COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 24.6.2009
COM(2009) 292 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Paquet législatif portant création d'une agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice

{COM(2009) 293 final}
{COM(2009) 294 final}
{SEC(2009) 836}
{SEC(2009) 837}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Paquet législatif portant création d'une agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice

1. Objectif

Le présent paquet législatif a pour objet de créer une agence chargée de la gestion opérationnelle à long terme du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)[1], du système d'information sur les visas (VIS)[2] et d'EURODAC[3]. L'agence pourrait en outre se voir confier la responsabilité d'autres systèmes d'information à grande échelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice.

2. Contexte

Afin de tirer profit de l'évolution des technologies de l'information et de permettre l'introduction de nouvelles fonctionnalités, un système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) remplacera le système d'information Schengen actuel (SIS 1+). Le SIS II assurera un niveau élevé de sécurité dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne, y compris le maintien de la sécurité publique et de l'ordre public et la préservation de la sécurité sur le territoire des États membres.

Le système d'information sur les visas (VIS) sera le principal instrument informatique destiné à appuyer la mise en œuvre de la politique commune des visas et à renforcer, entre autres, l'efficacité des contrôles aux frontières en permettant aux autorités nationales autorisées de saisir et d'actualiser les données relatives aux visas, y compris les données biométriques, ainsi que de les consulter par voie électronique.

EURODAC est un système informatique qui sert à comparer les empreintes digitales des demandeurs d'asile et des immigrants illégaux en vue de faciliter l'application du règlement «Dublin II»[4], ce qui permet de déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile.

---

1 Règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), et décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

2 La décision 2004/512/CE du Conseil du 8 juin 2004 portant création du système d'information sur les visas (VIS) constitue la base légale requise pour l'inscription au budget général de l'Union européenne des crédits nécessaires au développement du VIS.

3 Règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin.

4 Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

Le SIS II et le VIS sont actuellement développés par la Commission. En vertu des instruments juridiques qui régissent ces systèmes, la Commission est chargée de la gestion opérationnelle du SIS II et du VIS pendant une période transitoire. Cette période ne doit pas dépasser cinq ans à compter de la date à laquelle les instruments juridiques relatifs au SIS II s'appliquent ou à laquelle le règlement VIS entre en vigueur. La Commission confie actuellement la gestion opérationnelle du SIS II et du VIS à des organismes publics nationaux de deux États membres, à savoir la France et l'Autriche.

En ce qui concerne EURODAC, c'est la Commission qui a développé le système et elle est actuellement responsable du fonctionnement de l'unité centrale et de la sécurité de la transmission des données.

Or, assurer le fonctionnement de tels systèmes d'information à grande échelle n'entre pas dans les missions essentielles de la Commission. C'est pourquoi les instruments juridiques relatifs aux SIS II et au VIS indiquent qu'il est nécessaire de créer à long terme une instance gestionnaire, principalement pour assurer la continuité et la gestion opérationnelle de ces systèmes, ainsi que la constance des échanges de données.

Dans les déclarations communes accompagnant les instruments juridiques relatifs au SIS II et au VIS, le Conseil et le Parlement européen avaient invité la Commission à présenter, sur la base d'une analyse d'impact, les propositions législatives nécessaires pour confier à une agence la gestion opérationnelle à long terme du SIS II central, de certaines parties de l'infrastructure de communication et du VIS. La Commission s'est engagée à présenter, dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur des instruments juridiques relatifs au SIS II et au VIS, les propositions législatives nécessaires pour confier à une agence la gestion opérationnelle à long terme de ces systèmes.

Dans sa récente communication concernant les agences européennes[5], la Commission s'est engagée à ne pas présenter de propositions de nouvelles agences de régulation, hormis celles déjà prévues dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, comme la proposition relative à une agence pour la gestion opérationnelle du SIS II, du VIS, d'EURODAC et d'autres systèmes d'information à grande échelle.

3. La structure du paquet législatif

3.1. Vue d'ensemble de l'agence

La création d'une nouvelle agence de régulation est la meilleure option pour l'exécution des tâches assignées à «l'instance gestionnaire» du SIS II, du VIS et d'EURODAC à long terme[6].

La meilleure façon d'améliorer la productivité et de réduire les frais de fonctionnement est d'exploiter les synergies. Il serait possible d'y parvenir si les trois systèmes, voire d'autres systèmes, étaient hébergés en un même lieu et utilisaient la même plateforme.

L'agence devrait avoir pour mission essentielle d'assurer la gestion opérationnelle de ces systèmes, de manière à ce qu'ils fonctionnent 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Outre ces

---

5 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – «Agences européennes – Orientations pour l'avenir», COM(2008) 135 final.

6 Cette approche s'appuie sur les conclusions du rapport d'analyse d'impact, fondé sur une étude préparatoire réalisée par un prestataire extérieur, COM (2009) XX final.

tâches opérationnelles, l'agence devrait assumer les responsabilités liées à l'adoption des mesures de sécurité, à l'établissement de rapports, à la publication, au contrôle, à l'information et à l'organisation de formations spécifiques portant sur le VIS et le SIS II. Étant donné que nombre des tâches liées au fonctionnement de ces systèmes d'information se recoupent, comme la gestion des appels d'offres et des projets, la création de synergies est possible.

L'analyse d'impact a également démontré qu'en vue d'élargir la base opérationnelle et de mieux justifier les frais généraux de gestion, une agence pourrait être chargée du développement et de la gestion opérationnelle de tout nouveau système créé, à l'avenir, dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice.

La structure de gouvernance de l'agence devrait également refléter la «géométrie variable» actuelle, c'est-à-dire un groupe hétérogène d'États membres et de pays associés participant aux systèmes à des degrés divers.

3.2. Nature «transpiliers» des systèmes

Le SIS II relève tant du premier que du troisième pilier. Les aspects du SIS II régis par le premier pilier couvrent les signalements aux fins de non-admission ainsi que l'accès des services des États membres chargés de l'immatriculation des véhicules. Les aspects du SIS II liés au troisième pilier couvrent tous les signalements relevant du titre VI du traité UE, c'est-à-dire les dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Les instruments juridiques qui régissent le SIS II contiennent des dispositions identiques concernant l'instance gestionnaire et ses tâches.

Le VIS est fondé sur un instrument du premier pilier (le règlement VIS), mais il existe également une décision du Conseil du troisième pilier régissant l'accès en consultation au VIS par les autorités désignées des États membres et par Europol aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière. Cette décision contient également une référence à l'instance gestionnaire dans le contexte du contrôle et de l'évaluation; un instrument juridique relevant du troisième pilier est donc indispensable pour que l'agence soit chargée des tâches correspondantes. EURODAC a également été établi sur le fondement du premier pilier.

Eu égard à la nature «transpiliers» de ces systèmes d'information, l'adoption d'instruments juridiques distincts est nécessaire en vue de la création de l'agence.

Le présent paquet combine deux instruments juridiques: un règlement régissant les aspects du SIS II, du VIS et d'EURODAC qui relèvent du premier pilier, et une décision relative aux aspects du SIS II et du VIS relevant du troisième pilier.

Un des deux instruments présentés ici, le règlement, décrira la structure et les tâches de l'agence, les procédures applicables en matière de vote et d'autres éléments nécessaires. Il précise que, pour s'acquitter des tâches de gestion, le conseil d'administration sera composé d'un représentant de chacun des États membres et des pays associés à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen et aux mesures concernant EURODAC, ainsi que de deux représentants de la Commission. Toutefois, les pays associés ne disposent d'aucun droit de vote. L'autre instrument juridique, une décision, qui prend en considération la nature «transpiliers» des systèmes, confiera à l'agence les tâches relatives à la gestion opérationnelle du SIS II et du VIS en application du titre VI du traité UE.

Le paquet législatif se compose des propositions suivantes:

(1) règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'une agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice;

(2) décision du Conseil confiant à l'agence créée par le règlement XX les tâches relatives à la gestion opérationnelle du SIS II et du VIS en application du titre VI du traité UE.

3.3. Incidence financière

Le coût total lié à la phase préparatoire et de démarrage de la gestion opérationnelle à long terme du SIS II, du VIS et d'EURODAC entre 2010 et 2013 est estimé à 113 millions d'euros. Ce montant est couvert par le cadre financier 2007-2013. Un aperçu des dépenses opérationnelles et administratives figure dans la fiche financière législative jointe à la proposition de règlement portant création d'une agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice. La fiche financière est principalement fondée sur les estimations et les chiffres de l'analyse d'impact réalisée en 2007. Elle table également sur une adoption de cette proposition en 2010, ce qui permettrait à l'agence d'avoir une existence légale en 2011 et de devenir une agence à part entière capable d'assumer toutes les tâches liées à la gestion opérationnelle du SIS II, du VIS et d'EURODAC, ainsi que d'autres systèmes d'information à grande échelle, en 2012.

Les coûts estimés de l'agence couvrent les dépenses opérationnelles et administratives nécessaires pour garantir une gestion opérationnelle efficace du SIS II, du VIS et d'EURODAC. Le montant total inclut également les coûts liés au personnel et à sa formation. Il est actuellement prévu que l'agence emploiera 120 personnes. Toutefois, les coûts liés à la connexion des trois systèmes au réseau TESTA ne sont pas prévus dans le budget de l'agence. La proposition prévoit que la Commission reste responsable de tous les aspects contractuels et budgétaires relatifs à l'infrastructure de communication. Les coûts annuels de connexion des trois systèmes, qui s'élèvent à 16,5 millions d'euros environ, seront couverts par le budget communautaire. Enfin, des moyens ont été prévus pour l'acquisition d'un nouveau site pour l'agence, qui ait la capacité d'héberger les systèmes.

Par rapport à la situation actuelle, caractérisée par un développement et un fonctionnement distincts pour chacun des systèmes, une structure de gestion commune permettrait, lorsque les investissements initiaux auraient été réalisés, de créer des synergies et de rentabiliser les coûts à long terme.