

Asile: système Eurodac de comparaison des empreintes digitales des demandeurs des pays tiers ou apatrides; demandes de comparaison avec les données d'Eurodac. Refonte

2008/0242(COD) - 30/05/2012 - Proposition législative modifiée pour reconsultation

OBJECTIF : **fondre en un règlement unique** :

- le règlement sur la création du système «EURODAC» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du futur règlement dit de Dublin et pour les demandes de comparaison avec les données EURODAC présentées par les services répressifs des États membres et Europol à des fins répressives, et
- la modification du [règlement \(UE\) n° 1077/2011](#) portant création d'une 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.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE sous forme d'**historique des propositions de la Commission** :

- **Décembre 2008** : EURODAC a été créé par le [règlement \(CE\) n° 2725/2000](#) concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin. En décembre 2008, la Commission a adopté une proposition de refonte destinée à modifier ce règlement (voir résumé de la proposition de 2008 daté du 03/12/2008). L'objet de cette proposition était de favoriser plus efficacement la bonne application du règlement dit «[règlement de Dublin](#)» et de traiter adéquatement les problèmes qui se posaient en matière de protection des données. Il était aussi proposé d'aligner le cadre de gestion informatique sur celui prévu par les règlements SIS II et VIS, via la reprise de la gestion opérationnelle EURODAC par la future agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. La proposition de 2008 prévoyait également i) d'abroger le règlement d'application et d'intégrer son contenu dans le règlement EURODAC ; ii) de tenir compte des développements de l'acquis en matière d'asile ainsi que des progrès techniques intervenus depuis l'adoption du règlement EURODAC en 2000. Cette proposition a été avalisée par le Parlement européen, sous réserve d'un certain nombre d'amendements.

- **Septembre 2009** : le 10 septembre 2009 (voir résumé daté de cette date), la Commission a présenté une proposition modifiée au texte de sa proposition de 2008 afin, d'une part, de tenir compte de la résolution du Parlement européen et du résultat des négociations menées au Conseil et, d'autre part, d'instaurer la possibilité, pour les services répressifs des États membres et Europol, d'accéder à la base de données centrale EURODAC aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et autres infractions pénales graves ainsi que des enquêtes en la matière. En particulier, cette nouvelle proposition prévoyait **une clause passerelle pour permettre cet accès à EURODAC à des fins répressives**. La proposition a été présentée en même temps que [la proposition de décision du Conseil](#) relative aux demandes de comparaison avec les données EURODAC présentées par les services répressifs des États membres et Europol à des fins répressives, qui explique en détail les modalités de cet accès. Le Parlement européen n'a toutefois pas adopté de résolution législative sur les propositions de septembre 2009.

- **Octobre 2010** : avec l'entrée en vigueur du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et la suppression du système des piliers, la proposition de décision du Conseil de 2009 est formellement devenue caduque. Toutefois, afin de faire progresser les négociations sur le paquet asile et de faciliter la conclusion d'un accord sur le règlement EURODAC, la Commission a estimé en 2010 qu'il convenait de retirer du règlement EURODAC, les dispositions faisant référence à l'accès à des fins répressives et a présenté **une nouvelle proposition le 11 octobre 2010 analogue à la refonte de 2008 du règlement EURODAC** (voir résumé daté de cette date). La Commission a souligné que permettre l'adoption plus rapide du nouveau règlement EURODAC faciliterait la création en temps utile de l'agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle à compter du 1^{er} décembre 2012.

- **Vers une nouvelle proposition de refonte** : il est devenu évident, depuis lors, que **l'accès à EURODAC à des fins répressives devait être pris en compte dans le cadre d'un accord équilibré sur les négociations du paquet relatif au régime d'asile européen commun**, afin de parachever le paquet en question pour la fin 2012. En conséquence, la Commission a décidé de présenter à nouveau des propositions destinées à permettre l'accès à EURODAC à des fins répressives, mais de **les regrouper cette fois en un nouveau règlement EURODAC unique**, puisque cette possibilité existe désormais depuis l'entrée en vigueur du TFUE et que la présentation d'un instrument unique est une pratique législative préférable.

Le [règlement \(UE\) n° 1077/2011](#) du Parlement européen et du Conseil portant création d'une 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 dispose que cette agence s'acquitte des tâches confiées à la Commission en tant qu'autorité chargée de la gestion opérationnelle d'EURODAC conformément au [règlement \(CE\) n° 2725/2000](#) et au [règlement \(CE\) n° 407/2002](#), ainsi que des tâches liées à l'infrastructure de communication, à savoir la supervision, la sécurité et la coordination des relations entre les États membres et le prestataire. Il convient que l'agence exerce les tâches qui lui sont confiées en vertu du présent règlement et que les dispositions correspondantes du règlement (UE) n° 1077/2011 soient modifiées en conséquence.

- **Mai 2012 : la proposition actuelle consiste donc à retirer celle de 2010 et à la remplacer par une nouvelle**, dans le but :

1. de prendre en compte la résolution du Parlement européen et les résultats des négociations au Conseil;
2. d'offrir la possibilité aux services répressifs des États membres et à Europol d'accéder à la base de données centrale EURODAC aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et autres infractions pénales graves ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière;
3. d'apporter les modifications nécessaires au règlement (UE) n° 1077/2011.

L'intention est désormais d'autoriser les services répressifs à consulter EURODAC aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et autres infractions pénales graves ainsi que des enquêtes en la matière. L'objectif est de permettre aux services répressifs de demander la comparaison de données dactyloscopiques avec celles stockées dans la base de données centrale EURODAC lorsqu'ils tentent d'établir l'identité exacte d'une personne qui est soupçonnée d'être l'auteur d'une infraction grave ou qui en a été la victime, ou d'obtenir davantage d'informations sur cette dernière. Les données dactyloscopiques constituent un élément de poids pour établir l'identité exacte d'une personne et sont reconnues de manière générale comme une source importante d'informations 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. Une comparaison de données dactyloscopiques détenues par les services répressifs désignés par les États membres ou par Europol avec celles conservées dans la base de données EURODAC ne sera possible que lorsqu'une telle comparaison se révélera nécessaire dans un cas précis et **dans des circonstances bien définies**.

ANALYSE D'IMPACT : la présente proposition modifiée reprend l'ensemble des dispositions proposées dans le projet de décision du Conseil de 2009 devenu caduc. En outre, elle introduit deux dispositions techniques relatives aux dispositions en matière d'asile. Ces éléments ne sont pas nouveaux et ont tous été examinés en profondeur dans les analyses d'impact des propositions antérieures de 2008 et 2009. Par conséquent, la présente proposition n'a pas fait spécifiquement l'objet de nouvelles consultations ou de nouvelles analyses d'impact d'envergure. Compte tenu des finalités de la présente proposition, **les analyses d'impact de 2008 et 2009 demeurent valables.**

Une analyse d'impact de la présente proposition modifiée a été initiée. Sa conclusion est que **l'accès des services répressifs à EURODAC est le seul moyen rapide, précis, sûr et efficace par rapport au coût de déterminer si – et, dans l'affirmative, où – des données relatives aux demandeurs d'asile sont disponibles dans les États membres.** Pour établir ou vérifier l'identité exacte d'un demandeur d'asile, il n'existe raisonnablement aucune alternative efficace à EURODAC qui permette aux services répressifs d'obtenir les mêmes résultats.

BASE JURIDIQUE : article 78, paragraphe 2), point e), article 87, paragraphe 2, point a), et article 88, paragraphe 2, point a) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

- Pour ce qui est des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile ou de protection subsidiaire, la base juridique de la présente proposition modifiée est l'article 78, paragraphe 2, point e), du traité TFUE, qui est la disposition du TFUE correspondant à la base juridique de la proposition initiale [article 63, point 1), a), du traité instituant la Communauté européenne] ;

- Pour ce qui est des éléments se rapportant à la collecte, à la conservation, au traitement, à l'analyse et à l'échange des informations utiles à des fins répressives, la base juridique est l'article 87, paragraphe 2, point a); et pour ce qui est du champ d'action d'EUROPOL et de ses missions, notamment, la collecte, la conservation, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations, la base juridique est l'article 88, paragraphe 2, point a).

CONTENU : la présente proposition modifie la proposition modifiée de la proposition, présentée par la Commission, de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (CE) n° [.../...] [établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride] – (voir résumé du 11/10/2010).

Elle modifie également le règlement (UE) n° 1077/2011 du Parlement européen et du Conseil portant création d'une 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.

Principales dispositions modificatrices :

Marquage des données : les références au «verrouillage» des données qui figuraient dans la refonte de 2008 ont été modifiées, la présente proposition utilisant le terme «marquage» pour les données relatives aux bénéficiaires d'une protection internationale reconnus. En application du règlement initial, les données des personnes bénéficiant d'une protection internationale demeuraient dans le système EURODAC, mais étaient verrouillées. À ce titre, le système EURODAC enregistrerait les résultats positifs concernant les empreintes digitales des bénéficiaires d'une protection internationale reconnus, mais les États membres n'en étaient pas informés. **La nouvelle proposition a été conçue afin de «marquer» ces données au lieu de les verrouiller, de manière à informer les États membres en cas de résultat positif se rapportant à une personne concernée dont les données ont fait l'objet d'un marquage.** Cette

modification permet d'informer les États membres de toute tentative de présentation d'une nouvelle demande d'asile par un bénéficiaire existant d'une protection internationale.

Accès à EURODAC à des fins répressives : plusieurs des modifications apportées à la proposition de 2010 proviennent directement de la proposition de 2009, devenue caduque, relative à l'accès à EURODAC à des fins répressives. C'est pourquoi, la présente section a été scindée afin de présenter, d'une part, les modifications concernant les autres dispositions de la proposition et, d'autre part, les modifications inspirées pour une large part par la proposition de septembre 2009, les références aux articles de cette dernière proposition étant indiquées afin de faciliter la comparaison.

Les éléments repris de la proposition de [septembre 2009](#) sont les suivants :

- l'article 1^{er}, par. 2, énonçant les **conditions applicables** – provient de l'article 1^{er} de la proposition de septembre 2009 ;
- l'article 5 relatif aux autorités **désignées autorisées à demander l'accès aux données EURODAC** – provient de l'article 3 de la proposition de septembre 2009, sauf pour ce qui concerne le titre, qui a été précisé ;
- l'article 6 relatif aux **autorités chargées de la vérification** qui ont pour mission de veiller à ce que les conditions applicables aux demandes de comparaison d'empreintes digitales avec les données EURODAC soient remplies – provient de l'article 4 de la proposition de septembre 2009 ;
- l'article 7 relatif à Europol – provient de l'article 5 de la proposition de septembre 2009.
- le chapitre VI (articles 19 à 22) relatif à la **procédure de comparaison et de transmission des données à des fins répressives** – provient des articles 6 à 9 de la proposition de septembre 2009 ;
- l'article 33 relatif à la **protection des données**, l'article 34 relatif à la sécurité des données, l'article 35 relatif à l'interdiction des transferts de données, l'article 36 relatif au registre et aux transferts – provient des articles 10 à 13 de la proposition de septembre 2009 ;
- l'article 39, paragraphe 3, relatif aux **coûts liés à la prévention ou à la détection des infractions pénales** définies dans le présent règlement ou aux enquêtes en la matière – provient de l'article 14 de la proposition de septembre 2009 ;
- l'article 40, paragraphes 8 et 9, relatif aux **rapports annuels portant sur l'accès à EURODAC à des fins répressives** – est une version modifiée de l'article 17, paragraphes 1 et 3, de la proposition de septembre 2009 ;
- l'article 43 relatif à la **notification des autorités désignées** et des autorités chargées de la vérification – provient de l'article 16 de la proposition de septembre 2009.

Les éléments ne figurant ni dans la proposition de [septembre 2009](#) ni dans la [proposition de 2010](#) sont les suivants :

- l'article 2, par. 1, contient des **définitions supplémentaires relatives notamment à l'agence et à Europol et à la nature des infractions pénales et terroristes** ;
- l'article 2, par. 2 et 4, précise, à des fins de protection des données, les cas dans lesquels la directive 95/46/CE s'applique et la manière dont la décision cadre 2008/977/JAI s'applique ;
- l'article 29 – la disposition relative à la brochure a été améliorée afin de faire en sorte qu'elle soit rédigée d'une manière simple et dans une langue que le demandeur puisse comprendre ;
- le chapitre VIII (article 38) apporte plusieurs **modifications au règlement (UE) n° 1077/2011 du Parlement européen et du Conseil** portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle ;
- l'article 41 – les termes «et Europol» ont été ajoutés à l'article relatif aux sanctions.

Dans toute la refonte, les références à l'«instance gestionnaire» ont été remplacées par des références à l'«agence».

Dispositions territoriales : le titre V du TFUE n'est pas applicable au Royaume-Uni ni à l'Irlande, sauf si ces deux pays en décident autrement, conformément aux dispositions du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande annexé au traité sur l'Union européenne (TUE) et au TFUE.

Le Royaume-Uni et l'Irlande sont liés par le règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil puisqu'ils ont notifié leur souhait de participer à l'adoption et à l'application dudit règlement en vertu du protocole susmentionné. La position de ces États membres à l'égard du règlement actuel n'a pas d'incidence sur leur éventuelle participation au règlement modifié.

En vertu du protocole annexé au TUE et au TFUE sur la position du Danemark, ce dernier ne participe pas à l'adoption par le Conseil des mesures visées au titre V du TFUE (à l'exception, des «mesures déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures» et des «mesures relatives à l'instauration d'un modèle type de visa»). Par conséquent, le Danemark ne participe pas à l'adoption du présent règlement et n'est donc pas lié par celui-ci ni soumis à son application. Cependant, étant donné qu'il applique l'actuel règlement EURODAC en vertu d'un accord international qu'il a conclu avec la Communauté en 2006, le Danemark est tenu de notifier à la Commission sa décision d'appliquer ou non le contenu du règlement modifié, conformément à l'article 3 dudit accord.

Le champ d'application des accords d'association précités conclus avec l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein ainsi que de l'accord parallèle conclu avec le Danemark ne couvre pas l'accès à EURODAC à des fins répressives. Comme la proposition de 2009, la présente proposition prévoit que la comparaison des données dactyloscopiques au moyen EURODAC ne peut être faite que si la comparaison avec les bases nationales de données dactyloscopiques et les systèmes automatisés nationaux d'identification par empreintes digitales d'autres États membres en application de la [décision 2008/615/JAI du Conseil](#) (accords de Prüm) a abouti à un résultat négatif. Cette disposition signifie que si un État membre n'a pas mis en œuvre la décision du Conseil précitée et ne peut pas procéder à une «vérification Prüm», il ne peut pas non plus effectuer de «vérification EURODAC» à des fins répressives. De même, **les États associés qui n'ont pas mis en œuvre les accords de Prüm ou qui n'y participent pas ne peuvent pas procéder à une «vérification EURODAC».**

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la présente proposition suppose qu'une modification technique soit apportée au système central EURODAC afin de rendre possibles les comparaisons à des fins répressives. Une nouvelle fonctionnalité permettant d'effectuer des recherches sur la base d'empreintes latentes est également proposée.

La présente proposition conserve les améliorations du système envisagées dans la proposition de 2010 en ce qui concerne les nouvelles fonctionnalités axées sur l'asile et se rapportant aux informations sur le statut de la personne concernée (auxquelles les négociations au Conseil avaient abouti). La fiche financière jointe à la proposition reflète cette modification et vaut également pour les éléments se rapportant aux demandes de comparaison avec les données EURODAC présentées par les services répressifs des États membres et Europol aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et autres infractions pénales graves ainsi que des enquêtes en la matière – voir [COM\(2009\)344](#).

Les coûts non administratifs estimés à **2.415.000 EUR** (et à 2.771.000 EUR si l'on tient compte des coûts administratifs et des coûts liés aux ressources humaines) comprennent 3 ans de maintenance technique et concernent les services, le matériel et les logiciels informatiques, et couvriraient la mise à niveau et l'adaptation nécessaires pour permettre les recherches à des fins répressives, ainsi que les modifications liées à la finalité originale du système, relative à l'asile, qui sont sans rapport avec l'accès à des fins répressives.

Les montants figurant dans la proposition de refonte du règlement EURODAC adoptée le 10 septembre 2009 ont été en grande partie repris dans la fiche financière et n'ont été que légèrement modifiés afin de

tenir compte des frais de personnel au sein de l'agence. Le coût total étant relativement peu élevé, aucune ressource supplémentaire et aucun rééquilibrage du budget prévu pour les affaires intérieures ne sera demandé et les fonds seront prélevés sur des lignes budgétaires existantes, à savoir celles de l'agence ou des affaires intérieures.