Schengen: infrastructure de communication pour l'environnement du système d'information Schengen SIS

2007/0104(CNS) - 11/06/2007 - Document de base législatif

OBJECTIF : établir le cadre juridique permettant de remplacer le SISNET, infrastructure de communication du SIS de 1ère génération, en prévoyant l'installation, le fonctionnement et la gestion d' une nouvelle infrastructure de communication temporaire en attendant la mise en œuvre complète du SIS II.

ACTE PROPOSÉ : Décision du Conseil.

CONTEXTE : Pour rappel, le SIS ou système d'information Schengen a été mis en place parallèlement à la Convention Schengen comme outil compensatoire à la suppression graduelle des contrôles aux frontières et élément indispensable à la libre circulation des personnes au sein d'un espace sans frontières intérieures, l'Espace Schengen (actuellement l'UE15 + la Norvège et l'Islande). Globalement, le SIS consiste en un système d'information mis à la disposition des États Schengen pour échanger des données concernant l'identité des personnes et la description des objets recherchés.

En décembre 2001, le Conseil a donné mandat à la Commission de développer le SIS II (voir CNS/2005/0103 et COD/2005/0106) afin de moderniser et d'étendre les fonctions du SIS de 1ère génération et d'en élargir le champ géographique pour permettre aux États membres ayant adhéré à l'UE en 2004 d'y accéder. Le futur SIS II serait développé, géré et financé sous la responsabilité de la Commission et du budget de l'Union (ce qui n'est pas le cas du SIS géré sur une base intergouvernementale). Le développement du SIS II a toutefois pris du retard et il est maintenant prévu de le mettre en place pour le **17 décembre 2008** (au lieu de 2006).

Pour s'assurer que l'objectif politique puisse encore être atteint en 2007 (à savoir la suppression des contrôles aux frontières intérieures des 25 États membres), le Conseil a décidé de mettre en œuvre une solution intermédiaire proposée par le Portugal, consistant à permettre aux 10 nouveaux États membres de se connecter à la version actuelle du SIS, **le SIS 1+**. Ce dernier repose sur une infrastructure de communication appelé **SISNET**, directement géré par le Secrétaire général du Conseil via un contrat de prestation de services financé par des contributions des États membres. Le contrat SISNET arrivera à échéance en **novembre 2008**.

Logiquement, le SIS II aurait dû prendre le relais de l'infrastructure de communication du SISNET. Mais en février 2007, le Conseil a estimé que les délais de procédures pour la passation d'un nouveau marché destiné à renouveler le contrat de service SISNET risquaient de laisser une période d'un mois environ durant laquelle les informations du SIS risquaient de ne plus être échangées. Une solution alternative et transitoire s'imposait donc pour permettre de **combler l'intervalle** entre novembre 2008 (date de la fin du contrat SISNET) et la mise en service du SIS II prévue pour fin 2008.

Avec la présente proposition, il est donc envisagé d'établir une base juridique limitée dans le temps pour financer et gérer l'infrastructure de communication du SIS 1+ durant cet intervalle et **à condition que le Conseil ne renouvelle pas le contrat SISNET**. La solution la plus appropriée, dans ce contexte, est celle envisagée dans la proposition laquelle consiste à recourir aux services d'infrastructure prévus par le contrat-cadre pour les «Services télématiques transeuropéens sécurisés entre administrations («contrat-cadre s-TESTA», voir ci-après).

La présente proposition (et la proposition parallèle de règlement) formalise cette solution, en délimitant clairement les tâches et responsabilités de la Commission, du Conseil et des États membres dans un contexte juridique complexe.

CONTENU : il reviendra à la Commission d'assurer l'installation, le fonctionnement et la gestion de l' infrastructure de communication. Celle-ci permettra de fournir des services de réseau et de sécurité pour les échanges de données entre la fonction de support technique et les unités nationales du SIS (de 1ère génération) ainsi qu'entre les bureaux SIRENE. L'infrastructure ne servira toutefois pas à assurer la circulation de données au niveau national (notamment des informations SIRENE) entre les autorités nationales compétentes et entre ces autorités et le bureau SIRENE national, qui demeure sous la responsabilité des États membres.

Avant de conclure un quelconque contrat avec le prestataire de services auquel l'infrastructure de communication sera confiée, la Commission devra établir des spécifications techniques correspondant aux besoins spécifiques du SIS 1+ et du réseau SIRENE. Elle tiendra compte des conditions et du cahier des charges définis par le Secrétaire général du Conseil pour le renouvellement du contrat SISNET.

La proposition prévoit un certain nombre de tâches relevant des États membres en vue de permettre à la Commission d'installer et de faire fonctionner l'infrastructure (ex. : fournir des locaux, pour accueillir des points d'accès nationaux de l'infrastructure de communication). La Commission les informera lorsque l'installation sera achevée, au terme des essais nécessaires pour assurer la disponibilité de l'infrastructure. Il est également prévu que le budget général de l'Union assure le financement de cette partie du SIS.

Les autres caractéristiques du dispositif sont les suivantes :

- **Programme IDABC** : il est prévu que la nouvelle infrastructure de communication soit établie en recourant aux mesures horizontales prévues dans le programme IDABC (décision 2004/387/CE, voir COD/2003/0147) et notamment à s-TESTA (une plate-forme de communication transeuropéenne sécurisée). Cette plate-forme sert aussi actuellement au développement de l'infrastructure de communication pour le SIS II ;
- **Essais de fonctionnement** : les essais de fonctionnement qui permettront de vérifier le bon fonctionnement du SIS et de l'échange SIRENE sur la nouvelle infrastructure de communication constituent une opération essentielle qui ne peut être exécutée que par les États membres, sous la coordination du Conseil. La France, qui est chargée de la gestion du C.SIS (dans le cadre du SIS II), a les compétences nécessaires pour proposer la procédure la plus appropriée et vérifier que le SIS et le SIRENE fonctionnent correctement dans la nouvelle infrastructure. Les groupes de travail du Conseil compétents pour le SIS et le SIRENE, qui réunissent les experts nationaux du domaine, entreprendront tous les travaux préparatoires en vue du lancement, de la coordination et de la validation des essais. La Commission veillera à la disponibilité de l'infrastructure de communication au sein du cadre s-TESTA ;
- **Migration** : une fois tous les essais effectués et validés, il sera possible de faire migrer l' infrastructure de communication du SIS et du SIRENE vers la nouvelle infrastructure mais **avant le 13 novembre 2008**, date à laquelle expire l'infrastructure actuelle prise en charge par l'accord SISNET ;
- **Exécution de tâches de gestion opérationnelle par des organismes publics nationaux** : il est prévu que certaines tâches de gestion opérationnelle soient confiées à des organismes publics nationaux, par souci d'efficacité. Les coûts liés à ces tâches seront néanmoins prises en charge par le budget de l'UE ;
- **Suivi et évaluation** : la Commission contrôlera les dépenses en utilisant tous les moyens prévus dans le contrat qui sera signé avec le prestataire s-TESTA. Une évaluation spécifique des services fournis par l'infrastructure de communication pour le SIS et le SIRENE aura lieu dans le cadre de l'évaluation globale de la décision IDABC ;

- **Abrogation du cadre juridique SISNET et modification de la Convention de Schengen** : dès que SISNET aura cessé de fonctionner, les dispositions le concernant deviendront caduques et devront être abrogées dans la mesure où la présente proposition vise à en prendre (pour une large partie) le relais. Le transfert à la Commission des droits de propriété découlant de l'exécution de l'accord SISNET (droits sur les composants du réseau, notamment) permettront d'accélérer l'installation de la nouvelle infrastructure de communication et de réduire l'incidence financière sur le budget de l'UE ;
- **Application conditionnelle et durée de validité limitée** : la présente proposition constitue une solution de rechange par rapport au renouvellement du SISNET et ne devrait donc être mise en œuvre que si la procédure de passation de marché public lancée par le Secrétaire général du Conseil au nom des États membres, en vue de l'attribution d'un nouveau contrat SISNET, ne donne pas de résultat. La proposition couvre dès lors la période qui sépare la fin du contrat SISNET (13 novembre 2008) et la mise en place du SIS II (normalement le 17 décembre 2008). Toutefois, mais par mesure de sécurité le dispositif prévoit la date du 1er novembre 2009 comme date ultime de son expiration ;
- **Base juridique double** : en raison de la double nature juridique du SIS, il est nécessaire d'adopter à la fois un règlement fondé sur le titre IV TCE (voir CNS/2007/0108) et la présente proposition de décision fondée sur le titre VI TUE, soit 2 instruments juridiques parallèles (1er et 3ème piliers) comme c'est le cas pour l'ensemble du dispositif existant relatif au SIS ;
- **Incidence budgétaire** : l'enveloppe financière demandée pour 2008 s'élève à **7,6 Mios EUR** (pour détails, se reporter à la fiche financière). La proposition aura en outre une incidence financière sur les budgets intergouvernementaux prévus dans l'acquis Schengen pour la création et la gestion du SISNET.