

Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice

2009/0089(COD) - 24/06/2009 - Proposition législative initiale

OBJECTIF : créer 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.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : sur la base de la convention de Schengen (1985), le système d'information Schengen (ou SIS) a été conçu pour compenser la suppression des contrôles aux frontières intérieures entre pays participants et pour préserver l'ordre public et la sécurité publique, y compris la sûreté des États. Ce système a depuis lors été sensiblement amélioré et élargi pour aboutir au SIS de 2^{ème} génération, finalisé respectivement par les [règlement \(CE\) n° 1987/2006](#) du Parlement européen et du Conseil et par la [décision 2007/533/JAI](#) du Conseil.

Parallèlement, le système d'information sur les visas (ou VIS) a été créé par le [règlement \(CE\) n° 767/2008](#) du Parlement européen et du Conseil et permettra aux consulats et aux autres autorités compétentes des États membres d'échanger des informations sur les visas, dans le but de simplifier les procédures de demande de visa, de prévenir le «visa shopping» et de faciliter la lutte contre la fraude dans le cadre, notamment, de la mise en œuvre du [règlement \(CE\) n° 343/2003 du Conseil](#) établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile (ou règlement dit « de Dublin »).

Enfin, EURODAC a été créé pour faciliter l'application de ce même règlement (voir [CNS/1999/0116](#)) en permettant aux États membres d'identifier les demandeurs d'asile ainsi que les personnes ayant franchi irrégulièrement une frontière extérieure de la Communauté, par comparaison de leurs empreintes digitales avec celles figurant dans une base de données existante.

Actuellement, les systèmes centraux du SIS II et du VIS (CS SIS et VIS central principal) sont situés à Strasbourg (France), tandis que les systèmes centraux de secours (CS SIS de secours et VIS central de secours) sont situés à Sankt Johann im Pongau (Autriche) – la Commission assurant intégralement la gestion d'EURODAC.

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 évaluation d'impact comportant une analyse substantielle des alternatives financières, opérationnelles et organisationnelles, les propositions législatives nécessaires pour **confier à une agence, la gestion opérationnelle à long terme du SIS II et du VIS**. Il est ressorti de l'examen des différentes options que la création d'une agence de régulation constituait la meilleure option pour assurer, sur le long terme, les tâches d'«instance gestionnaire» pour ces systèmes, en conséquence de quoi, la Commission propose maintenant le présent cadre législatif incluant le présent règlement et une [proposition de décision](#) complétant l'ensemble. (voir ci-après).

L'approche d'une unique entité de gestion pour les 3 systèmes permettra par ailleurs de bénéficier d'importantes économies d'échelle sur le plan des ressources à la fois humaines et financières.

ANALYSE D'IMPACT : la Commission a réalisé une évaluation d'impact. Au terme d'un premier examen, 5 options possibles pour atteindre l'objectif de gestion opérationnelle à long terme du SIS II, du VIS et d'EURODAC ont été retenues et ont fait l'objet d'une analyse plus approfondie:

- **Option 1 : situation de référence:** il s'agit de la solution retenue jusqu'ici pour la gestion opérationnelle du SIS II et du VIS (à savoir, délégation des tâches de gestion à des autorités des États membres). La solution transitoire actuelle deviendrait alors permanente et EURODAC continuerait d'être géré par la Commission comme actuellement;
- **Option 2 : situation de référence+ :** avec cette option, la Commission confierait les tâches de gestion opérationnelle liées au SIS II, au VIS et à EURODAC aux autorités nationales;
- **Option 3 : nouvelle agence de régulation :** avec l'option 3, une nouvelle agence de régulation assumerait la gestion opérationnelle à long terme du SIS II, du VIS et d'EURODAC;
- **Option 4 : FRONTEX :** cette agence gérerait les trois systèmes avec cette 4^{ème} option, ce qui supposerait de modifier à la fois son acte de base et sa structure de gestion;
- **Option 5 : EUROPOL :** avec cette dernière option, EUROPOL gérerait le SIS II, tandis que la Commission gérerait le VIS et EURODAC. Cette option a été envisagée alors que les négociations concernant la conversion de la convention EUROPOL actuelle en acte communautaire étaient toujours en cours ([CNS/2006/0310](#)).

Il est ressorti de l'analyse comparative de ces différentes options que la meilleure option était celle de la nouvelle agence de régulation (**option 3**), consistant à créer une structure de gestion opérationnelle commune au SIS II, au VIS et à EURODAC.

CONTENU : la proposition vise à créer une agence chargée de la gestion opérationnelle du SIS II, du VIS, d'EURODAC et d'autres systèmes d'information à grande échelle en application du titre IV du traité CE et, potentiellement, d'autres systèmes d'information dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice (sur base d'un instrument législatif à adopter ultérieurement).

Particularité juridique du dispositif proposé : le présent paquet législatif se compose de deux propositions distinctes:

- la présente proposition de règlement couvrant les aspects du SIS II, du VIS et d'EURODAC relevant du premier pilier et,
- une [proposition de décision du Conseil](#) confiant à l'agence créée par le règlement, les tâches relatives à la gestion opérationnelle du SIS II et du VIS en application du titre VI du traité UE, et relevant du troisième pilier.

Ce schéma classique pour un paquet législatif de cette nature est également appliqué dans l'ensemble du dispositif législatif ayant trait au SIS, conformément aux dispositions pertinentes du traité.

Tâches et mission: la mission essentielle de l'agence consistera à assurer la **gestion opérationnelle du SIS II, du VIS et d'EURODAC**, de manière à ce que ces systèmes fonctionnent 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, assurant ainsi un échange de données continu et ininterrompu.

Outre ces tâches opérationnelles, l'agence assumera les responsabilités liées :

- à l'adoption de mesures de sécurité,
- à l'établissement et à la publication de rapports et autres types d'informations,
- au contrôle,

- à l'organisation de formations spécifiques sur le VIS et le SIS II,
- à la mise en œuvre de projets pilotes à la demande expresse de la Commission, et
- au suivi des recherches sur la gestion opérationnelle du SIS II, du VIS, d'EURODAC et d'autres systèmes d'information potentiels.

L'agence sera également chargée de toutes les tâches liées à l'infrastructure de communication qui sont mentionnées respectivement au règlement et à la décision SIS II, au règlement VIS et au règlement «EURODAC».

L'agence pourrait aussi potentiellement être chargée de développer et de gérer d'autres systèmes d'information à grande échelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Cela dépendrait de l'adoption d'instruments législatifs portant création de ces systèmes qui confèreraient, à leur tour, à l'agence les compétences correspondantes.

L'agence deviendrait également à terme un «centre d'excellence» doté d'un personnel d'exécution spécialisé afin d'atteindre les niveaux d'efficacité et de réactivité les plus élevés, y compris dans la perspective du développement et de la gestion opérationnelle d'autres systèmes.

Structure de gouvernance : la création d'une **agence de gestion commune** aux différents systèmes permettra d'exploiter les synergies et de partager les locaux et le personnel. La structure de gouvernance de l'agence reflète la géométrie variable existante, qui traduit l'hétérogénéité des pays participants (États membres de l'UE avec différents niveaux de participation aux systèmes d'information et pays associés).

L'agence de régulation sera créée en tant qu'organisme communautaire doté de la personnalité juridique. Le principal organe de gestion de l'agence sera le **conseil d'administration**, au sein duquel les États membres et la Commission seront représentés d'une manière adéquate. La représentation des États membres devrait refléter les droits et obligations de chacun prévus par le traité. Les pays associés à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen et aux mesures relatives à EURODAC participeront également aux activités de l'agence.

Outre le Conseil d'administration, la structure de gouvernance de l'agence se composerait d'un **directeur exécutif** (nommé pour 5 ans) et de **divers groupes consultatifs** chargés d'apporter une expertise technique sur la gestion des divers systèmes d'information visés. La procédure de nomination du directeur ainsi que ses tâches et missions sont décrites à la proposition.

L'agence aura par ailleurs toutes les caractéristiques d'un organe communautaire (financement par le budget de l'Union, application du statut des fonctionnaires des Communautés à ses agents, règles d'accès aux documents, régime linguistique, exécution budgétaire et contrôle des dépenses dans le cadre de la procédure de décharge, par le Parlement européen,...)

À noter que la proposition ne préjuge en rien du choix du Conseil en ce qui concerne le **futur siège de l'agence** mais la Commission insiste sur un choix rapide en la matière.

Règles applicables à la sécurité et à la protection des données : le fait de confier à une agence la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice ne porte pas atteinte aux règles spécifiques applicables à ces systèmes en ce qui concerne leur finalité, les droits d'accès, les mesures de sécurité et les autres exigences en matière de protection des données.

Évaluation : l'agence ferait l'objet d'une évaluation 3 ans après sa mise en œuvre, puis tous les 5 ans

Dispositions territoriales : les cadres juridiques du SIS II, du VIS et d'EURODAC se caractérisent par une **géométrie variable**. L'Irlande et le Royaume Uni participent à EURODAC, mais ne sont que

partiellement concernés par le SIS II et ne prennent pas part au VIS, tandis que le Danemark participe à ces trois systèmes en vertu d'une base juridique différente. Par ailleurs, un certain nombre de pays tiers, à savoir l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein, sont ou seront associés à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, et participent donc à la fois au SIS II et au VIS.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : l'agence sera financée par le budget général de l'Union européenne. Les crédits nécessaires au financement des activités de l'agence proviendront des crédits qui sont actuellement prévus dans la programmation financière 2011-2013 aux lignes budgétaires suivantes :

- 18 02 04 «Système d'information Schengen (SIS II)»,
- 18 02 05 «Système d'information sur les visas (VIS)»,
- 18 03 11 «EURODAC».

La proposition **n'a donc pas d'incidence sur le cadre financier 2007-2013.**

La fiche financière annexée à la proposition table sur une adoption de ce texte en 2010, ce qui permettrait à l'agence d'avoir une existence légale en 2011 et de devenir une agence à part entière en **2012**.

Globalement, la phase préparatoire et de démarrage de l'Agence entre 2010 et 2013 est estimé à **113 millions EUR**, montant couvert par le cadre financier 2007-2013.