COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.8.2020
COM(2020) 428 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'état d'avancement des préparations pour la mise en œuvre complète des règlements relatifs à l'interopérabilité conformément à l'article 78, paragraphe 5, du règlement (UE) 2019/817 et à l'article 74, paragraphe 5, du règlement (UE) 2019/818

1. Introduction

Les règlements relatifs à l'interopérabilité[1], qui sont entrés en vigueur le 11 juin 2019, ont pour objectif de mettre à niveau les systèmes d'information de l'Union en matière de sécurité et de gestion des frontières et des migrations et de faire en sorte qu'ils fonctionnent ensemble de manière plus intelligente et plus efficiente. L'interopérabilité entre les systèmes d'information de l'UE a été établie dans le but d'améliorer l'efficacité et l'efficience des vérifications aux frontières extérieures, de contribuer à prévenir l'immigration illégale et de favoriser un niveau élevé de sécurité au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union. Elle vise également à améliorer la mise en œuvre de la politique commune des visas, à fournir une aide pour l'examen des demandes de protection internationale, à contribuer à la prévention et à la détection des infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves et aux enquêtes en la matière, et à concourir à l'identification de personnes inconnues.

Préalablement à l'adoption des règlements, en avril 2016, la Commission a présenté une communication intitulée «*Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité*»[2], qui esquissait des pistes envisageables pour l'amélioration du fonctionnement des systèmes d'information de l'UE afin de renforcer la gestion des frontières et la sécurité intérieure. Dans sa résolution du 6 juillet 2016, le Parlement européen a invité la Commission à présenter des propositions visant à améliorer et à développer les systèmes d'information existants, à combler les lacunes en matière d'informations et à progresser vers l'interopérabilité, ainsi que des propositions concernant l'échange obligatoire d'informations au niveau de l'Union, assorti des garanties nécessaires en matière de protection des données. Dans ses conclusions du 15 décembre 2016, le Conseil européen a appelé à poursuivre les efforts en matière d'interopérabilité des systèmes d'information et des bases de données de l'UE.

L'interopérabilité entre les systèmes d'information de l'UE a été établie pour que ces systèmes et les données qu'ils contiennent se complètent mutuellement tout en respectant les droits fondamentaux des personnes, en particulier le droit à la protection des données à caractère personnel.

Trois systèmes d'information de l'UE étaient en service au moment de l'adoption des règlements relatifs à l'interopérabilité: le système d'information Schengen (SIS), le système d'information sur les visas (VIS) et le système Eurodac. Trois autres systèmes sont par ailleurs en phase de développement: le système d'entrée/de sortie (EES), le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et le système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides (ECRIS-TCN).

---

[1] Règlement (UE) 2019/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine des frontières et des visas et modifiant les règlements (CE) nº 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 et (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil et les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil.
Règlement (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration et modifiant les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 et (UE) 2019/816.

[2] COM(2016) 205 final.

Les règlements relatifs à l'interopérabilité établissent des dispositions en matière de suivi et d'évaluation par la Commission, et notamment par l'agence eu-LISA pour ce qui est du développement technique. L'agence eu-LISA a présenté un premier rapport en décembre 2019[3].

En vertu de l'article 78, paragraphe 5, du règlement (UE) 2019/817 et de l'article 74, paragraphe 5, du règlement (UE) 2019/818, la Commission est tenue de présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'état d'avancement des préparations pour la mise en œuvre complète des règlements relatifs à l'interopérabilité. Conformément aux règlements relatifs à l'interopérabilité, ce rapport devrait contenir le détail des coûts encourus ainsi que des informations relatives à tout risque susceptible d'avoir des retombées sur les coûts totaux. La Commission est tenue de soumettre des rapports similaires chaque année, jusqu'à ce que les dates de mise en service des éléments d'interopérabilité soient fixées par la voie des actes d'exécution de la Commission visés à l'article 72 du règlement (UE) 2019/817 et à l'article 68 du règlement (UE) 2019/818.

2. Législation de mise en œuvre

Conformément aux règlements relatifs à l'interopérabilité, des actes d'exécution devraient être adoptés afin de préciser et de mettre en œuvre certains détails techniques des règlements. Certains de ces actes sont nécessaires pour que l'agence eu-LISA puisse réellement commencer la conception et le développement des éléments utilisés dans le cadre de l'architecture globale du système, d'autant plus que cette étape requiert de définir des spécifications techniques et de préparer les procédures de passation de marchés qui permettront de travailler avec des contractants. Les cahiers des charges établis dans ce cadre doivent s'appuyer sur des spécifications techniques claires et complètes, énoncées dans les appels d'offres requis. D'autres actes sont nécessaires pour définir des règles techniques visant à faciliter la mise en œuvre sur le terrain par les autorités compétentes, par exemple par l'utilisation de formulaires types et l'établissement de procédures de coopération pour faire face aux incidents de sécurité.

Dès l'entrée en vigueur des règlements, la Commission a commencé à préparer une première série de mesures d'exécution (quatre actes d'exécution et deux actes délégués) nécessaires au tout début du processus de conception et de développement.

Pour ce qui est des actes d'exécution, un comité a été institué en vertu de l'article 74 du règlement (UE) 2019/817 et de l'article 70 du règlement (UE) 2019/818.

Pour ce qui est de la préparation des actes délégués nécessaires, un groupe d'experts a été désigné en vertu de l'article 73 du règlement (UE) 2019/817 et de l'article 69 du règlement (UE) 2019/818.

[3] Rapport sur le développement de l'interopérabilité (2019-307).

3. Suivi de la mise en œuvre par les États membres et les agences de l'Union

Les règlements relatifs à l'interopérabilité ont été désignés comme hautement prioritaires dans la *déclaration commune sur les priorités législatives de l'UE pour 2018-2019*. Outre le caractère prioritaire identifié au cours du processus législatif, il convenait de reconnaître l'importance de la mise en œuvre des règlements. Une mise en œuvre intégrale n'est possible que si les États membres, les agences de l'Union et la Commission progressent ensemble afin d'éviter que l'inaction de l'une des parties n'entraîne un report de la mise en service pour toutes les parties.

C'est dans cette optique que la Commission a organisé plusieurs forums visant à rassembler tous les partenaires concernés pour étudier les moyens d'avancer dans les préparations et à recenser les risques et les solutions dans l'intérêt de tous. L'objectif était de prendre toutes les mesures nécessaires afin de garantir la cohérence parfaite de tous les systèmes d'information de l'UE avec le cadre d'interopérabilité d'ici à la fin de 2023. Outre les États membres, les pays associés à l'espace Schengen et les agences de l'Union concernées (l'agence eu-LISA, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et Europol), la participation aux forums a été étendue à d'autres parties intéressées: le Parlement européen et le Conseil, le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs, le Bureau européen d'appui en matière d'asile, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Contrôleur européen de la protection des données.

Le premier forum s'est tenu en mars 2019, le Parlement européen et le Conseil étant parvenus auparavant à un accord provisoire lors des discussions interinstitutionnelles. Le forum a reconnu que la priorité immédiate consistait à mettre l'accent sur la mise en œuvre intégrale de la nouvelle architecture pour les systèmes d'information de l'UE en matière de sécurité et de gestion des frontières et des migrations. À cette fin, la Commission avait envisagé d'élaborer un tableau de bord afin de disposer de modalités de suivi et de coordination efficaces. L'objectif était d'adopter une approche simplifiée avec les coordinateurs nationaux, qui devraient veiller à ce que toutes les parties prenantes soient pleinement informées. Une attention particulière devait être accordée aux besoins en ressources financières et humaines, y compris la formation des utilisateurs finaux, de manière à ce que la mise en œuvre puisse avoir lieu dans les délais prévus. Le forum a également reconnu que le conseil d'administration de l'agence eu-LISA était responsable de la coordination technique en vertu des différents actes législatifs, et que le Conseil «Justice et affaires intérieures» devrait régulièrement inscrire l'état d'avancement de la mise en œuvre à son ordre du jour.

Le deuxième forum, organisé en novembre 2019, a reconnu l'intérêt de se réunir à intervalles réguliers et l'importance du tableau de bord en ce qu'il constitue un outil permettant à toutes les parties (États membres, agences de l'Union et Commission) de continuer à progresser ensemble dans le développement et la mise en œuvre de la nouvelle architecture d'information en matière de sécurité et de gestion des frontières et des migrations. Continuant de considérer que les besoins en ressources financières et humaines étaient un point essentiel, le forum a proposé que toutes les parties concernées élaborent des plans pluriannuels indicatifs dans ce domaine. La Commission a également proposé de développer une plateforme pour collecter des informations, y compris sur les meilleures pratiques, et de la

rendre facilement accessible à tous pour faciliter les échanges et les avancées. Il a aussi été reconnu que, à mesure que la mise en œuvre progresserait, il faudrait mettre davantage l'accent sur la mise en œuvre opérationnelle et pratique.

Un troisième forum a eu lieu – par vidéoconférence – en mai 2020. La Commission a présenté son évaluation de l'état d'avancement général sur la base d'un tableau de bord couvrant les principales exigences de mise en œuvre:

- la mise en œuvre a progressé au cours de l'année écoulée, mais il reste des défis à relever; les États membres devraient garantir un soutien politique de haut niveau;
- les États membres devraient finaliser leur évaluation des dispositions législatives nationales nécessaires et préparer celles-ci en conséquence;
- dans l'ensemble, des progrès satisfaisants ont été observés en ce qui concerne les mécanismes de gouvernance;
- les États membres devraient rapidement procéder à une estimation de leurs besoins en matière de ressources et y répondre.

Parallèlement à la mise en œuvre des règlements relatifs à l'interopérabilité, le développement associé de systèmes d'information individuels, tant existants que nouveaux, est également en cours. À mesure que la nouvelle architecture globale est développée, il est essentiel, pour la mise en œuvre des règlements relatifs à l'interopérabilité, que la mise en service de chaque système soit pleinement achevée également. Pour ce qui est des progrès accomplis en la matière, la Commission a fait part de ses préoccupations quant au développement du système d'entrée/de sortie. Bien que la période d'essai doive commencer d'ici à la fin de cette année, les États membres ont indiqué que leur niveau de préparation à la mise en œuvre du système au niveau national n'était pas très élevé, ce qui pourrait avoir des retombées négatives sur sa mise en service. Par conséquent, les États membres devraient accélérer les procédures internes visant à mobiliser les ressources humaines nécessaires, ainsi que le processus de passation de marchés, prévu l'année dernière, visant à adapter leurs systèmes nationaux en vue de leur connexion au système d'entrée/de sortie.

Ce forum a également été l'occasion pour certaines parties d'exprimer leurs inquiétudes quant à la crise de la COVID-19 et au fait que celle-ci pourrait entraîner des retards, notamment dans la mise en service du système d'entrée/de sortie. En effet, les retombées de la crise sur le développement des systèmes d'information de l'UE, tels que le système d'entrée/de sortie, peuvent avoir des répercussions sur le développement des éléments d'interopérabilité. Ces retombées ne sont toutefois pas linéaires. Ainsi, s'il se peut qu'un retard d'un mois dans la mise en service d'un système d'information entraîne un retard d'un mois au maximum dans la mise en service des éléments d'interopérabilité, il est également possible que le retard initial n'ait pas d'incidence sur la date de mise en service des éléments.

Compte tenu de la situation actuelle, des incertitudes demeurent pour tous les acteurs concernés quant aux conséquences de la crise de la COVID-19 sur les projets en cours. Dans les prochains mois, la Commission entend dialoguer avec l'agence eu-LISA et les États membres en vue d'organiser un débat approfondi sur les éventuelles retombées de la crise lors du prochain forum, prévu pour l'automne 2020.

Au cours de la période couverte par le présent rapport, les présidences du Conseil ont continué à manifester leur engagement en faveur de la mise en œuvre et certaines d'entre elles ont organisé leurs propres conférences afin de toucher un plus large public. La Commission salue les initiatives prises en ce sens par les présidences.

4. Besoins en formation

Comme les parties l'ont souligné à plusieurs reprises lors des trois forums, l'interopérabilité représente plus qu'un projet informatique. Les utilisateurs finals – les garde-frontières, les autorités compétentes en matière d'asile et les agents de police – devront savoir précisément comment accéder aux informations dont ils disposent. Il a été constamment soulevé que la formation du personnel concerné était une nécessité. Consciente de ce fait, la Commission a entrepris d'organiser, en mars 2020, un événement de formation intitulé «*Train the Ambassadors*», dans le but de fournir des supports aux entités responsables dans les États membres pour leur permettre d'informer les utilisateurs finals sur l'utilisation du cadre et des éléments d'interopérabilité et de les guider dans cette voie. L'événement n'ayant pas pu avoir lieu en raison de la crise de la COVID-19, la Commission a mis les supports de formation à disposition sous format numérique.

5. Coûts et risques

La fiche financière législative jointe aux propositions de la Commission européenne concernant les deux règlements relatifs à l'interopérabilité prévoyait un montant de 11 954 000 euros pour le développement de l'interopérabilité en 2020. Comme mentionné dans le deuxième rapport sur l'état d'avancement de l'interopérabilité[4] publié en juin 2020 par l'agence eu-LISA, un montant de 1 718 606 euros a été utilisé jusqu'à présent pour soutenir des activités de préparation en vue de l'interopérabilité.

En 2020, les États membres ne recevront aucun budget pour l'interopérabilité au titre du Fonds pour la sécurité intérieure. Le futur cadre financier pluriannuel, qui devrait couvrir la période 2021-2027, prévoit un montant de 136,3 millions d'euros pour aider les États membres à modifier leurs systèmes nationaux afin d'utiliser les éléments d'interopérabilité. Ces fonds constituent une enveloppe de soutien aux États membres dans le cadre de leurs projets et non un remboursement des coûts réels engagés. En tant que tels, et contrairement aux montants octroyés aux agences de l'Union intégralement financées par le budget de l'Union, ces fonds ne présentent pas le risque d'avoir à satisfaire des demandes de financement supplémentaire.

En ce qui concerne les risques de dépassement, la crise de la COVID-19 aura inévitablement des retombées sur la durée de certains volets isolés du projet global visant à mettre en œuvre la nouvelle architecture des systèmes d'information de l'UE en matière de sécurité et de gestion des frontières et des migrations. L'incidence sur le calendrier prévu est en cours d'évaluation. L'allongement de la durée du projet entraînera probablement une hausse des coûts. Toutefois, étant donné que le développement de l'interopérabilité vient tout juste de commencer, il reste une marge de manœuvre pour atténuer les retombées sur le calendrier et les coûts globaux. Au moment de la publication du présent rapport, le calendrier et le budget prévisionnel initial du projet continuent d'être respectés.

[4] Rapport sur le développement de l'interopérabilité (2020-148).

6. Conclusion

À la lumière de l'engagement général pris par tous les États membres, les pays associés à l'espace Schengen et les agences de l'Union de veiller à la mise en œuvre intégrale des règlements relatifs à l'interopérabilité, la Commission continue de coordonner et de suivre les actions de toutes les parties concernées en vue d'assurer la pleine disponibilité des systèmes d'information nouveaux ou modernisés et de leurs éléments d'interopérabilité d'ici à la fin de 2023.

Comme indiqué ci-dessus, les travaux sur la mise en œuvre des règlements relatifs à l'interopérabilité sont jusqu'à présent sur la bonne voie. Toutefois, afin que le cadre d'interopérabilité puisse être mis en œuvre, il faut que tous les acteurs progressent ensemble sur tous les systèmes d'information de l'UE et leurs éléments d'interopérabilité. Il faudra suivre de près les éventuels retards entraînés par la crise de la COVID-19, notamment en ce qui concerne le développement du système d'entrée/de sortie, et la Commission travaillera avec toutes les parties concernées afin de recenser le plus clairement possible les retards qui pourraient survenir et les limiter au maximum pour respecter le calendrier de mise en œuvre. La Commission s'engage à tout mettre en œuvre, en coopération avec les États membres et les agences de l'Union, pour garantir que toute retombée de la crise de la COVID-19 sur le délai fixé pour la mise en œuvre intégrale soit aussi limitée que possible, et que les coûts globaux envisagés restent dans les limites du budget prévisionnel figurant dans la fiche financière législative.