent bénéficier d'une évaluation impartiale de leurs administrations et de recommandations sur les domaines dans lesquels des améliorations pourraient être nécessaires. Un autre avantage est le transfert possible des connaissances et des bonnes pratiques. La Commission bénéficierait de la coordination d'un mécanisme amélioré et de la participation à celui-ci, en ce que cela lui permettrait de mieux contrôler l'application et la mise en œuvre du droit de l'Union dans les États membres. Cette option permettrait également à la Commission de s'informer sur les problèmes et les défis émergents auxquels elle pourrait faire face au moyen de nouvelles initiatives législatives. Grâce à des évaluations plus efficaces, les experts de la Commission acquerraient une expertise supplémentaire bénéfique à l'accomplissement de leur fonction. L'option privilégiée bénéficierait aux organes et organismes de l'Union. Grâce à un renforcement de la participation et des synergies, les organes et organismes de l'Union recueilleraient des informations supplémentaires au cours des évaluations, ce qui permettrait également l'échange de bonnes pratiques et la coopération avec le personnel des administrations des États membres. L'option privilégiée comprend un certain nombre de mesures qui permettraient de simplifier et de réduire la charge administrative pesant sur la Commission, les États membres et le Conseil.

#### **Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?**

L'option privilégiée vise à optimiser l'utilisation des ressources disponibles. Elle permettrait de réduire la charge globale pesant sur les États membres et la Commission, car elle comprend plusieurs mesures qui simplifient les procédures et réduisent les coûts administratifs afin de permettre une utilisation plus efficace de tous les outils d'évaluation. Des obligations supplémentaires seraient imposées aux organes et organismes de l'Union, mais elles généreraient des coûts supplémentaires limités par rapport à l'incidence positive significative de l'initiative.

#### **Quelle sera l'incidence sur les entreprises, les PME et les microentreprises?**

Cette initiative devrait avoir une incidence économique positive, car elle contribue à renforcer l'espace Schengen, ce qui est bénéfique pour le marché unique en général et pour les entreprises, y compris les PME. Par conséquent, les options ne devraient pas avoir d'incidence directe sur les entreprises.

#### **Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?**

Les économies réalisées pourraient être appréciables pour certaines petites administrations publiques et certains États membres qui supportent aujourd'hui une charge disproportionnée (en raison du déséquilibre des contributions des États membres en matière d'experts) pour le fonctionnement du mécanisme.

#### **Y aura-t-il d'autres incidences notables?**

Le mécanisme devrait garantir le respect des obligations pertinentes en matière de droits fondamentaux dans la mise en œuvre de l'acquis de Schengen et le respect de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Toutes les options ont une incidence positive sur la protection des droits fondamentaux en renforçant les évaluations dans tous les domaines, y compris la protection des données. Des mesures ciblées permettraient également de combler les lacunes dans l'intégration de la protection des droits fondamentaux en ce qui concerne certaines pratiques qui ne sont peut-être pas suffisamment couvertes par le mécanisme aujourd'hui. Aucune incidence significative n'est attendue dans le domaine de l'environnement.

### **D. Suivi**

#### **Quand la législation sera-t-elle réexaminée?**

Conformément aux règles d'amélioration de la réglementation, l'évaluation du fonctionnement du mécanisme reposera sur un programme détaillé de suivi des réalisations, des résultats et des incidences. La Commission évaluera l'efficacité globale de l'initiative à la fin du premier cycle d'évaluation prévu par les nouvelles dispositions (lorsque tous les États membres auront fait l'objet d'au moins une évaluation) et soumettra un rapport au Conseil et au Parlement européen.