



Bruxelles, le 21.12.2016
COM(2016) 880 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'évaluation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), conformément à l'article 24, paragraphe 5, à l'article 43, paragraphe 3, et à l'article 50, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1987/2006, ainsi qu'à l'article 59, paragraphe 3, et à l'article 66, paragraphe 5, de la décision 2007/533/JAI

{SWD(2016) 450 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'évaluation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), conformément à l'article 24, paragraphe 5, à l'article 43, paragraphe 3, et à l'article 50, paragraphe 5, du règlement (CE) n 1987/2006, ainsi qu'à l'article 59, paragraphe 3, et à l'article 66, paragraphe 5, de la décision 2007/533/JAI

1. INTRODUCTION

1.1 LE SYSTÈME D'INFORMATION SCHENGEN ET SON RÔLE DANS LA FACILITATION DE L'ÉCHANGE DE DONNÉES ENTRE LES ÉTATS MEMBRES

Le système d'information Schengen (SIS) est un système centralisé d'information à grande échelle qui facilite le contrôle des personnes et des objets (tels que les documents de voyage et les véhicules) aux frontières extérieures de l'espace Schengen et qui renforce la coopération policière et judiciaire dans 29 pays en Europe.

Le SIS est entré en service en 1995, dans les six États membres signataires de l'accord de Schengen, en tant que principale mesure compensatoire à la suppression des contrôles aux frontières intérieures, conformément à la convention d'application de l'accord de Schengen¹. En l'absence de tels contrôles, les États membres devaient résoudre les problèmes posés par la criminalité transfrontière et la migration clandestine. Afin de maintenir un niveau élevé de sécurité, les États membres ont dû renoncer au concept traditionnel des accords bilatéraux en matière d'assistance judiciaire et concevoir une solution sur mesure permettant de retrouver:

- des ressortissants de pays tiers non autorisés à entrer dans l'espace Schengen;
- des personnes recherchées en vue d'une arrestation aux fins de remise ou d'extradition;
- des personnes disparues, en particulier des enfants;
- des personnes et certains objets recherchés aux fins de contrôle discret ou de contrôle spécifique (personnes itinérantes auteurs de formes graves de criminalité ou représentant une menace pour la sécurité nationale);
- des personnes recherchées dans le but de rendre possible leur concours dans le cadre d'une procédure judiciaire;
- certaines catégories d'objets perdus ou volés recherchés aux fins de saisie ou de preuve.

En conséquence, le SIS a été créé en vue de stocker les signalements de personnes et d'objets recherchés. Les autorités compétentes (voir section 1.3) des États membres peuvent directement accéder au système afin d'effectuer des vérifications ou d'introduire des signalements. Le système fournit des instructions sur la conduite particulière à tenir lorsque la personne ou l'objet est retrouvé, par exemple arrestation d'une personne, protection d'une personne disparue vulnérable ou saisie d'un objet (par exemple un passeport non valable ou une voiture volée). Le SIS a connu différentes évolutions au fil des années. Les principales

¹ Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes – 19 juin 1990.

évolutions, à savoir SIS 1+ et SISone4all, ont permis la connexion de nouveaux États rejoignant l'espace Schengen ainsi qu'une amélioration des performances techniques.

1.2 LE SIS DE DEUXIÈME GÉNÉRATION

Le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) est entré en service le 9 avril 2013². Le fonctionnement et l'utilisation du SIS sont régis par deux instruments juridiques majeurs: le règlement (CE) n° 1987/2006³ qui concerne l'utilisation du SIS lors des contrôles de ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas les conditions d'admission ou de séjour dans l'espace Schengen et la décision 2007/533/JAI⁴ du Conseil qui porte sur l'utilisation du SIS aux fins de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Par rapport au système de première génération, le SIS II comprend de nouvelles fonctions et catégories d'objets:

- nouvelles catégories de signalements d'objets: aéronefs, embarcations, moteurs d'embarcation, conteneurs, matériel industriel, titres et moyens de paiement volés;
- la possibilité d'interroger le système central, contrairement à l'ancien système pour lequel toutes les interrogations étaient effectuées dans une copie nationale des données;
- la mise en relation de signalements concernant des personnes et des objets (par exemple signalements concernant une personne recherchée et le véhicule volé qu'elle utilise);
- l'utilisation de données biométriques (empreintes digitales et photographies) pour confirmer l'identité d'une personne;
- l'ajout automatique d'une copie du mandat d'arrêt européen aux signalements concernant des personnes recherchées en vue d'une arrestation aux fins de remise ou d'extradition;
- des données complémentaires pour traiter les cas d'usurpation d'identité afin d'éviter toute erreur d'identification de la personne dont l'identité a été usurpée.

Depuis mai 2013, l'agence eu-LISA⁵ est responsable de la gestion opérationnelle du SIS II central, tandis que les États membres sont chargés de la gestion opérationnelle de leurs systèmes nationaux.

1.3 ACCÈS AUX SIGNALEMENTS INTRODITS DANS LE SIS II

L'accès aux signalements introduits dans le SIS II est réservé aux autorités compétentes pour les contrôles aux frontières et les autres vérifications de police et de douanes effectuées aux frontières extérieures de l'espace Schengen ou à l'intérieur de l'État membre concerné. Les

² En 2011, le Conseil a décidé de mettre en production un système d'information Schengen de deuxième génération, qui n'est entré en service que le 9 avril 2013 pour les raisons exposées dans le rapport de la Cour des comptes du 19 mai 2014 sur les enseignements tirés du développement par la Commission du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_03/SR14_03_FR.pdf)

³ Règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 381 du 28.12.2006, p. 4).

⁴ Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 205 du 7.8.2007, p. 63).

⁵ 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 (eu-LISA).

autorités judiciaires nationales et leurs autorités de coordination peuvent également accéder à ces données.

Les signalements introduits dans le SIS aux fins de non-admission ou d'interdiction de séjour et concernant des documents d'identité vierges ou délivrés sont accessibles aux autorités qui sont compétentes pour la délivrance des visas et l'examen des demandes de visa, ainsi qu'aux autorités qui sont compétentes pour la délivrance des titres de séjour et pour la mise en œuvre de la législation sur les ressortissants de pays tiers dans le cadre de l'application des dispositions de l'acquis de l'Union relatif à la circulation des personnes. Enfin, l'accès au SIS II à des fins administratives est également accordé aux services chargés de l'immatriculation des véhicules⁶. Ceux-ci ont uniquement accès aux signalements concernant des véhicules, des plaques d'immatriculation et des documents d'immatriculation volés.

Les États membres doivent justifier l'accès d'une autorité aux données figurant dans le SIS. Ils communiquent chaque année à l'agence eu-LISA, à des fins de publication, une liste des autorités compétentes autorisées et les catégories de signalements que celles-ci peuvent consulter, conformément aux instruments juridiques. D'après les estimations, environ deux millions d'utilisateurs finals utilisent actuellement le SIS II dans les États membres.

Europol et Eurojust ont accès, dans les limites de leurs mandats, à certaines catégories de signalements introduites dans le SIS II.

1.4 CHAMP D'APPLICATION TERRITORIAL DU SIS II

Bien que le SIS II soit actuellement opérationnel dans 29 États de l'espace Schengen, son champ d'application territorial varie, étant donné que tous les États membres participant au SIS n'appliquent pas intégralement l'acquis de Schengen (ensemble de la législation Schengen). Vingt-six pays appliquent pleinement l'acquis de Schengen et utilisent le SIS II pour toutes les fins visées dans le règlement et la décision:

- 22 États membres de l'Union: Belgique, République tchèque, Danemark, Allemagne, Estonie, Grèce, Espagne, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Finlande et Suède;
- quatre pays tiers associés à l'espace Schengen: Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse.

La *Bulgarie et la Roumanie* n'appliquent pas encore intégralement l'acquis de Schengen, mais recourent au SIS II à des fins de coopération policière. Elles utiliseront le SIS à des fins de contrôles aux frontières extérieures dès que la décision de suppression des contrôles aux frontières intérieures entrera en vigueur.

Chypre et la Croatie n'appliquent pas encore intégralement l'acquis de Schengen et il reste encore à vérifier si ces pays remplissent les conditions nécessaires à l'application de toutes parties de l'acquis. Ces deux États effectuent actuellement les travaux préparatoires en vue d'intégrer le SIS.

En raison de son application partielle de l'acquis de Schengen, le *Royaume-Uni* utilise le SIS II uniquement dans le cadre de la coopération policière. *L'Irlande* s'apprête à intégrer le SIS II à des fins de coopération policière.

⁶ Règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'accès des services des États membres chargés de l'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 381 du 28.12.2006, p. 1).

1.5 UTILISATION DU SIS II PAR LES ÉTATS MEMBRES

Pour rechercher des données, un État membre peut, en fonction de la mise en œuvre technique du SIS II à l'échelle nationale, interroger le SIS central, sa copie nationale ou les deux. Les utilisateurs finals peuvent généralement accéder au SIS II par l'intermédiaire de leurs systèmes nationaux. Par exemple, les services de police ou les autorités chargées des contrôles aux frontières à l'intérieur d'un État membre peuvent rechercher une personne ou un objet qui fait l'objet d'un signalement dans les bases de données nationales et, en parallèle, dans le SIS II. Dans la plupart des États membres, les recherches se font par l'intermédiaire d'une interface de recherche unique. Cette intégration dans le travail quotidien des utilisateurs finals se traduit non seulement par un taux d'utilisation très élevé du SIS II⁷, mais également par une efficacité opérationnelle accrue sur les territoires des États membres connectés au SIS II⁸, tout simplement en raison de la mise à disposition des informations au-delà des frontières nationales.

Les données relatives aux personnes enregistrées dans le SIS II sont celles qui sont nécessaires pour retrouver une personne et confirmer son identité (elles incluent à présent une photographie et les empreintes digitales, le cas échéant), ainsi que toute autre information utile concernant le signalement (y compris la conduite à tenir). Dès que cela sera possible d'un point de vue technique, les empreintes digitales pourront aussi être utilisées pour *établir* l'identité d'une personne sur la base de ses identificateurs biométriques (dans un premier temps, les empreintes digitales), au lieu simplement de *confirmer* une identité, comme tel est le cas actuellement. Un projet visant à intégrer un système automatisé d'identification des empreintes digitales (AFIS) dans le SIS II central est en cours d'élaboration afin de faciliter cette opération.

2. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

Conformément au règlement (CE) n° 1987/2006⁹ et à la décision 2007/533/JAI¹⁰ du Conseil, trois ans après la mise en service du SIS II (9 avril 2013), la Commission est tenue de présenter un rapport d'évaluation globale, conformément aux objectifs suivants pour chacun des domaines d'intérêt.

2.1 ARTICLE 50, PARAGRAPHE 5, DU RÈGLEMENT (CE) N° 1987/2006 ET ARTICLE 66, PARAGRAPHE 5, DE LA DÉCISION 2007/533/JAI DU CONSEIL

L'évaluation porte sur le SIS II central et les échanges bilatéraux et multilatéraux d'informations supplémentaires entre les États membres. Elle comprend un examen des résultats obtenus au regard des objectifs fixés, détermine si les principes de base restent valables, fait le point sur l'application de cette décision/ce règlement en ce qui concerne le SIS II central et sur la sécurité offerte par le SIS II central, et en tire toutes les conséquences pour le fonctionnement futur.

⁷ Section 7.2 du document de travail des services de la Commission.

⁸ Section 7.3 du document de travail des services de la Commission.

⁹ Règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

¹⁰ Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

2.2 ARTICLE 24, PARAGRAPHE 5, DU RÈGLEMENT (CE) N° 1987/2006 (SIGNALEMENTS INTRODUICTS AUX FINS DE NON-ADMISSION OU D'INTERDICTION DE SÉJOUR)

L'évaluation consiste en un réexamen par la Commission de l'application dudit article, et sert de base à la formulation de propositions nécessaires pour modifier les dispositions dudit article afin de parvenir à un degré plus élevé d'harmonisation des critères de signalement.

2.3 ARTICLE 43 DU RÈGLEMENT (CE) N° 1987/2006 ET ARTICLE 59 DE LA DÉCISION 2007/533/JAI DU CONSEIL (VOIES DE RECOURS)

L'évaluation consiste en la compilation et l'examen des dispositions prévues dans chaque État membre sur: a) la possibilité pour toute personne d'intenter une action devant les juridictions ou l'autorité compétentes en vertu du droit national de tout État membre, pour accéder, faire rectifier ou effacer des données ou pour obtenir des informations ou une indemnisation en raison d'un signalement la concernant, et b) l'engagement mutuel à exécuter les décisions dans d'autres États membres.

3. PROCESSUS D'ÉVALUATION

La DG HOME a réalisé l'évaluation en interne en s'appuyant sur des rapports statistiques, des études, des questionnaires, des entretiens, ainsi que sur des réunions et des ateliers organisés à cet effet.

En plus des statistiques nécessaires à la production de rapports publics, l'agence eu-LISA collecte des statistiques sur l'utilisation et la performance du SIS II. Les États membres recueillent des statistiques sur l'échange d'informations supplémentaires et sur les réponses positives aux signalements. Dès le départ, le SIS II a été conçu sur les plans juridique et technique de manière à fournir des statistiques sur son utilisation et son efficacité.

En ce qui concerne le fonctionnement technique et la gestion opérationnelle du SIS II, le rapport prévu à l'article 66, paragraphe 4, de la décision SIS II et fourni par l'agence eu-LISA a été intégré à l'évaluation globale¹¹. Ce rapport décrit le fonctionnement technique du SIS II central et du réseau, y compris leur sécurité, depuis l'entrée en service le 9 avril 2013 jusqu'au 31 décembre 2014. Dans une perspective d'avenir, et afin de trouver des solutions à une série de problèmes techniques soulevés par les États membres, la Commission a entrepris une étude¹² sur les améliorations possibles à apporter à l'architecture du SIS II afin d'améliorer la rentabilité et la continuité opérationnelle du système, et de faire face à l'utilisation accrue du système et au développement des différents types d'opérations qui seront nécessaires, en particulier en ce qui concerne les empreintes digitales.

La sécurité du SIS II central a été évaluée en s'appuyant sur le rapport de l'agence eu-LISA sur le SIS II central ainsi que sur les parties correspondantes de l'audit du SIS II réalisé par le contrôleur européen de la protection des données¹³.

¹¹ Rapport d'eu-LISA sur le fonctionnement technique du SIS II central (uniquement disponible en anglais) <http://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/SIS%20II%20Technical%20Report%202015.pdf>.

¹² RAPPORT FINAL de la Commission européenne – ICT Impact Assessment of Possible Improvements to the SIS II Architecture 2016 (uniquement disponible en anglais).

¹³ Rapport d'inspection, conformément à l'article 47, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001, concernant le système d'information Schengen II (SIS II) géré par l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle (eu-LISA), référence: 2014-0953 (uniquement disponible en anglais).

L'évaluation comprenait également des questions ouvertes sur les aspects techniques et opérationnels du SIS II. Lorsque les questions portaient sur des problèmes d'ordre opérationnel et juridique, les réponses ont été également évaluées et présentées sur la base de cinq critères clés d'évaluation: l'efficacité, l'efficience, la cohérence, la pertinence et la valeur ajoutée pour l'Union.

Afin de collecter des données qui permettent d'évaluer l'utilisation des signalements introduits aux fins de non-admission ou d'interdiction de séjour et les procédures de consultation, une série de questions a été adressée aux États membres par l'intermédiaire du réseau européen des migrations présidé par la Commission.

Les sections portant sur les échanges bilatéraux et multilatéraux d'informations supplémentaires, l'examen des résultats et des conséquences pour le fonctionnement futur ainsi que l'évaluation de la validité continue des principes de base ont été complétées en s'appuyant sur des analyses statistiques, des questionnaires envoyés aux principales parties concernées et des entretiens directs avec les services de police nationaux.

La section sur les voies de recours reprend les principaux points du rapport fourni par le groupe de coordination de contrôle du SIS II et les informations tirées d'un questionnaire ciblé. Des questions détaillées sur des aspects spécifiques ont été envoyées aux points de contact nationaux.

Les nombreux éléments de preuves obtenus dans le cadre de l'évaluation sont résumés dans un document de travail des services de la Commission. Tout au long du présent rapport, il est fait référence à ce document de travail qui fournit de plus amples informations.

4. CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION

4.1 PRÉSENTATION DES PRINCIPALES CONCLUSIONS

Le SIS II se doit d'être un système opérationnel flexible. À ce titre, il a indéniablement réussi à résoudre efficacement des problèmes à la fois complexes et évolutifs. En conséquence, l'évaluation ne s'est pas concentrée uniquement sur l'efficacité actuelle du système, mais s'est également inscrite dans une perspective d'avenir afin de proposer des évolutions technologiques majeures qui permettront de gérer la charge de travail, de protéger les droits individuels et d'obtenir de meilleurs résultats sur le plan opérationnel.

Si l'utilisation du SIS II a permis de remporter des succès notables, d'apporter une importante valeur ajoutée européenne et de faire face en permanence aux défis majeurs auxquels l'Europe est confrontée en matière de sécurité et de migration, la Commission a toutefois soulevé plusieurs points qu'il convient d'aborder. Le présent rapport donne un aperçu général de ces points, qu'il s'agisse de détails techniques ou de changements éventuels à apporter aux instruments juridiques.

4.2 LE SIS II A-T-IL RÉUSSI À APPORTER UNE VALEUR AJOUTÉE EUROPÉENNE?

4.2.1 Résultats concernant l'utilisation du SIS II

La présente section donne un aperçu des résultats obtenus grâce à l'utilisation du SIS II par les États membres et à la coopération ultérieure par l'intermédiaire des bureaux Sirene depuis l'entrée en service du système. Ces nombreux résultats positifs n'auraient tout simplement pas pu être envisagés dans le cadre de la coopération bilatérale. Rien qu'en 2015, les autorités compétentes ont effectué près de 2,9 milliards de vérifications concernant des personnes ou

objets en utilisant les données contenues dans le SIS II. Le système contient actuellement plus de 69 millions de signalements. Afin de créer, de mettre à jour ou de supprimer des signalements concernant des personnes ou des objets ou de prolonger la durée d'un signalement, 20,7 millions d'opérations supplémentaires ont eu lieu en 2015.

Une «réponse positive» dans le SIS II signifie que la personne ou l'objet a été retrouvé dans un autre État membre et qu'une conduite à tenir, spécifiée dans le signalement, doit être exécutée. Entre l'entrée en service du SIS II le 9 avril 2013 et la fin de 2015, **plus de 371 000 réponses positives** ont été enregistrées, soit une moyenne de plus de 370 réponses positives par jour.

Cela équivaut à:

- plus de 25 000 personnes arrêtées en vue d'être traduites en justice dans un autre État membre;
- plus de 79 000 personnes non admises ou interdites de séjour dans l'espace Schengen (ayant déjà fait l'objet d'une décision de non-admission ou d'interdiction de séjour);
- plus de 12 000 personnes disparues retrouvées après qu'elles ont franchi la frontière pour pénétrer dans un autre État membre;
- plus de 83 000 personnes retrouvées afin qu'elles apportent leur concours dans le cadre d'une procédure judiciaire. Lorsque le signalement a été créé par la police pour le compte des autorités judiciaires, il apparaît très souvent que le signalement n'est pas supprimé en temps opportun à la suite d'une réponse positive;
- plus de 72 000 personnes itinérantes, auteurs de formes graves de criminalité ou représentant une menace pour la sécurité, retrouvées;
- plus de 97 000 affaires résolues concernant des véhicules à moteur volés, des utilisations frauduleuses de documents d'identité ou de voyage, des armes à feu volées, des plaques d'immatriculation volées et autres biens perdus ou volés. Malgré un nombre élevé de signalements, peu de réponses positives ont toutefois été enregistrées pour les catégories suivantes: billets de banque, titres et moyens de paiement.

Par ailleurs, les réponses positives à toutes les catégories de signalements susmentionnées n'ont cessé d'augmenter. Au cours de la période 2014-2015, les utilisateurs finals du SIS II ont enregistré:

- une augmentation de 27 % du nombre d'arrestations aux fins de remise ou d'extradition;
- une augmentation de 18 % du nombre de personnes retrouvées aux fins de non-admission ou d'interdiction de séjour dans l'espace Schengen;
- une augmentation de 44 % du nombre de personnes disparues retrouvées;
- une augmentation de 10 % du nombre de personnes retrouvées afin qu'elles apportent leur concours dans le cadre d'une procédure judiciaire;
- une augmentation de 43 % du nombre de personnes itinérantes, auteurs de formes graves de criminalité ou représentant une menace pour la sécurité, retrouvées;
- une augmentation de 18 % des affaires résolues concernant des véhicules à moteur volés, des utilisations frauduleuses de documents d'identité ou de voyage, de plaques d'immatriculation volées et autres biens perdus ou volés¹⁴.

¹⁴ Section 7 du document de travail des services de la Commission.

4.2.2 Bureaux Sirene

Parmi toutes les formes de coopération policière européenne, la communication liée aux signalements introduits dans le SIS II est de loin la plus importante. Le SIS II stocke suffisamment de données pour que les agents de première ligne puissent identifier une personne ou un objet lorsqu'ils obtiennent une réponse positive à un signalement. Il est toutefois également nécessaire que les États membres se consultent sur les circonstances du cas en question dans le cadre d'une communication réalisée par les bureaux Sirene¹⁵. Chaque pays utilisant le SIS II dispose d'un bureau Sirene, point de contact national unique chargé de la communication sur les signalements introduits dans le SIS II. Ces bureaux Sirene fournissent toutes les informations supplémentaires nécessaires sur les signalements et sont chargés de coordonner les activités menées dans le cadre des signalements, généralement en utilisant des «formulaires» électroniques structurés, en suivant des procédures strictement réglementées et en s'appuyant sur un réseau informatique sécurisé prévu à cet effet.

En 2015, un peu plus de 1,8 million de formulaires ont été envoyés ou reçus par les bureaux Sirene¹⁶, soit une augmentation de 27 % par rapport à 2014. Les bureaux Sirene sont également responsables de la qualité des données et de la coordination des opérations transfrontières.

Les bureaux Sirene jouent un rôle central dans le fonctionnement du SIS et l'échange efficace des informations. L'organisation de programmes de formation continue au niveau national et européen améliore leur efficacité. Le fonctionnement des bureaux Sirene sert de modèle pour d'autres canaux de communication entre les services de police.

Des effectifs appropriés et une assistance technique suffisante sont nécessaires afin que les bureaux Sirene puissent effectuer efficacement les échanges bilatéraux et multilatéraux d'informations supplémentaires entre les États membres, communiquer sur les réponses positives et gérer les procédures nécessaires dans le délai légal imparti (généralement 12 heures, toutefois, dans le cas des signalements aux fins de contrôle discret ou de contrôle spécifique nécessitant une notification immédiate, les procédures doivent être gérées immédiatement). L'évaluation a fait état d'une augmentation significative de l'échange de formulaires, en raison de la hausse des réponses positives et de l'utilisation extensive des signalements introduits aux fins de contrôle discret ou de contrôle spécifique, en particulier en ce qui concerne les activités liées au terrorisme. Si le nombre de formulaires échangés a augmenté significativement en 2015, le nombre d'effectifs dans les bureaux Sirene est demeuré inchangé. Certains États membres ont dès lors été contraints d'établir des priorités de travail et de ne pas tenir compte du délai de réponse obligatoire de 12 heures, poussant ainsi plusieurs bureaux Sirene dans les limites d'un fonctionnement efficace¹⁷.

4.2.3 Conclusions

Sous réserve d'autres travaux détaillés avec les États membres concernant le perfectionnement de l'utilisation de certains signalements d'objets peu utilisés ou obtenant peu de réponses positives, ou lorsque les signalements ne sont pas supprimés en temps opportun, la

¹⁵ Sirene est l'acronyme anglais de «Supplementary Information Requis at National Entry» (en français: supplément d'information requis à l'entrée nationale).

¹⁶ Les informations peuvent faire l'objet d'un échange bilatéral ou multilatéral. Étant donné que chaque «formulaire» Sirene constitue une tâche à la fois pour l'expéditeur et pour le destinataire, tant les formulaires envoyés que les formulaires reçus sont comptabilisés lors du calcul de la charge de travail.

¹⁷ Sections 12.2 et 17.4 du document de travail des services de la Commission.

Commission estime que les principes de base du SIS II restent valables. De nombreux éléments probants démontrent que des résultats (réponses positives) sont obtenus au regard des objectifs fixés (signalements).

Le SIS II apporte une réelle valeur ajoutée européenne, étant donné que la coopération policière transfrontière ne pourrait traiter un nombre aussi élevé de signalements sans cette base de données. Aucun autre système de coopération policière ne génère autant de résultats positifs ni n'est en mesure de traiter en temps réel un tel flux d'informations, et en conséquence, le nombre de réponses positives dans toutes les catégories de signalements augmente d'année en année.

4.3 LE SIS II A-T-IL ATTEINT SES OBJECTIFS DE MANIÈRE EFFICACE ET PEUT-IL RELEVER DE NOUVEAUX DÉFIS?

Le SIS II repose sur le principe fondamental selon lequel les utilisateurs finals ont accès à des informations, assorties d'instructions claires sur les actions à prendre et les lieux où s'adresser pour obtenir une assistance permanente (bureaux Sirene). La Commission estime que ce principe est extrêmement efficace.

Afin de maintenir ce niveau d'efficacité, la Commission a cerné certains points, à la fois stratégiques et détaillés, qui nécessitent une attention particulière et des améliorations sur les plans technique, organisationnel et opérationnel. Aux fins du présent rapport et dans un souci de concision, ces points sont résumés sous des thèmes généraux.

4.3.1 Le SIS II doit demeurer un système flexible, capable de répondre rapidement aux nouveaux enjeux opérationnels

Les instruments juridiques du SIS II fixent les exigences-cadres du SIS II et les principes de son fonctionnement. Les procédures détaillées sont quant à elles énoncées dans les règles d'application¹⁸. Il en résulte un cadre flexible qui a déjà permis des interventions juridiques et techniques efficaces afin d'améliorer l'échange d'informations, en particulier sur les personnes soupçonnées de terrorisme et les délinquants sexuels itinérants. Le processus de gestion des changements s'avère toutefois plus complexe, étant donné que des changements techniques doivent souvent être apportés aux systèmes nationaux de répression et d'immigration.

En conclusion, bien que les changements liés au terrorisme aient été très rapidement et efficacement mis en œuvre, il est évident que pour faire face aux changements à venir, des ressources techniques, financières et contractuelles doivent être mises à disposition aux niveaux central et national afin de pouvoir traiter plus rapidement et efficacement ces changements¹⁹.

4.3.2 La continuité opérationnelle doit être encore améliorée

L'architecture technique du SIS II laisse le choix aux États membres d'utiliser leur propre copie nationale ou le SIS II central²⁰ pour effectuer des interrogations. Cinq États membres,

¹⁸ Décision d'exécution (UE) 2016/1209 de la Commission du 12 juillet 2016 remplaçant l'annexe de la décision d'exécution 2013/115/UE relative au manuel Sirene et à d'autres mesures d'application pour le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) [notifié sous le document C(2016) 4283] (JO L 201 du 28.7.2016, p. 35) et documents techniques (spécifications techniques détaillées et document de contrôle des interfaces).

¹⁹ Section 6.2.1 du document de travail des services de la Commission.

²⁰ Le CS-SIS est la fonction de support technique contenant la base de données du SIS II central.

qui ne disposent pas d'une copie nationale, courent le risque sérieux de se retrouver sans solution de secours en cas de défaillance de la connexion réseau ou d'indisponibilité du SIS II central, ce qui aurait pour effet d'interrompre totalement l'accès aux signalements introduits dans le SIS II. Il convient également que les États membres qui utilisent une copie nationale veillent à se doter de solutions garantissant la continuité opérationnelle, soit en disposant d'un système de secours soit en permettant à leurs utilisateurs finals de consulter directement le SIS II central.

En conclusion, la continuité opérationnelle doit être assurée au niveau central et toute indisponibilité du SIS II central devrait être évitée. Des solutions techniques seront étudiées pour réduire le temps de commutation entre le SIS II central et son site de secours, étant donné que les procédures et les possibilités techniques actuelles ne satisfont pas aux normes attendues en matière de disponibilité du système²¹.

4.3.3 Le SIS II n'est pas toujours systématiquement consulté lorsque le système national est interrogé, mais une opération supplémentaire de l'utilisateur final est requise

Bien que le SIS II ait été consulté 2,9 milliards de fois par les autorités compétentes en 2015, soit 1 milliard de plus qu'en 2014, son utilisation est inégale. Les statistiques annuelles montrent que certains États membres et certaines de leurs autorités compétentes ne consultent pas systématiquement le SIS II lorsqu'ils interrogent les bases de données nationales de leurs services de la police et de l'immigration. Cela signifie qu'ils doivent consulter le SIS séparément et procéder à une opération supplémentaire, laquelle n'a pas toujours lieu.

En conclusion, étant donné que la criminalité revêt une dimension de plus en plus européenne, les États membres doivent veiller, à chaque fois qu'ils interrogent leurs bases de données nationales, à procéder à une vérification parallèle dans le SIS II²². La Commission veillera à ce que le mécanisme d'évaluation de Schengen accorde une attention particulière à cette question.

4.3.4 Consultation du SIS II lors des contrôles aux frontières extérieures

Le code frontières Schengen²³ impose de vérifier, notamment en consultant le SIS II, que les ressortissants de pays tiers qui entrent dans l'espace Schengen *«ne sont pas de nature à compromettre l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres»*²⁴. Dans certains États membres, les gardes-frontières ne procèdent pas à la vérification des documents de voyage de l'ensemble des ressortissants de pays tiers dans les bases de données dans les aéroports. Dans d'autres, il est apparu que les gardes-frontières ne contrôlaient pas systématiquement tous les ressortissants de pays tiers, mais s'appuyaient sur des analyses des risques. Seules les vérifications basées sur le SIS II des ressortissants de l'Union qui entrent dans l'Union devraient reposer sur une analyse des risques^{25, 26, 27}. Dans d'autres cas, des défaillances techniques des applications

²¹ Section 6.2.1 du document de travail des services de la Commission.

²² Section 6.2 du document de travail des services de la Commission.

²³ Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JO L 77 du 23.3.2016, p. 1).

²⁴ Article 8, paragraphe 3, point a) vi), du règlement (UE) n° 2016/399.

²⁵ Conformément aux dispositions actuellement en vigueur du code frontières Schengen (article 8, paragraphe 2).

utilisées par les gardes-frontières peuvent donner lieu à des vérifications non satisfaisantes dans le SIS II.

En conclusion, les États membres doivent suffisamment consulter le SIS II lors des contrôles aux frontières extérieures, conformément aux obligations juridiques. La Commission veillera à ce que le mécanisme d'évaluation de Schengen accorde une attention particulière à cette question.

4.3.5 Les nouvelles catégories de signalements ou les nouvelles fonctionnalités (empreintes digitales, photographies, mandat d'arrêt européen, mise en relation, partie relative à l'usurpation d'identité) ne sont pas pleinement mises en œuvre et mises à la disposition des utilisateurs finals, contrairement aux dispositions des instruments juridiques SIS II²⁸

Cette lacune limite l'efficacité du système, étant donné que les utilisateurs finals ne sont pas en mesure d'établir toutes les circonstances du cas en question et pourraient même avoir manqué des informations essentielles. Les agents responsables perdent du temps à contacter le bureau Sirene pour obtenir les informations manquantes. Dans de nombreux cas, ils n'ont pas le droit de détenir la personne qui fait l'objet du signalement et ne peuvent donc pas l'identifier correctement. Dans certains États membres, il n'est pas possible d'ajouter de photographies et d'empreintes digitales aux signalements²⁹.

Par ailleurs, en raison de l'utilisation accrue de fausses identités, afin de pouvoir passer de la situation actuelle dans laquelle les empreintes digitales servent uniquement à confirmer l'identité d'une personne à une situation dans laquelle seules les empreintes digitales d'une personne permettent d'établir son identité, la fonction d'identification automatisée des empreintes digitales doit être ajoutée au SIS II dans les meilleurs délais³⁰.

En conclusion, la Commission présentera une proposition afin de garantir que les utilisateurs finals ont accès à toutes les fonctionnalités nécessaires.

4.3.6 La mauvaise qualité des données entrave grandement l'utilisation du SIS II

Lorsque les États membres créent des signalements, ils entrent parfois des données erronées ou incomplètes (par exemple un nom incomplet ou un nom au lieu d'un numéro de document). En conséquence de la saisie de données peu fiables, les requêtes effectuées dans le système ne permettent pas toujours de retrouver la personne ou l'objet ou d'identifier correctement la personne sur la base de telles données. En vertu des instruments juridiques SIS II, les États membres sont responsables de la qualité des données³¹. Ils sont dès lors tenus de mettre en place, à l'échelle nationale, un mécanisme efficace de contrôle de la qualité des données. Un tel mécanisme fait toutefois défaut dans plusieurs États membres.

²⁶ La Commission a toutefois adopté le 15 décembre 2015 une proposition en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures. Cette proposition prévoit notamment une vérification systématique des personnes jouissant du droit à la libre circulation dans le SIS II (COM(2015) 670 final).

²⁷ Sections 15.1 et 16.1 du document de travail des services de la Commission.

²⁸ Articles 3, points a) et c), parallèles, lus en liaison avec les articles 20, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1987/2006 et de la décision 2007/533/JAI du Conseil.

²⁹ Section 16.1 du document de travail des services de la Commission.

³⁰ Sections 6.1, 6.2.1, 6.2.2, 13.1 et 14.1 du document de travail des services de la Commission.

³¹ Article 34, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1987/2006 et article 49, paragraphe 1, de la décision 2007/533/JAI du Conseil.

La Commission cherchera également à formaliser le rôle de l'agence eu-LISA dans la mise en évidence des problèmes communs de qualité des données.

4.3.7 De nombreux États membres n'ont pas épuisé toutes les combinaisons de recherche offertes par le SIS II central

De nombreux États membres effectuent des interrogations de «correspondance exacte» (et non des interrogations de correspondance approximative ou partielle). Cette façon de procéder est parfois due à la législation nationale en matière de protection des données qui impose aux États membres de toujours saisir le prénom, le nom et la date de naissance pour effectuer une interrogation sur une personne. (C'est le cas dans deux États membres). Par conséquent, certains États membres ne parviennent pas à trouver des signalements si la date de naissance ou le prénom est manquant ou incomplet. Il existe un problème similaire pour certaines interrogations concernant des objets. Dans un État membre, les utilisateurs finals peuvent effectuer des interrogations sur des objets uniquement si les paramètres sont exacts. Cela signifie qu'ils manqueront des signalements si le numéro d'identification de l'objet retrouvé n'est pas clair ou que des tentatives ont été faites pour l'effacer³².

La Commission présentera également une proposition afin de garantir que toutes les fonctionnalités de l'outil de recherche du SIS II central sont reproduites au niveau national.

4.3.8 Dans certains États membres, les utilisateurs finals ne peuvent pas utiliser toutes les fonctionnalités du SIS II

Une telle situation se présente lorsque l'un ou plusieurs des critères suivants font défaut:

- instructions claires sur l'écran des utilisateurs finals concernant la conduite à tenir;
- procédures obligatoires à la suite d'une réponse positive, y compris la notification des réponses positives;
- formation suffisante sur l'utilisation du système³³.

En conclusion, la Commission veillera à ce que le mécanisme d'évaluation de Schengen soit axé sur la mise en place des instructions, des procédures et de la formation adéquates.

4.3.9 Limites de l'efficacité du SIS II dans la lutte contre l'immigration clandestine

Les signalements aux fins de non-admission ou d'interdiction de séjour sont émis pour les ressortissants de pays tiers qui ne sont pas autorisés à entrer ou à séjourner dans l'espace Schengen à la suite d'une décision prise par une juridiction nationale compétente. L'évaluation montre qu'il existe des situations dans lesquelles un État membre peut décider d'accorder à une personne le droit d'entrer ou de séjourner sur son territoire malgré l'existence d'un signalement aux fins de non-admission émis par un autre État membre, même en l'absence d'une exception légale. En conséquence, les résultats de ce type de signalements à l'échelle de l'Union ne sont pas systématiquement obtenus. Par ailleurs, les États membres ont signalé des lacunes dans les traitements et la qualité de l'échange des informations concernant ces signalements, en particulier dans le contexte de la procédure de consultation connexe³⁴.

³² Section 16 du document de travail des services de la Commission.

³³ Section 17.3 du document de travail des services de la Commission.

³⁴ Conformément à l'article 25, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1987/2006, en cas de réponse positive à un signalement introduit aux fins de non-admission ou d'interdiction de séjour qui vise un ressortissant d'un État tiers bénéficiant du droit de libre circulation, l'État membre d'exécution du signalement consulte

Il est évident que tant l'absence d'harmonisation de la procédure de consultation que les réponses tardives posent des problèmes considérables pour le personnel opérationnel et la personne concernée.

Pour cette catégorie de signalements, l'évaluation a révélé que le nombre total de cas dans lesquels la conduite à tenir demandée ne peut être exécutée, à savoir la non-admission ou l'interdiction de séjour, est le plus élevé parmi toutes les catégories de signalements dans le SIS II³⁵. Le SIS II permet «d'identifier et de trouver» efficacement les personnes qui font l'objet d'un signalement, mais les interprétations différentes et souvent confuses des dispositions juridiques relatives aux interdictions d'entrée et aux permis de séjour compromettent son efficacité et son efficacité à l'échelle de l'Union et engendrent une certaine incohérence.

En conclusion, la Commission présentera des propositions en vue d'harmoniser les procédures liées aux signalements aux fins de non-admission ou d'interdiction de séjour.

4.3.10 Les règles en matière de protection des données énoncées dans la base juridique doivent être révisées afin de tenir compte de la réforme récente de la protection des données dans l'Union³⁶

En ce qui concerne la mise en œuvre, l'évaluation montre que des mécanismes efficaces sont en place dans les États membres pour que les personnes concernées puissent accéder à leurs données personnelles contenues dans le SIS II et les rectifier ou les effacer, ainsi qu'obtenir une indemnisation en cas de données inexacts. Toutefois, on observe un manque d'harmonisation des informations concernant les voies de recours disponibles au niveau national. Bien qu'il soit possible de faire appel au responsable du traitement des données ou à l'autorité de contrôle pour obtenir réparation, le traitement des recours incombe surtout aux juridictions nationales, auprès desquelles il est toutefois difficile d'obtenir des informations sur le nombre de demandes de recours.

Parmi les autres points à améliorer figurent les procédures et les documents liés à la sécurité des données, conformément aux recommandations de l'audit réalisé par le contrôleur européen de la protection des données, et à la qualité des données, y compris les mesures à prendre au niveau du SIS II central et l'harmonisation des pratiques nationales³⁷.

Par ailleurs, la formulation des instruments juridiques sera revue de façon qu'elle reflète le nouveau cadre législatif de l'Union sur la protection des données³⁸. La Commission proposera des modifications à apporter à l'instrument juridique de façon à demander l'élaboration d'un

immédiatement l'État membre signalant par l'intermédiaire du bureau Sirene, afin de décider sans délai des mesures à prendre.

³⁵ Section 7.2 du document de travail des services de la Commission.

³⁶ (Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 et directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016).

³⁷ Annexe 1, numéro 108, du document de travail des services de la Commission.

³⁸ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1) et directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (JO L 119 du 4.5.2016, p. 89).

paquet statistique annuel harmonisé. Cela permettra de rendre systématiquement compte des travaux entrepris au niveau national concernant les voies de recours, y compris les travaux du responsable du traitement des données, de l'autorité de contrôle et des juridictions. Par ailleurs, la Commission examinera la réponse de l'agence eu-LISA à son audit de la sécurité.

4.3.11 La sécurité du SIS II central est efficacement garantie³⁹

La Commission a chargé l'agence eu-LISA de fournir une ventilation détaillée des incidents de réseau les plus critiques ayant eu une incidence sur la disponibilité du SIS II depuis son entrée en service. Il apparaît qu'aucun incident compromettant la sécurité des données centralisées n'est survenu.

En conclusion générale, sous réserve des conclusions procédurales détaillées de l'audit de la sécurité, la sécurité du SIS II central est garantie de manière très efficace.

4.4 LE SIS II EST-IL COHÉRENT AVEC D'AUTRES ACTES PERTINENTS DE LA LÉGISLATION DE L'UNION?

Le SIS II ne peut être efficace que s'il fonctionne en synergie avec tous les instruments destinés à soutenir la coopération policière et judiciaire en matière pénale. À cet égard, trois points essentiels ont été mis en exergue.

4.4.1 Décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen (MAE)⁴⁰

Lorsque l'endroit où se trouve une personne recherchée aux fins d'extradition est connu, la directive-cadre relative au mandat d'arrêt européen (MAE) permet la transmission directe du mandat d'arrêt entre les autorités judiciaires compétentes. Certaines autorités judiciaires insistent toutefois sur la nécessité d'introduire un signalement dans le SIS II, tous les bureaux Sirene étant ensuite chargés de le vérifier et de le valider. Cette tâche doit être considérée comme inutile et inefficace.

Les bureaux Sirene participent également à la procédure de remise ou d'extradition. Tout au long de la procédure, une étroite coopération entre les autorités judiciaires et le bureau Sirene est nécessaire afin d'harmoniser les aspects juridiques et opérationnels concernés et l'exécution du MAE. Les motifs obligatoires et facultatifs de la non-reconnaissance d'un MAE et la procédure d'apposition d'un indicateur de validité concernant les signalements devraient également être davantage harmonisés⁴¹.

En conclusion, en plus des autres questions liées au MAE, la Commission examinera avec les États membres:

- le problème de l'introduction de signalements dans le SIS II lorsque l'endroit où se trouve la personne concernée par le signalement est déjà connu et confirmé; et
- les problèmes liés aux transferts, en cherchant à trouver, en collaboration avec les autorités judiciaires et policières, les domaines pour lesquels il est possible d'établir des pratiques communes et d'harmoniser les procédures.

³⁹ Section 6.3 du document de travail des services de la Commission.

⁴⁰ Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (JO L 190 du 18.7.2002, p. 1-20).

⁴¹ Section 9.1 du document de travail des services de la Commission.

4.4.2 Directive «Retour»⁴²

L'évaluation a indiqué qu'il existe des liens, mais également des incohérences, entre les dispositions sur les interdictions d'entrée énoncées dans la directive «Retour» et celles sur les signalements aux fins de non-admission ou d'interdiction de séjour fixées dans le règlement (CE) n° 1987/2006, y compris en ce qui concerne la date d'expiration des interdictions d'entrée dans le SIS II. Cette situation non seulement limite l'effet souhaité à l'échelle de l'Union des interdictions d'entrée, mais entraîne également un manque d'harmonisation des critères de signalement. Une plus grande harmonisation serait possible en rendant obligatoire l'introduction de toutes les interdictions d'entrée dans le SIS dès l'instant où elles sont applicables. Toutefois, l'efficacité des changements envisagés dans le SIS II pourrait être améliorée en prévoyant un niveau minimal d'harmonisation entre les États membres, lorsque des personnes faisant l'objet d'une décision de retour ou d'une interdiction d'entrée émise par un autre État membre sont concernées⁴³.

En conclusion, la Commission proposera plusieurs propositions sur l'échange des informations et l'harmonisation des traitements.

4.4.3 Code frontières Schengen

Le SIS II apportera une réelle valeur ajoutée s'il est consulté de manière plus intensive. Les États membres doivent être encouragés à appliquer pleinement les dispositions du code frontières Schengen qui prévoit l'obligation de consulter systématiquement le SIS II lors des contrôles aux frontières sur des ressortissants de pays tiers. Les États membres doivent interroger systématiquement le SIS II, c'est-à-dire effectuer une vérification complète.

Cette conclusion apparaît également à la section 4.3.4.

4.5 LE SIS II A-T-IL ÉTÉ PERTINENT AU REGARD DE SES OBJECTIFS?

Le SIS II est aujourd'hui l'instrument de partage d'informations le plus important et le plus largement utilisé en Europe, comme souligné dans le programme européen en matière de sécurité⁴⁴. Rien qu'en 2015, les États membres ont échangé 1,8 million de formulaires dans les bureaux Sirene, y compris des informations liées au SIS II⁴⁵, démontrant ainsi clairement que l'énorme volume d'échanges d'informations réalisés à partir des signalements introduits dans le SIS II fait de ce système la plate-forme de sécurité la plus pertinente en Europe.

Le Conseil européen et le Conseil «Justice et affaires intérieures» ont souligné à plusieurs reprises tout l'intérêt que représente le SIS II pour échanger des données sur les personnes soupçonnées de terrorisme et les combattants terroristes étrangers, ainsi que pour retrouver ces personnes, et ont indiqué que toutes les possibilités offertes par le SIS pour lutter contre le terrorisme devaient être exploitées.

En effet, en juin 2014, le Conseil a invité les États membres à faire pleinement usage du SIS II dans la lutte contre le terrorisme. Le 30 janvier 2015, à la suite des attentats terroristes contre le journal français Charlie Hebdo à Paris, les ministres de la justice et des affaires

⁴² Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98-107).

⁴³ Section 8 du document de travail des services de la Commission.

⁴⁴ COM(2015) 185.

⁴⁵ Section 16.4 du document de travail des services de la Commission.

intérieures ont également déclaré que les possibilités offertes par le SIS II devaient être mieux exploitées⁴⁶. Dans ses conclusions du 20 novembre 2015, à la suite des attentats de Paris, le Conseil a attiré l'attention sur l'importance de consulter systématiquement le SIS II lors des contrôles de sécurité sur les ressortissants de pays tiers entrant illégalement dans l'espace Schengen et lors des contrôles aux frontières sur les ressortissants de l'Union. Le rôle du SIS II comme source de renseignement et d'investigation pour Europol a été mis en évidence.

Le Conseil a également souligné à plusieurs reprises que le SIS II était un instrument permettant d'améliorer la politique européenne en matière de retour. Par ailleurs, le Conseil européen a estimé⁴⁷ que la portée du SIS II devait être élargie de façon à inclure les décisions de retour⁴⁸. Le 14 septembre 2015, le Conseil a adopté des conclusions sur une utilisation plus efficace du SIS II aux fins de non-admission et d'interdiction de séjour des migrants en situation irrégulière. Le 8 octobre 2015, le Conseil a déclaré qu'il attendait de la Commission des propositions, fondées sur une étude de faisabilité, sur la nécessité de rendre obligatoire, dès que possible, l'introduction de toutes les interdictions d'entrée et décisions de retour dans le SIS II, notamment afin de permettre leur reconnaissance mutuelle et exécution. Par ailleurs, dans sa résolution sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes, le Parlement européen a également estimé que le SIS II était un instrument fondamental pour l'échange d'informations sur la radicalisation terroriste et la prévention des départs et l'anticipation des retours⁴⁹.

En conclusion, à la lumière des problèmes rencontrés en matière de sécurité et de migration et des résultats significatifs obtenus grâce à l'utilisation accrue et élargie du SIS II, la Commission estime que les principes de base du SIS II restent valables. Comme indiqué dans la section 4.3.1, pour y parvenir, le SIS doit demeurer un système flexible, capable de répondre rapidement aux nouveaux enjeux opérationnels.

4.6 LE SIS A-T-IL REMPLI SES OBJECTIFS DE MANIÈRE EFFICACIEUSE? – LE COÛT DU DÉMANTÈLEMENT DE SCHENGEN⁵⁰

Plusieurs des constatations effectuées permettraient d'améliorer l'efficacité des opérations techniques et des méthodes de travail. Il n'en reste pas moins que le SIS II est avant tout un système opérationnel. Par conséquent, on s'attend surtout, dans le cadre d'une évaluation, à des constatations portant sur l'efficacité, la pertinence, la valeur ajoutée européenne et la cohérence avec d'autres initiatives de l'Union. Dans un tel environnement, il convient toutefois d'examiner également l'efficacité sur un plan stratégique. Le SIS étant la principale mesure compensatoire à la suppression des frontières intérieures dans l'espace Schengen, il convient de répondre à la question «*Est-il possible de poursuivre sans le SIS?*»

Les coûts liés au développement et au fonctionnement du SIS II supportés par l'Union européenne et les États membres ont été calculés en tenant compte de l'architecture technique

⁴⁶ Déclaration commune de Riga, à l'issue de la réunion informelle des ministres de la justice et des affaires intérieures qui s'est tenue à Riga les 29 et 30 janvier 2015.

⁴⁷ Conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015 (ST 22 2015 INIT).

⁴⁸ Conclusions du Conseil sur les signalements dans le SIS aux fins de non-admission et d'interdiction de séjour conformément à l'article 24 du règlement SIS II en cas de décision de retour (ST11648/15).

⁴⁹ Résolution du 25 novembre 2015 (2015/2063 (P8_TA (2015) 0410).

⁵⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route. Bruxelles, 4.3.2016 COM(2016) 120 final

du système, laquelle se compose de trois éléments majeurs: un système central, des systèmes nationaux et une infrastructure de communication.

La part totale du budget de l'Union consacrée au développement du SIS II central pour la période 2002-2013 s'élevait à 152 961 319 EUR, bien qu'un montant beaucoup plus important (175 352 417 EUR) ait été initialement alloué.

Par ailleurs, le SIS II central suppose des frais de maintenance, qui se chiffraient à 7 794 732,35 EUR en 2014 et à 5 631 826,58 EUR en 2015.

Étant donné que les États membres sont responsables de la mise en place, de l'exploitation et de la maintenance de leurs systèmes nationaux, ils sont également tenus de couvrir les coûts ponctuels occasionnés par le développement de leur N.SIS.II⁵¹ et les coûts de maintenance annuels. Conformément au modèle de coûts utilisé dans une étude sur les améliorations possibles à apporter à l'architecture du SIS II, le coût total moyen de propriété des mises en œuvre nationales du SIS II, comprenant les coûts ponctuels et récurrents, dans un échantillon représentatif de dix États membres, s'élevait à 16,628 millions d'EUR par État membre⁵².

Les coûts doivent toutefois être analysés en tenant compte du fait que le SIS II est la principale mesure compensatoire à la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen. Sans le SIS II, un espace sans frontières intérieures serait difficilement réalisable. Dans sa communication «*Revenir à l'esprit de Schengen — Feuille de route*»⁵³, la Commission a indiqué qu'une réintroduction durable des contrôles aux frontières intérieures entraverait non seulement la libre circulation des citoyens, mais entraînerait également des coûts économiques extrêmement élevés.

La Commission a estimé que:

- la réintroduction totale des contrôles aux frontières au sein de l'espace Schengen occasionnerait des coûts immédiats et directs se situant entre 5 milliards d'EUR et 18 milliards d'EUR par an;
- des États membres comme la Pologne, les Pays-Bas ou l'Allemagne devraient faire face à des coûts additionnels à hauteur de plus de 500 millions d'EUR pour le transport routier de marchandises échangées tandis que d'autres, comme l'Espagne ou la République tchèque, verraient leurs entreprises payer des coûts additionnels à hauteur de plus de 200 millions d'EUR;
- les contrôles aux frontières engendreraient des coûts se situant entre 1,3 milliard d'EUR et 5,2 milliards d'EUR en perte de temps pour les travailleurs frontaliers (1,7 million dans l'Union) et les autres voyageurs;
- au moins 13 millions de nuitées touristiques seraient perdues, ce qui représenterait un coût total de 1,2 milliard d'EUR pour le secteur du tourisme;
- les gouvernements devraient payer des coûts administratifs se situant entre 600 millions d'EUR et 5,8 milliards d'EUR en raison de la nécessité d'augmenter le nombre d'agents affectés aux contrôles aux frontières.

⁵¹ N.SIS II est le terme technique et juridique désignant la mise en œuvre technique des SIS nationaux.

⁵² Étude réalisée pour le compte de la Commission européenne: «ICT Impact Assessment of Possible Improvements to the SIS II Architecture» (uniquement disponible en anglais).

⁵³ COM(2016) 120 final.

Les coûts indirects à moyen terme de la réintroduction des contrôles aux frontières pourraient être considérablement plus élevés, car l'incidence sur les échanges, les investissements et la mobilité au sein de l'Union serait sans précédent.

En conclusion, les coûts occasionnés par le développement et la maintenance du SIS II, et par conséquent par l'instauration d'un espace opérationnel sans contrôles aux frontières intérieures, sont largement inférieurs aux coûts qu'engendreraient l'absence du SIS II et la réintroduction des contrôles aux frontières.

5. CONCLUSIONS ET ÉTAPES SUIVANTES

La mise en œuvre du SIS II s'inscrit dans un contexte où la sécurité, la criminalité transfrontière et la migration clandestine, qui figurent parmi les plus grands enjeux mondiaux, soulèvent les plus vives préoccupations. L'évaluation globale confirme la remarquable efficacité du système sur les plans technique et opérationnel. Il est évident qu'aucun système opérationnel ne sera jamais parfait. Il en va de même pour sa base juridique. Dans un esprit d'amélioration continue, la Commission, en s'appuyant sur les observations et le soutien des États membres et de l'agence eu-LISA, a recensé des possibilités d'améliorer davantage l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée européenne du SIS II, tant au niveau central que dans certains États membres dans lesquels la mise en œuvre technique et opérationnelle pourrait être améliorée. Parmi ces possibilités d'amélioration figurent la poursuite de l'élaboration du cadre juridique afin de mieux refléter les difficultés opérationnelles dans le domaine de la sécurité, une plus grande harmonisation des règles en matière d'utilisation du système afin de faire face à la migration clandestine et un meilleur suivi du respect des règles en matière de protection des données par l'établissement de rapports statistiques.

Le SIS II affiche une efficacité opérationnelle qui n'est possible que grâce à une coopération à la fois stratégique et opérationnelle à l'échelle européenne. Usant de tous les outils mis à disposition par les traités et les instruments juridiques appropriés, la Commission adopte une double approche à l'égard des États membres: d'une part, elle soutient fermement la capacité des États membres d'optimiser l'utilisation du SIS II. La motivation affichée par toutes les parties concernées et la coopération dont elles font preuve dans la pratique se sont traduites par une utilisation accrue et davantage harmonisée du système; d'autre part, en cas de graves lacunes dans la mise en œuvre du SIS II, la Commission poursuit les violations du droit de l'Union, dans le cadre de la procédure «EU-Pilot» ouvrant la possibilité d'une procédure d'infraction.

La Commission s'appuie également sur d'autres moyens pour veiller avec les États membres à l'utilisation correcte du SIS:

- le mécanisme d'évaluation de Schengen est un outil essentiel qui permet non seulement de vérifier le fonctionnement et l'utilisation réelle du système sur place, mais également d'améliorer la situation dans les États membres évalués. Une réévaluation sur place est organisée lorsque de graves lacunes ont été constatées dans l'État membre évalué;
- des réunions régulières avec le comité SISVIS (sept fois par an). Les délégations comptent un expert technique et un expert opérationnel par État membre. Ce comité assiste la Commission dans la mise en œuvre des instruments juridiques SIS et représente le meilleur moyen d'aborder tous les sujets de préoccupation. Les réunions

permettent de garantir la transparence et d'exercer une certaine pression sur les États membres afin qu'ils remédient aux lacunes constatées;

- la participation active de la Commission à chaque formation ou conférence organisée sur le SIS II (au minimum cinq fois par an);
- l'adoption, le 16 décembre 2015, de la recommandation de la Commission établissant un catalogue de recommandations et de meilleures pratiques pour une application correcte du SIS II⁵⁴, qui contribue à l'harmonisation des procédures et est utilisée comme principal document de référence par toutes les parties concernées.

Par ailleurs, afin de répondre aux problèmes soulevés par l'évaluation et qui requièrent des changements législatifs, la Commission, usant de son droit d'initiative conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, entend présenter, pour la fin décembre 2016, une proposition visant à modifier la base juridique du SIS. La Commission tiendra également compte des résultats des délibérations du groupe d'experts à haut niveau établi par la communication de la Commission «*Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité*⁵⁵», qui pourraient déboucher sur une deuxième proposition en juin 2017.

⁵⁴ Recommandation de la Commission établissant un catalogue de recommandations et de meilleures pratiques pour une application correcte du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) et pour l'échange d'informations supplémentaires par les autorités compétentes des États membres mettant en œuvre et utilisant le SIS II [C(2015)9169/1].

⁵⁵ COM(2016) 205 final.