



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.12.2001
COM(2001) 720 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL**

Le développement du Système d'Information Schengen II

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL**

Le développement du Système d'Information Schengen II

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	3
2.	La situation actuelle.....	5
2.1.	L'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne	5
2.1.1.	Le SIS dans la Convention d'application de Schengen.....	5
2.1.2.	Les mesures relatives à l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne	6
2.2.	Le fonctionnement du SIS I.....	7
2.3.	Les travaux en cours.....	7
3.	Le DÉVELOPPEMENT du SIS II à partir de 2002.....	9
3.1.	Les travaux techniques à effectuer	9
3.1.1.	La gestion du projet à partir de 2002.....	9
3.1.2.	Aspects techniques	10
3.1.2.1.	Les phases du développement technique du projet de SIS II	10
3.1.2.2.	Les exigences techniques de base à respecter.....	12
3.1.2.3.	La question du futur réseau utilisé par le SIS II.....	12
3.2.	Le cadre institutionnel de l'élaboration des mesures nécessaires au développement du SIS II.....	13
3.3.	La détermination des bases juridiques appropriées des propositions législatives visant à développer le SIS II	14
3.4.	Les effets de la "géométrie variable"	15
3.5.	Les aspects financiers du développement du SIS II.....	16
4.	La gestion du SIS II opérationnel.....	16
5.	L'implication des futurs États membres de l'Union européenne.....	18
6.	Conclusions.....	19
Annexe	FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE	21

1. INTRODUCTION

La réalisation progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice comporte la mise en œuvre d'un espace sans frontières intérieures. L'article 61 du TCE dispose qu'à cette fin, des mesures doivent être arrêtées visant à assurer la libre circulation des personnes conformément à l'article 14 du TCE, en liaison avec des mesures d'accompagnement sur les contrôles aux frontières extérieures, l'asile et l'immigration, ainsi que des mesures visant à prévenir et combattre la criminalité.

Dans le cadre de la coopération intergouvernementale mise en place par la Convention de Schengen, les États membres concernés ont adopté les mesures mettant en œuvre la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures et la libre circulation des personnes quelle que soit leur nationalité, ainsi que l'ensemble des mesures d'accompagnement jugées nécessaires à la levée des contrôles aux frontières intérieures. Parmi ces mesures figurent notamment une harmonisation du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures, une harmonisation de la politique des visas, différentes formes de coopération policière et judiciaire en matière pénale, ainsi que la mise en place du Système d'Information Schengen (SIS).

Le SIS est un système d'information commun qui permet aux autorités compétentes des États membres de disposer, grâce à une procédure d'interrogation automatisée, de signalements sur des personnes et des objets, utiles notamment dans le cadre de la procédure de délivrance de visas, à l'occasion de contrôles aux frontières extérieures et de vérifications ou d'autres contrôles de police et de douanes exercés à l'intérieur du territoire. Le SIS est donc un élément essentiel du fonctionnement de l'espace sans frontières de Schengen et il est indispensable tant pour l'application du dispositif de circulation des personnes que pour la coopération policière et judiciaire pénale de Schengen.

L'acquis de Schengen, y compris le SIS, a été intégré le 1er mai 1999 dans le cadre de l'Union européenne en vertu du protocole annexé au Traité d'Amsterdam.

Le SIS actuel a été conçu en vue de permettre l'intégration de dix-huit États¹ et a été mis en place sur la base d'une technologie informatique aujourd'hui dépassée. Selon les États membres de Schengen, l'extension du SIS à un plus grand nombre d'États mettrait en cause la stabilité opérationnelle du système et pourrait même s'avérer impossible sur le plan technique. Aussi avaient-ils conclu, dès avant l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union, à la nécessité de développer un SIS de deuxième génération.

¹ Les quinze États membres de l'Union, l'Islande et la Norvège, et un poste de réserve.

Le développement du SIS II constitue une obligation à remplir dans les délais requis, car, d'une part, les futurs États membres ne pourront pas être intégrés dans le SIS actuel et, d'autre part, leur intégration dans le SIS II est un préalable à leur participation à l'espace sans frontières intérieures.

En outre, le développement du SIS II permettra de rendre le système plus performant par l'emploi de technologies plus avancées et l'ajout de nouvelles fonctionnalités dont l'utilité est apparue dans le cadre du fonctionnement actuel d'un espace sans frontières intérieures.

Le Conseil JAI des 28 et 29 mai 2001 a confirmé la priorité accordée au développement du SIS II d'ici 2006. Il s'est également mis d'accord sur la nécessité de cordonner les travaux au sein des structures du Conseil, sur l'allocation des fonds intergouvernementaux nécessaires pour poursuivre les travaux techniques en 2001 et sur le principe du financement communautaire du développement du SIS II à partir de 2002 (en application de l'article 41§3 TUE pour les aspects du SIS relevant du troisième pilier, le budget communautaire s'appliquant nécessairement s'agissant des aspects du SIS relevant du premier pilier).

Sur ce dernier point, il convient de rappeler que cette situation résulte de l'absence d'unanimité en faveur d'un financement intergouvernemental. Cette situation pouvant se reproduire à l'avenir, la Commission envisage, pour permettre une gestion plus souple de situations similaires découlant de l'article 41§3 du TUE, la possibilité de proposer le moment venu un accord interinstitutionnel respectant les compétences de chacune des institutions et s'inspirant de l'accord déjà conclu dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune.

Pour poursuivre les travaux, la Présidence belge et la Suède ont présenté deux initiatives que le Conseil est sur le point d'adopter, l'une fondée sur le premier pilier et l'autre sur le troisième, visant à conférer à la Commission, assistée par un comité, la responsabilité du développement du SIS II, et à définir une base légale pour son financement.

Parallèlement, le Conseil Budget a prévu le financement d'actions préparatoires en 2002.

La Commission a décidé, le 28 septembre dernier, d'assumer à la fois la responsabilité pour le financement et pour le développement du SIS II découlant de ce financement communautaire, étant entendu que celui-ci devra être mené :

- en étroite coopération avec les États membres ayant l'expérience du SIS I,
- en impliquant dûment le Parlement européen,
- en sollicitant l'assistance des Autorités de Contrôle Commune lorsque cela s'avère utile,
- en tenant compte de la position des États candidats à l'adhésion.

Endossant ses responsabilités, la Commission tient toutefois à souligner que le développement du SIS II ne relève pas de sa seule responsabilité. S'il est clair que la Commission a la responsabilité de l'exécution budgétaire, il faut cependant également que les conditions pour une bonne exécution soient assurées. A cet égard, les deux branches de l'autorité budgétaire (Conseil et Parlement) demeurent responsables pour l'inscription des ressources nécessaires au Budget.

De plus, l'autorité législative demeure responsable de l'adoption en temps utile des instruments législatifs nécessaires. Des retards pourraient compromettre le calendrier de mise en place du système. Le développement et l'installation du SIS II nécessiteront en effet, le moment venu, l'adoption de mesures législatives qui se substitueront aux articles 92 à 119 de la Convention de Schengen. Ces mesures devront être fondées sur les bases juridiques appropriées dans les traités, ce qui permettra aux autres institutions de jouer pleinement leur rôle dans le cadre institutionnel de l'Union et de la Communauté européennes.

Par sa présente communication, la Commission entend préparer dès 2001 les tâches dont elle aura la responsabilité à partir de 2002 et ouvrir le débat sur les différents aspects du développement du SIS II, tout en veillant à la cohérence et à la continuité avec les travaux liminaires engagés au Conseil. La communication porte avant tout sur la période de développement et d'installation du SIS II jusqu'en 2006. Concernant la gestion du SIS II opérationnel, seules des options peuvent être esquissées à ce stade. Le choix d'une option plutôt qu'une autre dépend de décisions qui devront être prises ultérieurement.

2. LA SITUATION ACTUELLE

2.1. L'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne

2.1.1. Le SIS dans la Convention d'application de Schengen

Le SIS est un outil de coopération entre les autorités concernées visant à assurer l'application des différentes politiques à mettre en place en vue de la réalisation d'un espace sans frontières intérieures.

L'article 93 de la Convention de Schengen (CAS) dispose que « *le Système d'Information Schengen a pour objet, conformément aux dispositions de la présente Convention, la préservation de l'ordre et de la sécurité publics, y compris la sûreté de l'État, et l'application des dispositions sur la circulation des personnes de la présente Convention sur les territoires des [États membres concernés] à l'aide des informations transmises par ce système* ».

Le SIS comporte exclusivement les catégories de données qui sont fournies par chacun des États membres et qui sont nécessaires aux fins d'extradition (article 95), de non-admission (article 96), de recherche de personnes disparues ou à protéger (article 97), de recherche de témoins et de personnes suspectes ou condamnées (article 98), de surveillance discrète ou de contrôle spécifique (article 99), ainsi que de recherche d'objets aux fins de saisie ou de preuves dans une procédure pénale (article 100). L'État membre signalant vérifie si l'importance du cas justifie l'intégration du signalement dans le SIS (article 94 CAS).

Le système se compose d'une partie nationale (les N-SIS) et d'une fonction de support technique installée à Strasbourg sous la responsabilité de la France et gérée pour le compte commun (le C-SIS). Le fichier de données de chaque N-SIS doit être identique aux fichiers des autres N-SIS, identité garantie par la transmission en ligne d'informations via le C-CIS. Les autorités d'un État membre ne peuvent interroger que le fichier de données de leur N-SIS (article 92 § 2 et 3 CAS).

La Convention d'application de Schengen comporte également un chapitre spécifique sur la protection des données à caractère personnel et la sécurité des données dans le cadre du SIS (articles 102 à 118 CAS). Une autorité de contrôle commune a été créée, chargée notamment du contrôle du C-SIS (article 115 CAS).

2.1.2. *Les mesures relatives à l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne*

En vertu du Protocole annexé au Traité d'Amsterdam, l'acquis de Schengen a été intégré dans le cadre de l'Union européenne le premier mai 1999 et, dans sa décision du 20 mai 1999², le Conseil a défini les éléments de l'acquis de Schengen intégrés dans le cadre de l'Union. Parmi ces éléments figure le dispositif relatif au SIS, c'est à dire les articles 92 à 118 de la Convention de Schengen, ainsi que les décisions et déclarations pertinentes du Comité exécutif (y compris la décision SCH/Com-ex (98) 29rev du 23.6.1998 concernant une clause-balai couvrant l'ensemble de l'acquis technique de Schengen³ adopté dans le cadre du fonctionnement du SIS).

L'acquis de Schengen a été intégré tel quel, sous réserve de quelques adaptations indispensables pour qu'il puisse s'appliquer à partir du premier mai 1999 dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union (article premier du Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, dénommé ci-après "Protocole Schengen").

Dans le contexte des travaux relatifs aux mesures nécessaires à l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'UE, les services de la Commission avaient également évoqué la possibilité de créer une agence pour gérer le SIS. Cette idée avait cependant été écartée par les États membres en raison de doutes sur la possibilité de créer une telle agence en temps utile pour l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam et donc du risque d'affecter le caractère opérationnel du SIS. Cependant, les États membres avaient indiqué que cette position ne préjugait en rien de la question qui se poserait ultérieurement à propos de la gestion du futur SIS II.

Parmi les mesures adoptées en vue de l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'UE, la décision du Conseil du 20 mai 1999 déterminant la base juridique de chacune des dispositions ou décisions constituant l'acquis de Schengen⁴ revêt une importance particulière. L'un des objectifs de cette "ventilation" des éléments de l'acquis de Schengen entre le premier et le troisième pilier était en effet de déterminer la base juridique des futures propositions visant à développer l'acquis de Schengen⁵.

Cependant le Conseil n'a pas pu réaliser cet exercice de ventilation pour le dispositif relatif au SIS, dont les éléments ne sont mentionnés dans les annexes à la décision n°1999/436/CE que "*pour mémoire*", sans détermination d'une base juridique.

A défaut d'une "ventilation" décidée par le Conseil, les dispositions de l'acquis de Schengen relatifs au SIS "*sont considérées comme des actes fondés sur le Titre VI du TUE*" en vertu de l'article 2 §1 in fine du Protocole Schengen. Toutefois selon l'article 5 §2 de ce même Protocole, toute proposition nouvelle relative à l'acquis de Schengen doit être fondée sur la ou les bases juridiques appropriées dans les traités même si le Conseil n'a pas ventilé les éléments pertinents de l'acquis de Schengen entre le premier et le troisième pilier.

² Décision n° 1999/435/CE relative à la définition de l'acquis de Schengen en vue de déterminer, conformément aux dispositions pertinentes du TCE et du TUE, la base juridique de chacune des dispositions ou décisions qui constituent l'acquis, JO L 176 du 10 juillet 1999, p. 1.

³ JO L 239 du 22 septembre 2000, p. 144.

⁴ Décision n° 1999/436/CE du Conseil du 20 mai 1999, JO L 176 du 10 juillet 1999, p. 17.

⁵ Voir le 4ème considérant de la décision n° 1999/436/CE.

2.2. Le fonctionnement du SIS I

Le SIS est un système d'information, c'est-à-dire un instrument de recherche consulté par la police, la police des frontières, les services douaniers et les autorités chargées de la délivrance de visas et de permis de séjour, chaque autorité ayant accès aux catégories de données nécessaires pour mener à bien sa tâche spécifique⁶. L'introduction de données dans le SIS relève de la responsabilité directe de chaque État Schengen et les signalements du SIS sont régis par le droit national des États Schengen qui les insèrent, à moins que des conditions plus strictes soient prévues par l'acquis de Schengen.

Les données SIS permettent aux utilisateurs d'identifier des personnes et des objets, de vérifier les justifications des recherches effectuées, de déterminer l'action prioritaire souhaitée et, si nécessaire, d'assurer la protection du personnel chargé des contrôles. En cas de résultat positif (c'est-à-dire quand une personne/objet est trouvé(e)), l'autorité responsable prend généralement contact avec le bureau national SIRENE pour obtenir des informations supplémentaires. Ces dernières sont fournies par des contacts bilatéraux entre les bureaux nationaux SIRENE concernés, selon des procédures strictes définies dans le manuel SIRENE.

Le SIS contient plus de 10 millions de données. La grande majorité d'entre elles se rapportent à des documents d'identité volés, soustraits ou perdus. Le nombre de personnes signalées (articles 95 à 99 compris) est supérieur à un million, dont 90 % sont signalées au titre de l'article 96. Les statistiques soumises au Conseil sur les résultats positifs sont difficiles à comparer puisqu'elles sont calculées en utilisant différentes méthodes nationales, mais expriment l'avis favorable des États membres sur l'efficacité du système.

Des années de pratique ont permis aux utilisateurs de se familiariser avec les possibilités offertes par le SIS, mais également de définir ce qui doit être amélioré. L'autorité de contrôle commune (ACC) a joué ici un rôle déterminant en émettant des avis et des recommandations pour le fonctionnement correct du SIS, conformément aux règles et aux droits en matière de protection des données prévus par la convention de Schengen. En particulier, l'ACC a élaboré 15 recommandations en avril 2000, la plupart ayant déjà été prises en considération⁷.

C'est dans ce contexte et sur la base de son évaluation du fonctionnement du système actuel que le Conseil a commencé à travailler en vue de développer un SIS II.

2.3. Les travaux en cours

Les discussions sur les améliorations possibles du SIS d'un point de vue technique et fonctionnel ont commencé en 1996 et une première étude de faisabilité relative au SIS II a été effectuée en 1998. Mais c'est récemment que les discussions au sein du Conseil se sont intensifiées⁸, particulièrement dans la perspective du prochain élargissement de l'Union.

Une nouvelle impulsion a été donnée au projet sous la présidence suédoise, lorsque les groupes de travail du Conseil ont commencé à progresser dans les travaux préparatoires

⁶ Article 101 de la Convention de Schengen.

⁷ Cinq d'entre elles devront être prises en considération lors du développement du SIS II. Par exemple, l'élaboration d'une solution technique permanente permettant de garantir qu'aucun citoyen de l'UE et aucun autre bénéficiaire des dispositions communautaires en matière de libre circulation des citoyens de l'UE ne sera inscrit sur la liste prévue à l'article 96, constitue une priorité. En outre, la question de l'utilisation frauduleuse d'identité devrait être traitée.

⁸ SIS 2 COMIX 21; CAT. 9 SIS 30 COMIX 238; CAT. 14 SIS 40 COMIX 304

concernant le SIS II⁹. Le groupe de travail SIRENE, ainsi que le groupe de travail SIS, ont établi une liste des nouvelles fonctionnalités possibles¹⁰.

Sur la base de ces travaux, ainsi que de toutes les propositions faites par les États membres et les propositions présentées suite au Conseil JAI du 20 septembre sur le terrorisme, la présidence belge prépare à présent la discussion par le Conseil de ce que pourraient être les nouvelles exigences auxquelles le SIS devrait satisfaire et quelles seraient ses priorités. Parallèlement, il a été confirmé que, compte tenu de tous les développements envisagés auxquels le SIS I ne pourrait pas faire face, le SIS II devrait être un nouveau système.

La Commission souhaite insister sur l'importance de progresser dans la définition des fonctionnalités du SIS. Elle souligne que certaines propositions actuellement à l'étude changeraient fondamentalement la finalité du SIS puisqu'il ne s'agirait plus seulement d'un système d'information, mais d'un système d'information et d'enquête. En outre, elle note que si certaines propositions pourraient déjà être mises en œuvre dans le système actuel et devront être prises en considération par le nouveau SIS II, beaucoup de propositions dépendent techniquement du développement du SIS II.

Parmi les questions examinées, il y a des propositions relatives aux possibilités d'accès au SIS, soit pour un plus grand nombre d'autorités, comme les services de sécurité et de renseignement, Europol, les autorités judiciaires, Eurojust et les autorités compétentes en matière d'asile, soit de manière plus large pour les autorités compétentes en matière de permis de séjour, par exemple.

Ces propositions, notamment celles qui résultent d'instructions du Conseil européen ou d'initiatives qui étaient en fait déjà prévues tel que l'accès d'Europol¹¹ envisagé par le plan d'action adopté en 1998 lors du Conseil européen de Vienne, pourraient être mises en œuvre à relativement court terme et sans conséquences techniques trop complexes. La Commission note également que l'accès des autorités judiciaires pourrait également être examiné dans le cadre des discussions au Conseil sur le mandat d'arrêt européen. Les autorités mentionnées dans la décision-cadre devraient également avoir accès au système. En outre, le signalement visé à l'article 95, qui correspond à une arrestation provisoire en vue de l'extradition, pourrait être élargi afin de contenir toutes les informations supplémentaires du mandat d'arrêt européen et de constituer une base pour l'arrestation et le transfert.

D'autres questions portent sur de nouvelles catégories de données qui seraient ajoutées au système actuel ou à la possibilité pour les données SIS d'être disponibles à l'avenir dans le

⁹ Le document SN 2728/01, décrivant les impératifs techniques stratégiques pour une nouvelle infrastructure du SIS et le document SIS-TECH 32 décrivant les implications techniques des nouvelles fonctions qui sont actuellement à l'étude au niveau du Conseil.

¹⁰ Les utilisateurs actuels du SIS ont énuméré quatre principaux types de nouvelles fonctionnalités:

- Types d'informations: nécessité d'introduire de nouvelles catégories de données dans le SIS, comme par exemple des objets ou des catégories de personnes supplémentaires. Il s'agit également de modifications des types d'informations (informations supplémentaires sur les personnes et les objets apparaissant sur l'écran ou utilisation de photographies, par exemple);
- Fonctions techniques; elles sont censées faciliter le travail quotidien des utilisateurs en améliorant les possibilités techniques (traitement des caractères nationaux, par exemple);
- Règles; certaines des nouvelles fonctionnalités proposées sont orientées vers la modification des règles existantes, telles que les champs obligatoires et la durée des signaux d'avertissement;
- Accès; la possibilité d'ouvrir le SIS II à de nouveaux utilisateurs est à l'étude. Outre l'accès des nouveaux États membres, la nécessité d'étendre l'accès à Europol et à d'autres institutions sera évaluée.

¹¹ L'objectif étant de favoriser l'assistance de la police pour la prévention et la détection des infractions pénales.

cadre d'opérations de police plus larges et à de plus larges fins en matière de circulation des personnes dans l'espace Schengen.

La Commission estime à cet égard que ces discussions devraient pleinement tenir compte des développements parallèles dans d'autres domaines en cours d'examen dans l'Union européenne et leur être complémentaire. En particulier, le SIS ne devrait pas avoir les mêmes fonctions que le système d'information d'Europol, qui devrait être mis en place en 2002 comme système de soutien pour les enquêtes sur les formes graves de la criminalité organisée et leur analyse, mais il pourrait plutôt se concentrer sur la prévention et la détection de menaces pour l'ordre public et la sécurité nationale.

En ce qui concerne l'autre fonction essentielle du SIS, c'est-à-dire l'application des dispositions sur la libre circulation des personnes, un rôle amélioré du SIS devrait être évalué dans le cadre approprié du Conseil. Dans ce contexte, il convient de mentionner la conclusion n° 26 du Conseil JAI du 20 septembre qui appelle à la création d'un réseau pour les échanges d'informations concernant les visas délivrés. La Commission estime que ce point devrait être examiné dans le cadre du développement du SIS II. Une nouvelle fonctionnalité concernant l'échange d'informations sur les visas délivrés porterait sur des informations que le demandeur de visa doit déjà fournir. Une telle fonctionnalité en matière de visas pourrait notamment être utile comme outil d'identification aux fins suivantes: lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, garantie de l'authenticité des visas délivrés aux frontières extérieures, amélioration de la procédure d'examen des demandes de visas grâce à l'appréciation plus facile de la bonne foi d'un voyageur (à partir de la deuxième demande de visa), facilitation de la circulation des voyageurs qui ont perdu leurs papiers et contribution au refoulement des personnes en séjour irrégulier.

Plus généralement et en ce qui concerne ses tâches en matière de développement technique du SIS II, la Commission met l'accent sur l'importance accordée en décembre par le Conseil aux orientations politiques concernant les nouvelles fonctionnalités proposées, y compris les fonctions liées au premier pilier, pour faciliter les travaux techniques.

Elle souligne également que chacune de ces nouvelles fonctionnalités qui seraient retenues par le Conseil, y compris celles qui pourraient leur être progressivement ajoutées à plus long terme, nécessitera une appréciation fiable en termes juridiques, financiers, techniques et de protection des données.

Enfin, la Commission rappelle qu'il convient de tenir dûment compte de l'avis du Parlement européen.

3. LE DÉVELOPPEMENT DU SIS II A PARTIR DE 2002

3.1. Les travaux techniques à effectuer

3.1.1. La gestion du projet à partir de 2002

Étant chargée de la gestion du projet de développement technique à partir de 2002, la Commission souhaite mentionner un certain nombre d'éléments clés dans l'approche qu'elle suivra, qui vise à assurer le succès de l'opération dans un calendrier serré. Il convient

- d'assurer tant la cohérence que la continuité avec les travaux effectués dans le cadre du Conseil. Le développement du SIS II sera mené en étroite collaboration avec les États

membres, notamment par la comitologie à décider par le Conseil suite aux initiatives belgo-suédoises.

- de demander des ressources appropriées pour la gestion du projet. Une équipe de gestion des projets est mise en place. Elle coordonnera le développement du projet et constituera un point de contact connu des États membres (cf. annexe). Il sera fait appel à des compétences complémentaires externes si nécessaire.
- de tenir compte des orientations internes qu'elle a développées pour d'autres projets informatiques importants, notamment celles établies pour prendre en considération les aspects liés à la sécurité, en phase de démarrage. Le respect de ces orientations permettra également de simplifier les procédures d'appel d'offres. En outre, la Commission tirera profit des travaux précédents qui pourraient être utiles (certains projets exécutés ou certaines études et recherche effectuées dans le cadre du programme "Technologies de la société de l'information" (cinquième programme cadre), le programme d'échange électronique de données entre administrations (IDA), l'initiative e-Europe ou EURODAC, par exemple).
- de veiller à ce qu'un contrôle de qualité externe et indépendant (y compris de l'étude de faisabilité telle que décrite ci-dessous) ait lieu.
- de faire en sorte que les exigences en matière de protection des données soient remplies à tous les stades de la phase de développement. L'autorité de contrôle commune de Schengen aura un rôle à jouer à cet égard. Le moment venu, après sa mise en place, le contrôleur européen à la protection des données devra également jouer le rôle que lui confère le règlement du 18 décembre 2000¹².

3.1.2. *Aspects techniques*

3.1.2.1. Les phases du développement technique du projet de SIS II

Les phases de la planification du développement technique de SIS II se succéderont dans l'ordre indiqué ci-après. La Commission rappelle néanmoins que pour mener à bien le lancement du projet les États membres devraient tout d'abord se mettre d'accord sur les principales fonctionnalités du SIS II, et que pour que l'achèvement du projet soit couronné de succès, ils devraient s'être mis d'accord en temps voulu sur les fonctions et les données à traiter par la solution technique définitive.

(1) Travaux préparatoires et étude de faisabilité

En complément aux travaux préparatoires en cours au Conseil¹³, une étude de faisabilité sera commandée et préparée en étroite collaboration avec les États membres, pour couvrir les aspects techniques, financiers et organisationnels du développement et de l'installation du SIS II.

¹² Règlement CE n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2000, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données.

¹³ Les principaux documents préparés jusqu'à présent par le groupe de travail SIS-TECH du Conseil dans le cadre des travaux préparatoires pour le SIS II feront l'objet d'un examen approfondi.

L'étude devra faire face à des contraintes politiques et juridiques changeantes. Le débat actuel sur la nature du SIS aura une influence sur la solution technique à étudier car, par exemple, il y a une différence significative entre un système qui transmet seulement des messages et un système qui traiteraient également les questions des utilisateurs finaux comme certains le proposent.

L'étude évaluera la faisabilité d'une approche stratégique selon laquelle une infrastructure technique extensible pourrait progressivement être adaptée aux exigences actuelles et futures. Elle indiquera également un calendrier possible pour l'installation du système, aidera à définir des actions nécessaires pour réduire ou éliminer tout risque lié à la mise en œuvre et à vérifier les conditions nécessaires à l'achèvement réussi du projet dans les délais.

En outre, l'étude examinera s'il serait plus efficace d'avoir un système centralisé ou décentralisé, même si ce choix, allant au-delà du travail technique, devra être fait au niveau politique¹⁴.

Enfin, elle constituera une base solide pour engager les ressources humaines et financières nécessaires, tant pour l'achèvement du projet que pour le bon fonctionnement de la solution technique finalement choisie.

(2) Phase de développement et de construction (passation de marchés)

Le lancement d'un appel d'offres pour sélectionner le fournisseur de la solution technique qui commencera à mettre en œuvre le système, sous la responsabilité et la surveillance étroite de la Commission, engage la deuxième phase.

La rédaction du cahier des charges de l'appel d'offres pour le SIS II sera fondée sur les résultats de l'étude de faisabilité. Le cahier des charges devra dûment prendre en considération les exigences définies par le Conseil (données, fonctionnalités, accès, etc.) ou, faute d'un accord du Conseil sur ce point, permettre éventuellement d'incorporer de nouvelles exigences. Il devrait également permettre à la Commission de conserver le contrôle sur le développement du système.

(3) Phases de réception et d'adaptation

Les essais de réception ont lieu avant l'adaptation, afin d'évaluer la solution proposée au regard des impératifs techniques définis, et, ultérieurement, après l'adaptation, au regard des besoins des utilisateurs. La teneur de l'adaptation dépendra de la flexibilité de la solution choisie (elle devra être adaptée à de nouvelles fonctions ou s'adaptera d'elle-même à de nouvelles fonctionnalités).

(4) Migration vers le SIS II et préparation de la phase opérationnelle

La migration du SIS I au SIS II, ainsi que la préparation de l'intégration des nouveaux États membres, constituent la dernière phase du projet.

¹⁴ Il convient de souligner que le choix de créer ou non une partie centrale du SIS II devrait être distingué de l'évaluation de la nécessité de disposer, lorsque le SIS II sera opérationnel, d'une organisation centrale chargée d'un certain nombre de tâches (helpdesk pour les utilisateurs ou respect de la sécurité, par exemple).

La migration vers le SIS II sera soumise à une évaluation des risques en vue d'établir s'il serait plus efficace d'utiliser parallèlement les deux systèmes dans une phase préopérationnelle ou de migrer directement du SIS I au SIS II.

En outre, afin de mener à bien le lancement de la phase opérationnelle, l'appel d'offres présenté sous (2) devrait prévoir que le contractant se charge de l'entretien et de l'assistance.

3.1.2.2. Les exigences techniques de base à respecter

Les caractéristiques techniques actuelles du SIS doivent être prises en considération pour établir les impératifs techniques à respecter par le SIS II. Fondamentalement, la fonction actuelle du système consiste à valider et à transmettre des messages des États membres à tous les autres États membres et à garantir que tous disposent des mêmes données. Le système est opérationnel 24 heures sur 24 et doit être protégé par des caractéristiques lui conférant un niveau de disponibilité et de sécurité élevé.

Sur cette base et compte tenu des objectifs et des fonctionnalités du SIS, ainsi que de la nécessité d'éviter de reproduire des points faibles actuels dans le nouveau système, une solution technique devrait présenter les caractéristiques de base suivantes:

- le SIS II doit être basé sur une technologie moderne et disponible immédiatement, permettant ainsi de bénéficier d'une solution simple et souple, et réduisant les frais d'entretien et les changements par rapport au système actuel;
- la solution informatique, une fois mise en place, devrait être facilement adaptable pour intégrer de nouveaux domaines ou de nouvelles catégories de données. Il devrait également être possible de progresser en améliorant la solution technique par l'ajout progressif de nouvelles fonctions;
- la réduction du temps nécessaire pour tester et effectuer des changements, comme par exemple l'intégration des nouveaux États membres, devrait constituer une exigence spécifique. À cet égard, le développement d'interfaces nationales communes constituerait un élément déterminant;
- compte tenu du nombre plus élevé d'utilisateurs finaux du SIS II et des nouvelles fonctionnalités potentielles, la nouvelle solution doit pouvoir traiter de plus grands volumes de données que le SIS actuel;
- il importe de préserver la sécurité et, à cet égard, la liste complète des dispositions existantes constituera une base. L'utilisation de normes communes et d'autres possibilités seront examinées.

3.1.2.3. La question du futur réseau utilisé par le SIS II

La définition du réseau (et de sa sécurité) à employer par le SIS II devrait être considérée comme une partie distincte de la solution globale et doit être traitée, au moins, comme un sous-projet dans le projet. Dans le cas d'un système centralisé, trois options principales peuvent être examinées plus en détail:

- l'utilisation du réseau actuel "SISNET", élargi et adapté à un plus grand nombre d'États membres et d'un protocole de communication plus moderne;

- l'utilisation des services génériques IDA, notamment le réseau administratif européen TESTA;
- un réseau entièrement nouveau. Cette option, évidemment la plus onéreuse, exigerait une planification, la rédaction d'un cahier des charges, des phases de démarrage, etc. similaires à celles décrites ci-dessus.

3.2. Le cadre institutionnel de l'élaboration des mesures nécessaires au développement du SIS II

La mise en place du SIS II constitue un projet d'importance politique majeure et de grande envergure. Il est clair que ce projet ne pourra être mené à bien dans les délais impartis qu'à travers des efforts conjoints et soutenus de toutes les institutions concernées et des États membres. Leur degré d'implication sera néanmoins différent, selon la nature des mesures qui devront être adoptées pour le développement du SIS II et son installation. Ainsi faut-il distinguer les mesures et décisions sur les plans technique et organisationnel d'une part, des mesures législatives d'autre part.

Les mesures et décisions techniques, à savoir le lancement de l'étude de faisabilité en 2002 puis le lancement d'un appel d'offres pour l'installation du SIS II, sont de la responsabilité de la Commission.

Cependant, comme cela a déjà été mentionné, elle n'agira pas seule dans cette tâche et fera appel à l'expertise des États membres, dans le cadre de la comitologie prévue par les initiatives belgo-suédoises.

Le Parlement européen quant à lui sera informé des travaux conformément à la comitologie prévue par la décision du Conseil n° 1999/468/CE, du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission¹⁵ et à l'accord entre le Parlement européen et la Commission à ce sujet¹⁶.

Les mesures de nature législative, et qui pour l'essentiel porteront sur les aspects du SIS visés par les articles 92 à 118 de la Convention de Schengen, devront être fondées sur la ou les bases juridiques appropriées dans les traités et ne seront donc pas traitées dans le cadre de la comitologie visée ci-dessus.

Les institutions et les États membres exerceront donc le rôle qui leur incombe en vertu de ces bases juridiques. Il convient de noter que les États membres comme la Commission disposent du droit d'initiative prévu par les Traités, mais que pour les mesures fondées sur le Titre IV du TCE, les États membres ne disposeront de ce droit d'initiative que jusqu'au 30 avril 2004.

La Commission souligne l'importance d'une définition claire des mesures relevant des deux catégories afin de déterminer le cadre institutionnel dans lequel chacune de ces mesures doit être traitée. Dans cette perspective, la déclaration qui sera faite à l'occasion de l'adoption des deux initiatives belgo-suédoises fournit des listes qui précisent les éléments qui dans le développement du SIS II relèveront de la comitologie mise en place pour assister la Commission dans ses travaux techniques, ou d'initiatives législatives qui devraient être développés dans le cadre du programme que la présidence belge est en train d'initier.

¹⁵ JO L 184 du 17 juillet 1999, p. 23.

¹⁶ JO L 256 du 10 octobre 2000, p. 19.

3.3. La détermination des bases juridiques appropriées des propositions législatives visant à développer le SIS II

Les instruments législatifs nécessaires pour développer le SIS II doivent être fondés sur la ou les bases juridiques appropriées dans les Traités. En 1999, le débat qui s'était tenu à ce sujet au moment de l'intégration de l'acquis Schengen dans le cadre de l'UE avait été affecté par une préoccupation essentiellement d'ordre pragmatique, et en soi légitime, à savoir ne pas risquer d'affecter le caractère opérationnel du SIS par la détermination d'une double base juridique dans les traités. La Commission estime qu'un accord sur ce point devrait aujourd'hui pouvoir être atteint.

La position de la Commission, défendue lors des travaux sur la ventilation des éléments de l'acquis de Schengen, est de souligner que le SIS, tout en étant un élément essentiel de la coopération développée dans le cadre de Schengen, ne constitue pas une finalité en soi mais sert à la réalisation des mesures et formes de coopération visées dans les autres chapitres de la Convention de Schengen. Les dispositions sur la création du SIS et son exploitation et utilisation sont explicites à cet égard, le SIS ayant pour objet la préservation de la sécurité et de l'ordre public et l'application des dispositions sur la libre circulation des personnes (article 93). Le SIS ne peut donc être réduit à un instrument au bénéfice exclusif de la coopération policière et judiciaire pénale dans le cadre de Schengen et ne relève pas du seul Titre VI du TUE, mais constitue un outil mixte relevant également du premier pilier.

À l'appui de cette interprétation, la Commission rappelle que les signalements visés à l'article 96 sont utilisés par les autorités compétentes dans le cadre des procédures de délivrance des visas, des contrôles sur les personnes aux frontières extérieures et à l'intérieur du territoire Schengen (respect des conditions d'entrée et de court séjour), ainsi que dans le cadre des procédures de délivrance de titres de séjour et de l'administration des étrangers. Il s'agit là de domaines qui, depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, relèvent du Traité CE et en particulier de son article 62. Aussi, la Commission estime-t-elle que l'article 96 de la Convention de Schengen trouve sa base juridique dans le Traité CE (articles 62, 63 et 66).

S'il est vrai qu'un signalement visé à l'article 96 peut contribuer à la préservation de l'ordre public, il se traduit toutefois par des actions qui ne constituent pas une forme de coopération policière au sens du Titre VI du TUE (et des dispositions du Titre III "Police et sécurité" de la Convention de Schengen). Les suites réservées à un signalement aux fins de non-admission sont des mesures relevant du domaine de l'entrée et du séjour des étrangers, qu'il s'agisse du refus d'un visa, du refoulement à la frontière extérieure ou de l'éloignement si la personne est trouvée à l'intérieur du territoire Schengen.

Aussi la Commission est-elle d'avis que les éléments de l'acquis de Schengen relatif au SIS qui sont commun aux fichiers du premier pilier et du troisième pilier (notamment les dispositions concernant la création, l'exploitation et l'utilisation du SIS, ainsi que celles concernant la protection des données) doivent être considérés comme ayant une double base juridique.

La Commission relève par ailleurs que la décision du Conseil autorisant le Royaume-Uni à participer partiellement au SIS, tout comme les deux initiatives belgo-suédoises, fondées sur le premier pilier pour la partie "libre circulation" et le troisième pilier pour la partie relevant de la coopération policière et judiciaire pénale, confirment la nature mixte du SIS.

Ce raisonnement sur la "ventilation" de l'acquis de Schengen entre le premier et le troisième pilier vaut également pour les propositions nécessaires au développement du SIS II. Aussi, et dès lors qu'une proposition "transpiliers", c'est-à-dire fondée à la fois sur le premier et le troisième pilier, n'est pas juridiquement possible, la Commission est d'avis que des initiatives parallèles fondées sur le premier et le troisième pilier devront être présentées.

Il s'agit là d'un élément de complexité juridique. Toutefois la détermination des bases légales appropriées pour les propositions constituant un développement de l'acquis de Schengen est une obligation découlant du Protocole Schengen et qui doit être menée de manière objective, dans le plein respect des traités.

Ces difficultés ne sont d'ailleurs pas insolubles, et peuvent trouver des solutions juridiquement correctes, par exemple en décidant la mise en application simultanée de l'instrument relevant du premier pilier et de celui relevant du troisième pilier.

3.4. Les effets de la "géométrie variable"

Une autre difficulté juridique tient à la "géométrie variable" s'appliquant dans les domaines relevant du Titre IV du Traité et qui résulte des Protocoles annexés au Traité d'Amsterdam sur la participation de certains États membres de l'Union européenne - Danemark, Irlande et Royaume-Uni - aux mesures envisagées. À cela s'ajoute la question de la participation de l'Islande et de la Norvège au développement de l'acquis Schengen, posée en vertu de l'accord d'association conclu par ces pays avec l'Union européenne.

Le Royaume-Uni, en vertu de la décision n° 2000/365/CE du Conseil, ne participera pas à l'article 96 de la Convention de Schengen et ne participera aux autres dispositions relatives au SIS que dans la mesure où elles n'ont pas de lien avec l'article 96. En vertu de l'article 8 §2 de cette décision, le Royaume-Uni est réputé avoir notifié irrévocablement au Président du Conseil, conformément à l'article 5 du Protocole Schengen, qu'il souhaite participer à toutes les propositions et initiatives fondées sur les éléments de l'acquis de Schengen, ainsi qu'il y a été autorisé par cette même décision. Ceci vaut donc à l'égard des propositions relatives au développement du SIS II à l'exception de celles qui se rapportent à l'article 96.

La situation de l'Irlande devrait être la même, puisque le mécanisme prévu par le projet de décision du Conseil actuellement à l'étude, est similaire à celui retenu pour le Royaume-Uni.

Par ailleurs, la question de l'éventuelle participation du Royaume-Uni et de l'Irlande à des nouvelles fonctionnalités qui seraient intégrées au SIS II sera régie par les protocoles pertinents annexés au Traité d'Amsterdam et/ou les dispositions prises en application de ces protocoles.

S'agissant du Danemark, il convient de distinguer entre les propositions qui seront fondées sur le Titre VI du TUE et celles fondées sur le Titre IV du TCE, le Danemark participant pleinement aux premières mais non aux secondes¹⁷. Cependant, s'agissant de mesures qui visent à développer l'acquis de Schengen, le Danemark pourra décider, en vertu de l'article 5 de ce Protocole, et dans un délai de six mois après que le Conseil a arrêté une telle mesure, s'il transpose la mesure en question dans son droit national.

Enfin, concernant l'Islande et la Norvège, les articles 92 à 118 de la Convention de Schengen font partie du champ d'application matériel de l'Accord conclu entre l'Union européenne et

¹⁷ Protocole annexé au Traité d'Amsterdam sur la position du Danemark.

ces deux pays sur leur association à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen. Les propositions législatives visant à développer le SIS II, quelle que soit leur base juridique, devront donc être traitées également dans le cadre du Comité mixte mis en place par cet Accord¹⁸.

3.5. Les aspects financiers du développement du SIS II

Le développement technique et l'installation du SIS II ont des incidences financières qui ne peuvent pas être décrites, à ce stade, d'une façon définitive, mais sur lesquelles des indications peuvent déjà être fournies sur la base des chiffres communiqués par du Conseil dans la fiche financière annexée aux initiatives belgo-suédoises, mais aussi sur la base du système SIS actuel et de comparaisons avec les projets informatiques d'une ampleur similaire.

Les incidences financières dépendront évidemment aussi de la structure et du contenu du système à mettre en place. Cette première évaluation est présentée en détail dans une annexe à la présente communication qui contient un état financier, basé sur une estimation fiable, mais indicative, des coûts des différents aspects des projets, y compris des ressources humaines concernées. Sans l'affectation des ressources financières et humaines appropriées au projet par l'autorité budgétaire, il serait impossible de développer à temps le SIS II.

L'étude de faisabilité à lancer en 2002 devrait fournir des éléments supplémentaires confirmant les chiffres indiqués dans la présente communication.

Par ailleurs, il convient de rappeler ici que la contribution de l'Islande et de la Norvège aux frais de développement du SIS II devra être déterminée conformément à l'article 12 §1 de l'Accord conclu avec l'Union.

4. LA GESTION DU SIS II OPERATIONNEL

Une première réflexion sur la gestion future du SIS II opérationnel, et l'éventualité d'en confier la partie centrale à une agence, avait eu lieu lors des travaux relatifs à l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre légal de l'Union. L'option alors étudiée visait à permettre d'adapter les aspects institutionnels du SIS à son nouvel environnement institutionnel. La décision envisagée devait compléter celles relatives à la détermination et à la ventilation de l'acquis SIS auxquelles elle se référait. Le débat n'a cependant pas pu se poursuivre en l'absence de décision sur la ventilation du dispositif relatif au SIS entre le premier et le troisième pilier. Par ailleurs, plus récemment, dans le cadre de l'évaluation par le Parlement européen de la coopération Schengen, le rapport Coelho du 21 juin 2001 a recommandé la création d'une agence séparée, financée par le budget communautaire¹⁹.

De l'avis de la Commission, il est trop tôt pour qu'une option plutôt qu'une autre soit retenue. De plus, un tel débat ne devrait pas, à ce stade, détourner les travaux de la priorité que constitue le développement du système lui-même.

Pour autant ce débat ne peut être totalement ignoré, et ce au moins parce qu'il est clair qu'un accord au Conseil sera nécessaire avant l'achèvement du développement et de l'installation du SIS II sur sa structure de gestion centrale, sous peine de saper son fonctionnement et les

¹⁸ L'association de l'Islande et de la Norvège aux travaux de la Commission dans le cadre de la comitologie devra être réglée conformément à l'échange de lettres annexé à l'accord d'association.

¹⁹ Rapport Coelho, A5-0233/2001

efforts accomplis pour son développement. C'est un fait qu'indépendamment de la décision technique en faveur de l'existence d'une partie centrale dans le système, une unité centrale serait nécessaire pour effectuer une série de tâches d'exécution (helpdesk, préservation de la sécurité et la maintenance²⁰).

Dès lors, la Commission souhaite apporter les éléments suivants au débat.

- les initiatives belgo-suédoises font référence à un système intégré unique, solution qui est également soutenue par la Commission. Il convient de se rappeler que toute décision concernant le financement du SIS opérationnel devra dûment prendre en considération sa nature mixte (premier et troisième piliers).
- Aux fins de l'examen des options envisageables pour gérer le contenu technique complexe du SIS II, la Commission souhaite utiliser la réflexion déjà lancée pour faire face aux situations de plus en plus fréquentes dans lesquelles la Communauté est exposée à une évolution de la réglementation dans des domaines hautement techniques exigeant un degré élevé de spécialisation. Cela a conduit la Commission à rechercher de manière plus approfondie les tâches à externaliser²¹. La gestion du SIS II, compte tenu tant de sa double nature que de son contenu hautement technique, peut effectivement nécessiter une externalisation.
- L'externalisation peut prendre plusieurs formes, y compris la décentralisation, la sous-traitance et la délégation. De nouveau, se concentrer sur une option plutôt qu'une autre serait prématuré à ce stade étant donné que les options peuvent varier en fonction des décisions qui auront été prises sur la structure et le contenu du système. Toutefois, en vue de lancer le débat, la Commission définira les concepts qui seront examinés plus en détail lors que la question de la gestion du SIS II sera examinée:

- **la décentralisation** consiste à déléguer des compétences d'exécution à des organismes publics nationaux ayant une mission de service public soutenue par l'État, qui agissent en qualité de partenaires pour mettre en œuvre certaines politiques communautaires. Cette option, surtout appropriée pour un type de gestion par mise en réseau, lorsqu'il est nécessaire de collaborer avec les partenaires nationaux pour prendre en considération des particularités locales, pourrait cependant ne pas être appropriée aux fins de la gestion de la partie centrale du SIS II;

- **la sous-traitance** consiste à conclure des contrats externes avec des entreprises du secteur privé. Les contractants ne peuvent pas exercer l'autorité publique ou des pouvoirs discrétionnaires et ils peuvent n'être chargés que de tâches techniques et d'exécution clairement définies. Cette option néanmoins, même si elle est envisageable pour des tâches limitées à l'entretien, devrait être évaluée au regard de la sensibilité du SIS;

- **la délégation** consiste à conférer des compétences d'exécution à des organismes publics, généralement appelés "agences". En ce qui concerne les agences, différentes options sont envisageables, également au regard des précédents existants, que les tâches confiées à cet organe soient purement exécutives ou comprennent des tâches de direction, et que leur

²⁰ À ce stade, cependant, il faut encore connaître les résultats de l'étude de faisabilité pour disposer d'une image complète des tâches d'une future unité centralisée et des ressources humaines qui lui seront nécessaires.

²¹ Communication relative à l'adéquation entre ressources humaines et tâches de la Commission (SEC 2000/200),

mandat les place dans le cadre du premier pilier et/ou du troisième pilier (par exemple l'OEDT ou Europol).

À ce stade, il n'est pas possible de définir précisément quelles pourraient être les tâches confiées à la structure de gestion du SIS II. Il est clair cependant que la solution choisie devrait tenir compte de la nature mixte du SIS II et assurer la continuité avec le SIS I en maintenant les avantages d'un système intégré unique.

La création d'une agence, sur la base des dispositions juridiques appropriées des traités, présenterait beaucoup d'avantages, combinant l'autonomie de l'action, l'intégration de la compétence des États membres et la responsabilité. L'avantage de cette option, assez flexible, devrait également être considéré dans le contexte plus général du développement ou des discussions concernant actuellement d'autres instruments opérationnels et administratifs qui pourraient relever de la responsabilité d'une telle agence (EURODAC, en matière d'asile, par exemple). La nécessité de mettre en place un bureau central SIRENE pour améliorer la coordination et la qualité des travaux pourrait finalement se faire sentir, notamment après la discussion sur les nouvelles fonctionnalités. Si tel devait être le cas, cette entité pourrait être créée sur le même site que la partie centrale du SIS II.

D'autres options, consistant par exemple à confier la gestion du SIS II à une agence telle qu'Europol, pourraient être évaluées à long terme. Néanmoins, cette évaluation devrait tenir compte du fait que les règles et les procédures du troisième pilier ne peuvent pas s'appliquer à un seul système comportant des aspects liés au premier pilier sans que cela soit incompatible avec les modifications introduites par le traité d'Amsterdam.

La Commission estime, en tout état de cause, que l'option retenue devra garantir l'efficacité opérationnelle et la continuité du fonctionnement du SIS et respecter le cadre institutionnel de l'Union.

5. L'IMPLICATION DES FUTURS ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE

En vertu de l'article 8 du Protocole Schengen, "*aux fins des négociations en vue de l'adhésion de nouveaux États membres à l'Union européenne, l'acquis de Schengen et les autres mesures prises par les institutions dans le champ d'application de celui-ci sont considérés comme un acquis qui doit être intégralement accepté par tous les États candidats à l'adhésion*". L'ensemble de l'acquis de Schengen et ses développements – y compris en ce qui concerne le SIS – devront donc être acceptés et, le moment venu, mis en œuvre par les nouveaux États membres.

Dans cette perspective, il convient de rappeler que, afin de pouvoir faire partie de l'espace sans frontières intérieures, un État membre doit participer pleinement à un SIS opérationnel. Une telle participation constitue un préalable indispensable à la levée des contrôles aux frontières communes entre le nouvel État membre et les États membres qui font d'ores et déjà partie de cet espace.

Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, un des objectifs du développement du SIS II est précisément de créer un système qui permette l'intégration de ces nouveaux États membres. Cette intégration devrait pouvoir intervenir de manière aussi rapprochée que possible de la date de leur adhésion.

Une implication appropriée des pays candidats dans les travaux en vue du développement du SIS II devra donc être assurée en temps utile.

Cette implication passera dans un premier temps par une phase d'information. La Commission informera régulièrement les pays candidats à l'adhésion de l'état des travaux en vue du développement du SIS II. La Commission examinera la possibilité d'organiser un premier séminaire d'information courant 2002. Par ailleurs, elle invite d'ores et déjà les pays candidats à lui faire parvenir, en réaction à la présente communication, leurs éventuelles observations sur le SIS II et son développement (y compris sur leurs attentes quant à leur implication dans les travaux à ce sujet), ainsi que toute information utile dont la Commission pourrait avoir besoin et qu'elle précisera au cours du développement du projet.

La manière dont les pays candidats à l'adhésion pourront être impliqués dans le comité qui assistera la Commission sur les aspects techniques du développement du SIS II sera précisée ultérieurement, en tenant compte notamment des principes généraux applicables à la participation des États candidats en tant qu'observateurs aux travaux des comités et de la sensibilité du projet de développement du SIS II.

6. CONCLUSIONS

Le Système d'Information Schengen est un élément essentiel de la réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, car il contribue à la mise en œuvre des politiques prévues par le Traité en matière de circulation des personnes et constitue un outil indispensable d'une coopération policière et judiciaire au jour le jour. L'évolution technique, des besoins nouveaux apparus au fil de la pratique du SIS actuel, un contexte juridique modifié par le Traité d'Amsterdam, et enfin la perspective de l'élargissement de l'Union conduisent à développer la deuxième génération du SIS.

Le budget de la Communauté financera ce développement. En vertu de son rôle prévu par les Traités, et notamment du rôle qu'elle tire de ses compétences en matière d'exécution du budget communautaire, la Commission a accepté d'en prendre la responsabilité.

Elle relève cependant que les travaux relatifs au développement technique du SIS II doivent pouvoir s'appuyer sur une clarification des fonctions et finalités du SIS II. La Commission attire donc l'attention des États membres sur la nécessité de progresser rapidement dans ce débat.

Elle souligne également que le développement et l'installation de ce système dans les délais donnés par le Conseil, à savoir d'ici 2006, exigent que les moyens nécessaires, notamment humains et financiers, soient mis en œuvre.

La Commission jouera pleinement ce rôle qui lui a été imparti à partir de 2002, mais s'y prépare dès maintenant, et souhaite préciser l'approche qu'elle entend suivre.

La présente communication fait le point de la situation des travaux préparatoires en cours et propose un script des actions à entreprendre. Celui-ci ne peut à ce stade être irrémédiablement fixé dans toutes ses composantes. Ainsi certaines options techniques dépendront des décisions politiques qui seront prises. Mais le scénario d'ensemble peut d'ores et déjà être défini et les travaux engagés. Une étude sera réalisée en 2002, préparatoire à l'appel d'offre que la Commission devra lancer pour l'installation du système. Elle contribuera également à la préparation par la Commission d'une proposition détaillée sur la gestion du SIS II qui devra être présentée bien avant 2006 pour que le SIS II puisse entrer en fonction sans rupture.

Pour ce qui est du développement technique du SIS II, la Commission souhaite souligner qu'elle aura besoin du soutien et de la coopération des États membres et du Parlement

européen, dans les domaines qui les concernent et selon les procédures prévues. L'expertise des États membres notamment sera sollicitée conformément à la comitologie en passe d'être adoptée par le Conseil suite aux initiatives belgo-suédoises, et en coordination avec les travaux qui parallèlement ont lieu au Conseil sur des aspects non techniques mais indispensables au développement d'une solution technique.

Il sera essentiel, pour ne pas compromettre le bon développement des aspects techniques du projet, que le Conseil dégage les consensus nécessaires sur les questions politiques et juridiques qui sont liées au SIS II.

Il est essentiel également que les pays candidats soient tenus informés et puissent être impliqués dès que possible dans ces travaux au vu de l'impact que ceux-ci auront pour leur préparation à leur intégration dans l'Union, et à leur participation à la coopération Schengen.

La Commission veillera à ce que le Parlement européen soit régulièrement informé de l'état d'avancement des travaux.

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

Domaine(s) politique(s): JAI

Activité(s): Coopération dans le cadre du Titre IV TCE (Visas, asile, immigration, et autres politiques liées à la circulation des personnes) et du Titre VI TUE (coopération policière et judiciaire pénale).

DENOMINATION DE L'ACTION: DEVELOPPEMENT DU SYSTEME SIS II

1. LIGNE(S) BUDGÉTAIRE(S) + INTITULÉ(S)

PARTIE A : A-7000 Agents auxiliaires ; A-7003 Experts Nationaux Détachés

A-701 Frais de mission ; A-7030 Réunions ; A-7031 Comités

PARTIE B : B5-840 - Schengen

2. DONNÉES CHIFFRÉES GLOBALES

2.1 Enveloppe totale de l'action (partie B): 23,0 Mio € en CE

2.2 Période d'application:

2002-2006

2.3 Estimation globale pluriannuelle des dépenses

a) Échéancier crédits d'engagement/crédits de paiement (intervention financière) (cf. point 6.1.1)

Mio € (à la 3^{ème} décimale)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Crédits d'engagement	0,500	-	5,200	5,700	5,000	-	16,400
Crédits de paiement	0,300	0,200	4,000	4,250	4,250	2,400	16,400

b) Assistance technique et administrative (ATA) et dépenses d'appui (DDA) (cf. point 6.1.2)

CE	0,350	0,500	0,300	0,300	0,350		1800
CP	0,300	0,500	0,300	0,300	0,200	0,200	1800

(montants arrondis)

Sous-total a+b							
CE	0,850	0,500	5,500	6000	5,350		18,200
CP	0,600	0,700	4,300	4,450	4,450	3,600	18,200

c) Incidence financière globale des ressources humaines et autres dépenses de fonctionnement (cf. points 7.2 et 7.3)

CE/CP	0,500	1000	1,100	1,100	1,100		4,800
(montants arrondis)							
TOTAL a+b+c							
CE	1,350	1,500	6,600	7,100	6,450		23,000
CP	1,100	1,700	5,400	5,650	5,550	3,600	23,000

2.4 Compatibilité avec la programmation financière et les perspectives financières

- Proposition compatible avec la programmation financière existante
- Cette proposition nécessite une reprogrammation de la rubrique concernée des perspectives financières,
- y compris, le cas échéant, un recours aux dispositions de l'accord interinstitutionnel.

2.5 Incidence financière sur les recettes

- Aucune implication financière (concerne des aspects techniques relatifs à la mise en œuvre d'une mesure)

OU

- Incidence financière - L'effet sur les recettes est le suivant:

- Note: toutes les précisions et observations relatives à la méthode de calcul de l'effet sur les recettes doivent être incluses sur une feuille séparée jointe à la présente fiche financière...

Mio€ (à la première décimale)

Ligne budgétaire	Recettes	Avant l'action (année n-1)	Situation après l'action							
			Année n	n+1	n+2	n+3	n+4	n+5		
	a) <i>Recettes en termes absolus</i> ¹									
	b) <i>Modification des recettes</i> ²	Δ								

(Décrire chaque ligne budgétaire concernée, en ajoutant le nombre approprié de lignes au tableau si l'effet s'exerce sur plusieurs lignes budgétaires)

3. CARACTÉRISTIQUES BUDGÉTAIRES

Nature de la dépense		Nouvelle	Participation AELE	Participation pays candidats	Rubrique PF
DNO	CD	NON	NON	OUI	N° 3

4. BASE LÉGALE

La présente fiche n'est pas une fiche financière accompagnant une proposition législative, mais une fiche relative au lancement d'un projet. Le développement et l'installation du SIS II nécessiteront en temps utile l'adoption de mesures législatives qui devront se fonder sur les articles 30, 31 et 34 TUE et 62, 63 et 66 TCE.

5. DESCRIPTION ET JUSTIFICATION

5.1 Nécessité d'une intervention communautaire

5.1.1 Objectifs poursuivis

Le SIS constitue un outil essentiel et indispensable pour permettre que fonctionne dans la pratique la libre circulation des personnes dans un espace dépourvu de contrôles aux frontières intérieures, visée au Titre V de la troisième partie du Traité CE. Le système existant, tel qu'il a été conçu il y a une dizaine d'années et qui fonctionne depuis 1995, doit être modernisé et permettre la participation de tous les États membres après l'élargissement de l'UE. Il convient d'engager les études et actions nécessaires pour permettre d'installer un SIS de deuxième génération. Les dépenses occasionnées par la réalisation de ces études et de ces actions seront imputées au budget général des Communautés européennes.

5.1.2 Dispositions prises relevant de l'évaluation ex ante

Le présent état financier concerne l'acquisition de compétences techniques, de compétences de gestion, de matériel et de logiciels, etc. pendant toute la durée du projet et il est basé sur:

- les estimations initiales des initiatives belgo-suédoises;
- l'évaluation des conséquences des travaux en cours dans les groupes de travail du Conseil;
- les estimations basées sur les orientations de la Commission et son expérience des projets informatiques;
- l'expérience du développement et de la gestion de l'actuel SIS et les différences entre les deux systèmes qui sont prévues ou attendues. Il convient de rappeler que le coût total de SIS 1 + et de la migration sur le réseau SISNET s'est élevé à 11 millions d'euros depuis le lancement du projet. Le SIS II doit pouvoir couvrir un nombre beaucoup plus grand de pays, davantage de types d'informations et de plus grands volumes de données. Il doit garantir une meilleure sécurité et constituer une solution flexible pouvant être adaptée à de nouvelles demandes de changement des années après son introduction.

Le projet SIS II est un projet à grande échelle, qui peut être comparé à d'autres projets informatiques importants des Communautés comme le CIS ou le système "Transit"²². Son montant total est supérieur au montant global indiqué initialement dans la fiche financière annexée aux initiatives belgo-suédoises proposant une comitologie pour assister la Commission dans ses travaux, mais il est fondé sur une analyse approfondie des besoins habituels pour les projets informatiques de cette échelle et sensibilité, notamment en termes de gestion du projet et de développement du système.

Quels que soient les soins apportés à l'analyse des coûts du projet, les chiffres indiqués doivent être considérés comme des hypothèses de travail. Les chiffres pour 2002 sont basés sur l'évaluation des besoins pour le lancement du projet. Pour 2003 et les années suivantes, les chiffres sont inévitablement indicatifs puisqu'ils devront être révisés au regard des résultats de l'étude de faisabilité. Ils pourraient être également affectés par des décisions prises par le Conseil ayant une incidence sur le projet et la solution technique à choisir pour le SIS II.

5.1.3 Dispositions prises à la suite de l'évaluation ex post

(Dans le cas du renouvellement d'un programme, il s'agit aussi de décrire brièvement les enseignements à tirer d'une évaluation intérimaire ou ex post)

En raison du fait que la conception et la gestion du SIS I est de la responsabilité des Etats membres, il n'y a pas d'évaluation ex post au niveau communautaire. Le développement du SIS II, tel que proposé par la présente communication, tient compte néanmoins de l'expérience acquise lors du développement et de la gestion du SIS I.

5.2 Actions envisagées et modalités de l'intervention budgétaire

(1) Une étude de faisabilité

Une étude de faisabilité sera demandée et elle sera effectuée en étroite collaboration avec les États membres pour couvrir les aspects techniques, financiers et organisationnels du développement et de l'installation du SIS II.

L'étude devrait constituer une base solide pour engager les ressources humaines et financières nécessaires, tant pour l'achèvement du projet que pour le bon fonctionnement de la solution finalement choisie.

L'étude évaluera l'approche à suivre pour développer l'infrastructure technique du SIS II. Elle indiquera également un calendrier possible pour l'installation du système, aidera à définir les actions nécessaires pour réduire ou éliminer tout risque lié à la mise en œuvre du projet, vérifiera l'existence des conditions nécessaires pour mener à bien l'achèvement du projet dans les délais prévus et analysera une solution de réseau pour SIS II, ainsi que ses coûts.

En outre, l'étude examinera s'il serait plus efficace de disposer d'un système centralisé ou décentralisé, même si ce choix, allant au-delà des travaux techniques, devra être fait au niveau politique.

²² Le "système de transit", un nouveau régime douanier créé et géré par la Commission, avait un volume financier de 15 millions d'euros dans sa première phase (système pilote) et coûtera 15 millions d'euros supplémentaires dans sa deuxième phase.

(2) Phase de développement et de construction

L'appel d'offres visant à sélectionner le fournisseur de la solution technique qui commencera à mettre en œuvre le système, sous la responsabilité et la surveillance étroite de la Commission, lance la deuxième phase.

(3) Phases de réception et d'adaptation

Les essais de réception seront effectués avant l'adaptation, pour évaluer la solution proposée au regard des impératifs techniques définis, et, ultérieurement, après l'adaptation, au regard des besoins des utilisateurs. L'adaptation dépendra de la flexibilité de la solution choisie (si elle devra être adaptée à de nouvelles fonctions ou si elle s'adaptera d'elle-même à de nouvelles fonctionnalités).

(4) Migration vers SIS II et préparation de la phase opérationnelle

La migration du SIS I au SIS II, ainsi que la préparation de l'intégration des nouveaux États membres, constituent la dernière phase du projet. La migration vers le SIS II fera l'objet d'une évaluation des risques en vue d'établir s'il serait plus efficace d'utiliser parallèlement les deux systèmes dans une phase préopérationnelle ou de migrer directement du SIS I au SIS II.

En outre, afin de mener à bien le lancement de la phase opérationnelle, l'appel d'offres présenté sous (2) devrait prévoir que le contractant se charge de l'entretien et de l'assistance.

5.3 Modalités de mise en œuvre

La mise en œuvre du développement sera assurée en gestion directe par la Commission avec le recours à des ressources internes et externes (agents auxiliaires et END) s'agissant de l'expertise technique de haut niveau. Par ailleurs les États membres seront étroitement associés aux travaux via la comitologie qui devrait être créée à cet effet suite aux initiatives belgo-suédoises.

6. INCIDENCE FINANCIÈRE

6.1 Incidence financière totale sur la partie B (pour toute la période de programmation)

(Le mode de calcul des montants totaux présentés dans le tableau ci-après doit être expliqué par la ventilation dans le tableau 6.2.)

6.1.1 Intervention financière

CE en Mio€ (à la 3^{ème} décimale)

Ventilation	2002	2003	2004	2005	2006	2007 et exercices suivants	Total
Action 1 Étude de Faisabilité	0,500						0,500
Action 2 Acquisition et Implémentation du système			4,700	4,700	4,500		13,900
Action 3 Déploiement et Migration				0,500	0,500		1,000
Action 4 Réseau			0,500	0,500			1,000

TOTAL	0,500		5,200	5,700	5,000		16,400
--------------	-------	--	-------	-------	-------	--	--------

6.1.2 Assistance technique et administrative (ATA), dépenses d'appui (DDA) et dépenses TI (crédits d'engagement)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007 et exercices suivants	Total
1) Assistance technique et administrative (ATA):	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250		1,250
a) Bureaux d'assistance technique (BAT)							
b) Autre assistance technique et administrative: - intra-muros: - extra-muros: <i>dont pour la construction et la maintenance de systèmes de gestion informatisés:</i>	0,100	0,250	0,050				0,400
Sous-total 1	0,350	0,500	0,300	0,250	0,250		1,650
2) Dépenses d'appui (DDA):							
a) Études							
b) Réunion d'experts				0,050	0,050		0,100
c) Information et publications							
Sous-total 2				0,050	0,050		0,100
TOTAL	0,350	0,500	0,300	0,300	0,300		1,750

6.2. Calcul des coûts par mesure envisagée en partie B (pour toute la période de programmation)

(Dans le cas où il y a plusieurs actions, il y a lieu de donner, sur les mesures concrètes à prendre pour chaque action, les précisions nécessaires à l'estimation du volume et du coût des réalisations)

CE en Mio€ (à la 3^{ème} décimale)

Ventilation	Type de réalisations /outputs (projets, dossiers ...)	Nombre de réalisations/ outputs (total pour années 1...n)	Coût unitaire moyen	Coût total (total pour années 1...n)
	1	2	3	4=(2X3)
<u>Action 1</u> - Mesure 1 - Mesure 2 <u>Action 2</u> - Mesure 1 - Mesure 2 - Mesure 3 Etc.				
COÛT TOTAL				

Si nécessaire, expliquer le mode de calcul

7. INCIDENCE SUR LES EFFECTIFS ET LES DÉPENSES ADMINISTRATIVES

7.1. Incidence sur les ressources humaines à partir de 2004

Suivant le développement itératif de la mise en place du SIS II, les incidences sur les ressources humaines et administratives en 2002 et 2003 seront inférieures comme indiqué ci-dessous :

Types d'emplois		Effectifs à affecter à la gestion de l'action par utilisation des ressources existantes et/ou supplémentaires		Total	Description des tâches découlant de l'action
		Nombre d'emplois permanents	Nombre d'emplois temporaires		
Fonctionnaires ou agents temporaires	A	3		3	<i>Si nécessaire, une description plus complète des tâches peut être annexée.</i>
	B	1		1	
Autres ressources humaines		8		8	2 Aux.A 1 END 4 Aux.B 1 Aux.C
Total		12		12	

Incidence sur les ressources humaines en 2002 : 2 AUX A, 1 END, 1 AUX C

Incidence consolidée sur les ressources humaines en 2003 : 4 fonctionnaires, 2 AUX A, 1 END, 1 AUX B, 1 AUX C

7.2 Incidence financière globale des ressources humaines

Type de ressources humaines	Montants €	Mode de calcul *
Fonctionnaires Agents temporaires	432.000	4 Fonct 108.000*4
Autres ressources humaines	182.000 43.000 42.000 216.000	2 Aux A 91.000*2 1 END 43.000 1 AUX C 42.000 4 AUX B 54.000*4
Total	915.000	

Incidence financière globale des ressources humaines en 2002 : 267.000€

Incidence financière globale consolidée des ressources humaines en 2003 : 753.000€

Les montants correspondent aux dépenses totales pour la 12 mois .

7.3 Autres dépenses de fonctionnement découlant de l'action

Ligne budgétaire (n° et intitulé)	Montants €	Mode de calcul
Enveloppe globale (Titre A7)		10 missions Strbg 745*10
A0701 – Missions	26.760	
A07030 – Réunions	60.000	12 missions pays candidat 1800*12
A07031 – Comités obligatoires ⁽¹⁾	140.000	4 réunions/an*15.000
A07032 – Comités non obligatoires ⁽¹⁾		10.000 * 14 réunions
A07040 – Conférences		
A0705 – Études et consultations		
... Autres dépenses (indiquer lesquelles)		
Systèmes d'information (A-5001/A-4300)		
Autres dépenses - partie A (indiquer lesquelles)		
Total	226.760	

Autres dépenses de fonctionnement en 2002 : A07031 comités obligatoires 100.000€, A0701-missions 8.200€

Les montants correspondent aux dépenses totales pour 12 mois

⁽¹⁾ Préciser le type de comité ainsi que le groupe auquel il appartient.

I.	Total annuel à partir de 2004 (7.2 + 7.3)	1.141.760 €
II.	Durée de l'action	5 Années
III.	Coût total de l'action (I x II)	4.780.760 €

(Dans l'estimation des ressources humaines et administratives nécessaires pour l'action, les DG/services devront tenir compte des décisions arrêtées par la Commission lors du débat d'orientation et de l'approbation de l'avant-projet de budget (APB). Ceci signifie que les DG devront indiquer que les ressources humaines peuvent être couvertes à l'intérieur de la pré-allocation indicative prévue lors de l'adoption de l'APB.)

Dans des cas exceptionnels où les actions visées n'étaient pas prévisibles lors de la préparation de l'APB, la Commission devra être saisie afin de décider si et comment (à travers une modification de la pré-allocation indicative, une opération ad hoc de

redéploiement, un budget rectificatif et supplémentaire ou une lettre rectificative au projet de budget) la mise en œuvre de l'action proposée peut être acceptée)

8. SUIVI ET ÉVALUATION

8.1 Système de suivi

La Commission présentera au Conseil et au Parlement européen de chaque semestre un rapport sur l'état d'avancement des travaux concernant le développement du SIS II.

8.2 Modalités et périodicité de l'évaluation prévue

Il est prévu d'évaluer les résultats des actions 2,3 et 4 prévues au point 5.2 après leur réalisation. Les détails de cette évaluation seront déterminées, notamment à la lumière des résultats de l'étude de faisabilité.

9. MESURES ANTI-FRAUDE

Les procédures de passation de marchés de la Commission, qui assurent la conformité avec la législation communautaire sur les marchés, seront appliquées.