

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

PROVISOIRE
2005/0232(CNS)

10.3.2006

*

PROJET DE RAPPORT

sur la proposition de décision du Conseil concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités des États membres compétentes en matière de sécurité intérieure et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière
(COM(2005)0600 – C6-0053/2006 – 2005/0232(CNS))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Sarah Ludford

Légende des signes utilisés

- * Procédure de consultation
majorité des suffrages exprimés
- **I Procédure de coopération (première lecture)
majorité des suffrages exprimés
- **II Procédure de coopération (deuxième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune
majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune
- *** Avis conforme
majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE
- ***I Procédure de codécision (première lecture)
majorité des suffrages exprimés
- ***II Procédure de codécision (deuxième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune
majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune
- ***III Procédure de codécision (troisième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

Amendements à un texte législatif

Dans les amendements du Parlement, le marquage est indiqué en ***gras et italique***. Le marquage en *italique maigre* est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du texte législatif pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

SOMMAIRE

	Page
PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	5
EXPOSÉ DES MOTIFS	19

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de décision du Conseil concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités des États membres compétentes en matière de sécurité intérieure et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière (COM(2005)0600 – C6-0053/2006 – 2005/0232(CNS))

(Procédure de consultation)

Le Parlement européen,

- vu la proposition de la Commission (COM(2005)0600)¹,
 - vu les articles 30, paragraphe 1, point b) et 34, paragraphe 2, point c), du traité UE,
 - vu l'article 39, paragraphe 1, du traité UE, conformément auquel il a été consulté par le Conseil (C6-0053/2006),
 - vu le protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, conformément auquel il a été consulté par le Conseil,
 - vu les articles 93 et 51 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A6-0000/2006),
1. approuve la proposition telle qu'amendée;
 2. invite la Commission à modifier en conséquence sa proposition, conformément à l'article 250, paragraphe 2, du traité CE;
 3. invite le Conseil, s'il entend s'écarter du texte approuvé par le Parlement, à en informer celui-ci;
 4. demande au Conseil de le consulter à nouveau, s'il entend modifier de manière substantielle la proposition;
 5. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission.

Texte proposé par la Commission

Amendements du Parlement

Amendement 1

¹ Non encore publiée au JO.

Considérant 1

(1) La décision 2004/512/CE du Conseil du 8 juin 2004 portant création du système d'information sur les visas (VIS)¹ a conçu le VIS comme un système d'échange de données sur les visas entre les États membres. La mise en place du VIS représente une des grandes initiatives des politiques de l'Union européenne dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité. En effet, le VIS *a notamment* pour objet *de contribuer* à l'amélioration de la mise en oeuvre de la politique commune en matière de visas, à la sécurité intérieure et à la lutte contre le terrorisme.

(1) La décision 2004/512/CE du Conseil du 8 juin 2004 portant création du système d'information sur les visas (VIS)² a conçu le VIS comme un système d'échange de données sur les visas entre les États membres. La mise en place du VIS représente une des grandes initiatives des politiques de l'Union européenne dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité. En effet, le VIS *devrait avoir* pour objet l'amélioration de la mise en oeuvre de la politique commune en matière de visas, à la sécurité intérieure et *de contribuer* à la lutte contre le terrorisme.

Justification

Il faut souligner clairement que l'objectif principal du VIS est d'améliorer la politique commune en matière de visas. L'accès des autorités nationales chargées de la sécurité intérieure et d'Europol à ce système doit être l'exception.

Amendement 2

Article 3, paragraphe 2

2. Les modifications de l'annexe *ont lieu conformément à la procédure décrite à l'article 11.*

La Commission publie ces modifications au *Journal officiel de l'Union européenne*.

2. *Les États membres communiquent immédiatement à la Commission les modifications de l'annexe.*

La Commission publie ces modifications au *Journal officiel de l'Union européenne* ***et établit sur son site internet une version électronique de la liste, qu'elle maintient à jour en permanence.***

La Commission publie tous les deux ans la liste à jour consolidée au Journal Officiel de l'Union européenne.

¹ JO L 213 du 15.6.2004, p. 5.

² JO L 213 du 15.6.2004, p. 5.

Justification

Les modifications de l'annexe n'ont pas à être décidées en comitologie, mais doivent être tout simplement notifiées par les États membres à la Commission, comme le prévoit le règlement VIS. En outre, il n'est pas sûr que la comitologie soit légale pour une mesure de troisième pilier. Cf. justification des amendements à l'article 11.

La seule publication des modifications ne suffit pas à satisfaire totalement les exigences de clarté et de transparence. La publication régulière des versions consolidées et à jour est un instrument important de la supervision et du contrôle.

Amendement 3

Article 4, paragraphe 2

2. Les modifications de l'annexe ***ont lieu conformément à la procédure décrite à l'article 11.***

La Commission publie ces modifications au *Journal officiel de l'Union européenne*.

2. Les États membres communiquent immédiatement à la Commission les modifications de l'annexe.

La Commission publie ces modifications au *Journal officiel de l'Union européenne* et établit sur son site internet une version électronique de la liste, qu'elle maintient à jour en permanence.

La Commission publie tous les deux ans la liste à jour consolidée au Journal Officiel de l'Union européenne.

Justification

Cf. justification des amendements à l'article 3, paragraphe 2.

Amendement 4

Article 5, paragraphe 1, partie introductive

1. L'accès au VIS en consultation est accordé aux autorités compétentes en matière de sécurité intérieure, dans la limite de leurs pouvoirs et si les conditions suivantes sont satisfaites:

1. L'accès au VIS en consultation est accordé aux autorités compétentes en matière de sécurité intérieure, dans la limite de leurs pouvoirs et si ***toutes*** les conditions suivantes sont satisfaites:

Justification

Pour éviter tout malentendu, il importe de préciser expressément que l'accès des autorités chargées de la sécurité intérieure et d'Europol n'est autorisé que si les quatre conditions sont remplies: ces conditions se cumulent, elles ne sont pas "au choix".

Amendement 5

Article 5, paragraphe 1, point d)

(d) si, au vu d'éléments factuels, il existe des motifs raisonnables de considérer que la consultation des données du VIS contribuera à la prévention ou à la détection des infractions en question, ou à l'enquête à leur sujet;

(d) si, au vu d'éléments factuels, il existe des motifs raisonnables de considérer que la consultation des données du VIS contribuera **de façon significative** à la prévention ou à la détection des infractions en question, ou à l'enquête à leur sujet;

Justification

Le rapporteur est d'accord avec le CEPD pour admettre que l'accès aux données VIS en dérogation au principe de l'objectif limité ne peut se justifier que si leur consultation contribue de façon significative à la prévention, la détection et l'investigation du délit grave en question (cf. p.4 de l'avis du CEPD sur la proposition de troisième pilier sur le VIS du 20 janvier 2006).

Amendement 6

Article 5, paragraphe 2 bis (nouveau)

2 bis. Les recherches visées au paragraphe 2 s'effectuent sur la base d'une combinaison de deux champs de données au moins, sauf s'il existe une raison impérieuse de n'utiliser qu'un seul champ.

Justification

Étant donné les tâches spécifiques dévolues aux autorités de la sécurité intérieure, davantage de souplesse dans le choix des "clés" de recherche lors d'une interrogation du système se justifie, plutôt que pour les autorités de surveillance des frontières, par exemple, qui utilisent le VIS. Cependant, les risques de "profilage" par l'utilisation de données comme l'objet du

voyage ou d'erreurs telles que des appariements erronés de photos (cf. avis du CEPD, page 4), pourraient être réduits par une recherche ciblée basée sur une combinaison d'au moins deux champs de données.

Amendement 7

Article 5, paragraphe 2 ter (nouveau)

2 ter. La qualité et la fiabilité des données de recherche sont prises en considération.

Justification

Il convient, pour interroger efficacement le système et éviter des erreurs d'identification qui risqueraient d'avoir de graves conséquences pour l'individu concerné, de tenir dûment compte de la qualité et de la fiabilité des données de recherche. Cela permet également des améliorations technologiques, par exemple dans les techniques de reconnaissance faciale.

Amendement 8

Article 6, paragraphe 1, partie introductive

1. L'accès au VIS en consultation est accordé aux autorités compétentes en matière de sécurité intérieure d'un État membre auquel le règlement relatif au VIS n'est pas applicable, dans la limite de leurs pouvoirs et

1. L'accès au VIS en consultation est accordé aux autorités compétentes en matière de sécurité intérieure d'un État membre auquel le règlement relatif au VIS n'est pas applicable, dans la limite de leurs pouvoirs, **dans le plein respect des dispositions de la présente décision** et

Justification

Il faut qu'il soit clair que l'accès des autorités compétentes en matière de sécurité intérieure d'États membres auquel le règlement relatif au VIS n'est pas applicable doit se faire en parfaite conformité avec les dispositions de la présente décision.

Amendement 9

Article 8, paragraphe 1

1. La décision-cadre du Conseil relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la

1. La décision-cadre du Conseil relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la

coopération policière et judiciaire en matière pénale (2005/XX/JAI) est applicable aux traitements de données à caractère personnel réalisés en vertu de la présente décision. ***Ces traitements de données sont contrôlés par l'autorité ou les autorités nationale(s) indépendante(s) de contrôle de la protection des données visée(s) à l'article 30 de ladite décision-cadre.***

coopération policière et judiciaire en matière pénale (2005/XX/JAI) est applicable aux traitements de données à caractère personnel réalisés en vertu de la présente décision. ***L'autorité ou les autorités désignées dans chaque État membre et dotées des compétences prévues par l'article 30 de ladite décision-cadre. contrôlent, de façon indépendante, la légalité du traitement des données personnelles VIS, conformément à la présente décision.***

Justification

Les amendements à l'article 8 sont conformes à ceux de M. Coelho, que le rapporteur accepte pour son rapport de premier pilier sur le VIS. Ces amendements sont repris ici pour que le régime de contrôle des mesures de troisième pilier coïncident avec celles du système de premier pilier. C'est là un point important puisqu'il s'agit du même système, seules les autorités ayant accès différent.

Le présent amendement à l'article 8, paragraphe 1er, est une adaptation de l'amendement Coelho n° 285 au projet de rapport de premier pilier sur le VIS.0

Amendement 10 Article 8, paragraphe 1 bis (nouveau)

1 bis. L'autorité ou les autorités visées au paragraphe 1er font en sorte de faire effectuer, tous les quatre ans au moins et conformément aux normes internationales en la matière, un audit des opérations de traitement des données dans la partie nationale du VIS.

Justification

Cf. justification de l'amendement à l'article 8, paragraphe 1er. Cet amendement correspond à l'amendement Coelho n° 286 au projet de rapport de premier pilier sur le VIS.

Amendement 11

Article 8, paragraphe 1 ter (nouveau)

1 ter. Les États membres veillent à ce que l'autorité ou les autorités visées au paragraphe 1er disposent de ressources suffisantes pour mener à bien les missions qui leur sont confiées conformément à la présente décision.

Justification

Cf. justification de l'amendement à l'article 8, paragraphe 1er. Cet amendement correspond à l'amendement Coelho n° 287 au projet de rapport de premier pilier sur le VIS.

Amendement 12
Article 8, paragraphe 3

3. Les traitements de données à caractère personnel réalisés par la Commission européenne en vertu de la présente décision seront conformes au 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, ***et contrôlés par le contrôleur européen de la protection des données institué à l'article 41 dudit règlement.***

3. Les traitements de données à caractère personnel réalisés par la Commission européenne en vertu de la présente décision seront conformes au 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.

Le Contrôleur Européen de la Protection des Données vérifie si le traitement des données personnelles par la Commission est conforme à la présente décision. Les fonctions et compétences visées aux articles 46 et 47 du règlement (CE) n° 45/2001 s'appliquent mutatis mutandis.

Justification

Cf. justification de l'amendement à l'article 8, paragraphe 1er. Cet amendement correspond à l'amendement Coelho n° 290 au projet de rapport de premier pilier sur le VIS.

Amendement 13
Article 8, paragraphe 3 bis (nouveau)

3 bis. Le Contrôleur Européen de la Protection des Données fait en sorte de faire effectuer, tous les quatre ans au moins et conformément aux normes internationales en la matière, un audit des opérations de traitement des données par la Commission. Le rapport d'audit est transmis au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et aux autorités nationales de contrôle visées au paragraphe 1er. Avant l'adoption du rapport, la Commission a la possibilité de faire connaître ses commentaires.

Justification

Cf. justification de l'amendement à l'article 8, paragraphe 1er. Cet amendement correspond à l'amendement Coelho n° 291 au projet de rapport de premier pilier sur le VIS.

Amendement 14
Article 8, paragraphe 3 ter (nouveau)

3 ter. Les autorités nationales de contrôle visées au paragraphe 1er, l'autorité de contrôle commune d'Europol visée au paragraphe 2 et le Contrôleur Européen de la Protection des Données coopèrent étroitement et sont conjointement responsables de la surveillance du VIS.

(a) Ils procèdent à des échanges d'informations pertinentes, ouvrent des enquêtes communes, y compris des audits et inspections communs, examinent les difficultés d'interprétation ou d'application de la présente décision, étudient les problèmes liés à l'exercice du contrôle indépendant ou des droits de la personne concernée, établissent des propositions harmonisées de solutions communes à tous problèmes et œuvrent, en tant que de besoin, à sensibiliser aux

droits à la protection des données.

(b) Le Contrôleur Européen de la Protection des Données, les autorités nationales de contrôle, l'autorité de contrôle commune d'Europol se réunissent à cet effet au moins deux fois par an. Le coût de ces réunions est à la charge du Contrôleur Européen de la Protection des Données. Un règlement intérieur est adopté lors de la première réunion. Les autres procédures de travail sont arrêtées d'un commun accord selon les besoins. Un rapport commun d'activité est transmis tous les deux ans au Parlement européen, au Conseil et à la Commission.

Justification

Cf. justification de l'amendement à l'article 8, paragraphe 1er. Cet amendement correspond à l'amendement Coelho n° 294 au projet de rapport de premier pilier sur le VIS.

Amendement 15 Article 10, paragraphe 1

1. Chaque État membre, Europol et la Commission, en sa qualité d'organe chargé de la mise en place et de la gestion du système central d'information sur les visas, établissent des relevés de toutes les opérations de traitement des données résultant de la consultation du VIS, en application de la présente décision. Ces relevés indiquent l'objet précis de l'accès en consultation, la date et l'heure d'accès, les critères de recherche utilisés pour la consultation et la nature des données consultées, ainsi que le nom de l'autorité qui a eu accès au VIS et a consulté ses données. En outre, chaque État membre, de même qu'Europol, établit un relevé des personnes **chargées de** consulter les données.

1. Chaque État membre, Europol et la Commission, en sa qualité d'organe chargé de la mise en place et de la gestion du système central d'information sur les visas, établissent des relevés de toutes les opérations de traitement des données résultant de la consultation du VIS, en application de la présente décision. Ces relevés indiquent l'objet précis de l'accès en consultation, **conformément à l'article 5, paragraphe 1b), c) et d)**, la date et l'heure d'accès, les critères de recherche utilisés pour la consultation et la nature des données consultées, ainsi que le nom de l'autorité qui a eu accès au VIS et a consulté ses données. En outre, chaque État membre, de même qu'Europol, établit un relevé des personnes **dûment autorisées à** consulter les données.

Justification

Afin que toutes consultations du VIS soient examinées quant à leur nécessité et pour réduire le risque des consultations par principe, il importe d'indiquer expressément que l'objet précis de la consultation doit être en rapport avec les éléments rendant nécessaire la consultation, tels qu'ils sont mentionnés à l'article 5, paragraphe 1b), c) et d) (cf. également avis du CEPD, page 4).

La formule "personnes dûment autorisées", à l'instar d'autres parties de la décision, permet d'éviter les confusions. Ce qui importe, ce sont les états de service de la personne qui consulte réellement les données. La formule "personne chargée de" pourrait faire référence à un fonctionnaire gradé.

Amendement 16 Article 10, paragraphe 2

2. Les relevés ***contenant des données à caractère personnel*** ne peuvent servir qu'au contrôle de la légalité du traitement des données au regard de la protection de ces dernières, ainsi qu'à garantir la sécurité des données. ***Seuls les relevés exempts de données à caractère personnel peuvent être utilisés aux fins du*** suivi et de l'évaluation mentionnés à l'article 12.

2. Les relevés ne peuvent servir qu'au contrôle de la légalité du traitement des données au regard de la protection de ces dernières, ainsi qu'à garantir la sécurité des données, ***effectuer l'autocontrôle comptable conformément à l'article 10bis et assurer le*** suivi et l'évaluation mentionnés à l'article 12.

Justification

Comme c'est le cas pour le premier pilier du VIS, ces relevés ne doivent pas être utilisés uniquement pour contrôler la protection des données et garantir leur sécurité, mais aussi pour assurer un autocontrôle comptable (self-auditing) efficace et régulier de l'accès au VIS. Il n'y a pas de raison de faire une distinction entre les relevés contenant des données à caractère personnel et ceux contenant des données non-personnelles. Une telle distinction n'existe d'ailleurs pas dans la proposition de premier pilier. Au demeurant, la Commission a besoin de tous les relevés pour mener à bien sa mission de contrôle.

Amendement 17 Article 10 bis (nouveau)

Article 10 bis ***Autocontrôle comptable***

Chaque autorité nationale visée à l'article 4, paragraphe 1er, et l'unité spécialisée d'Europol visée à l'article 7, paragraphe 3, désignée comme point d'accès central chargé de consulter le VIS, disposent d'un service de contrôle interne chargé de veiller à la conformité avec la présente décision et de faire rapport directement à sa hiérarchie. Elles adressent chacune un rapport régulier à leur autorité de contrôle respective, avec laquelle elles coopèrent.

Justification

Comme c'est le cas dans le premier pilier du VIS, l'autocontrôle comptable ou "self-auditing" (notion courante en contrôle financier) est très important car il contribue à l'exécution efficace des missions des autorités de contrôle. Pendant cette procédure d'autocontrôle, elles sont à même d'identifier les problèmes et de les solutionner.

Amendement 18 Article 11

Article 11

supprimé

Comité consultatif

- 1. Lorsqu'il est fait référence au présent article, la Commission est assistée d'un comité consultatif composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission.**
- 2. Le comité adopte son règlement intérieur sur proposition de son président, sur la base du règlement intérieur type publié au Journal officiel de l'Union européenne. Chaque État membre désigne un représentant.**
- 3. Le représentant de la Commission soumet au comité un projet de mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet, le cas échéant en procédant à un vote, dans un délai fixé par le président en fonction de l'urgence de la question en**

cause. Le président ne prend pas part au vote.

4. L'avis est consigné au procès-verbal. Chaque État membre a le droit de demander que sa position figure à ce procès-verbal.

5. La Commission tient le plus grand compte de l'avis émis par le comité. Elle l'informe de la façon dont elle a tenu compte de cet avis.

Justification

La légalité de la délégation de compétences d'exécution par le Conseil à la Commission est contestable lorsqu'il s'agit de mesures relevant du troisième pilier:

a) à la différence du traité CE qui possède une base juridique pour la "comitologie" (article 202, par.3), le traité UE ne contient aucune disposition autorisant le Conseil à déléguer des compétences d'exécution à la Commission. L'article 34, paragraphe 2c) stipule que "le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, arrête les mesures nécessaires pour mettre en œuvre ces décisions au niveau de l'Union".

b) La procédure de comitologie priverait le Parlement de son droit d'être consulté tel qu'il est inscrit à l'article 39, paragraphe 1er, du traité UE: "Avant d'adopter toute mesure visée à l'article 34, paragraphe 2, points b), c) et d), le Conseil consulte le Parlement européen".

Par lettre du 2 février 2006, la commission LIBE a demandé au service juridique du Parlement un avis sur ces questions. Elle attend actuellement une réponse.

Amendement 19 **Article 12, paragraphe 1**

1. La Commission veille à ce que des systèmes soient mis en place pour suivre le fonctionnement du VIS, conformément à la présente décision, par rapport aux objectifs fixés en termes de résultats, de coût-efficacité et de qualité du service.

1. La Commission veille à ce que des systèmes soient mis en place pour **contrôler la légalité de la gestion et** suivre le fonctionnement du VIS, conformément à la présente décision, par rapport aux objectifs fixés en termes de résultats, de coût-efficacité et de qualité du service.

Justification

Comme le souligne le CEPD en page 6 de son avis, le contrôle doit couvrir non seulement les aspects du rendement, de la rentabilité et de la qualité du service, mais également la légalité, surtout en matière de protection des données. C'est pourquoi la portée de l'article 12 est élargie à cet aspect.

Amendement 20 Article 12, paragraphe 2

2. Deux ans après le début de l'activité du VIS et tous les deux ans ensuite, la Commission soumet au Parlement européen et au Conseil un rapport sur le fonctionnement technique du VIS, conformément à la présente décision. Ce rapport comporte des informations sur les performances du VIS par rapport à des indicateurs quantitatifs définis au préalable par la Commission.

2. Deux ans après le début de l'activité du VIS et tous les deux ans ensuite, la Commission soumet au Parlement européen et au Conseil un rapport sur **la légalité de la gestion et** le fonctionnement technique du VIS, conformément à la présente décision. Ce rapport comporte **une évaluation des relevés visés à l'article 10 et** des informations sur les performances du VIS par rapport à des indicateurs quantitatifs définis au préalable par la Commission. **Il est examiné par le Parlement européen et le Conseil. Les États membres répondent à toutes questions soulevées par les institutions à ce propos.**

Justification

Cf. justification de l'amendement à l'article 12, paragraphe 1er.

Amendement 21 Article 12, paragraphe 3

3. Quatre ans après le début de l'activité du VIS et tous les quatre ans ensuite, la Commission soumet, conformément à la présente décision, un rapport d'évaluation global du VIS qui examine les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés, détermine si les principes de base de la présente décision restent valables et en tire

3. Quatre ans après le début de l'activité du VIS et tous les quatre ans ensuite, la Commission soumet, conformément à la présente décision, un rapport d'évaluation global du VIS qui examine les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés **ainsi que la légalité de la gestion,** détermine si les principes de base de la

toutes les conséquences pour le fonctionnement futur. La Commission transmet ces rapports d'évaluation au Parlement européen et au Conseil.

présente décision restent valables et en tire toutes les conséquences pour le fonctionnement futur. La Commission transmet ces rapports d'évaluation au Parlement européen et au Conseil. ***Ils sont examinés par le Parlement européen et le Conseil. Les États membres et Europol répondent à toutes questions soulevées par les institutions à ce propos.***

Justification

Cf. justification de l'amendement à l'article 12, paragraphe 1er.

EXPOSÉ DES MOTIFS

I. Introduction

Le 24 novembre 2005, la Commission a adopté, afin de relever le niveau de sécurité interne dans l'UE, et sur demande du Conseil¹, la présente proposition de troisième pilier qui permettra aux autorités nationales chargées de la sécurité intérieure, ainsi qu'à Europol, d'accéder à la base de données VIS.

Ces autorités sont définies comme les autorités compétentes (...) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et d'autres infractions pénales graves. Autrement dit, les services de renseignement et la police.

VIS est un système communautaire d'information (de premier pilier) dont la mise au point répondait essentiellement au souci d'améliorer la politique commune en matière de visas en organisant de façon efficace les échanges de données en matière de visas d'un État membre à l'autre. Les orientations relatives à la structure fondamentale et au contenu du système VIS avaient initialement été données par les conclusions du Conseil du 19 février 2004², suivies par une décision du Conseil de juin 2004³ qui créait officiellement le VIS (financé sur le budget de l'UE), en définissait l'architecture et donnait à la Commission mandat de le développer techniquement. Actuellement, le Parlement examine la proposition de la Commission relative à un règlement arrêtant les principales dispositions du VIS en procédure de codécision⁴. Le rapporteur renvoie ici au rapport qu'elle avait présenté en commission LIBE le 24 novembre 2005.

II. L'accès des autorités compétentes en matière de sécurité intérieure aux bases de données et d'informations communautaires à grande échelle

La présente proposition doit être replacée dans son contexte: tout d'abord, il est envisagé de permettre aux autorités chargées de la sécurité intérieure d'accéder non seulement au VIS mais à d'autres bases de données, comme Eurodac. La "nécessité" d'un tel accès avait été soulignée par le Conseil dès 2002⁵, et, plus récemment, par la communication de la Commission sur l'interopérabilité⁶. Cette communication affirmait que l'accès à ces systèmes contribuerait utilement à la lutte contre le terrorisme et les crimes graves en comblant la "lacune qui existe actuellement au niveau de l'identification de personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction grave".

Deuxièmement, il est envisagé de renforcer l'interopérabilité et les synergies entre ces bases de données: la récente communication de la Commission sur l'interopérabilité propose un large éventail de scénarios pour le développement futur des bases de données JAI. Le Parlement a ainsi désormais l'occasion de participer au développement du futur édifice des technologies de l'information dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Il doit

¹ Cf. conclusions du Conseil du 7 mars 2005 (doc. 6811/05)

² Cf. Conseil, doc. 5831/04

³ Décision du Conseil 2004/512/CE

⁴ COM(2004)0835

⁵ Cf. Conseil, doc. 5968/02, p.2 et 8784/02, p.5(e)

⁶ COM(2005)0597, notamment points 4.6 et 5.2.3

saisir cette occasion en étudiant minutieusement les différents scénarios proposés par la communication de la Commission¹.

Troisièmement, il ne faut pas oublier que les autorités chargées de la sécurité intérieure auront accès à des bases de données communautaires "non pénales", établies dans un but précis et que par conséquent, il convient de demeurer très attentif aux risques que cela comporte pour les droits de l'homme, notamment, le droit des citoyens à la vie privée.

Compte tenu du caractère "sensible" du sujet, et dans la mesure où la structure générale du VIS sera certainement reprise dans SIS II et Eurodac, il importe que la proposition édicte des principes clairs et des normes adéquates en matière de protection des données. Il faut notamment qu'il soit bien clair d'entrée de jeu que l'accès d'agences de sécurité intérieure aux bases de données communautaires doit respecter le principe de finalité limitée et que par conséquent, l'accès ne peut être accordé que dans des cas exceptionnels et être entouré de garde-fous spécifiques².

III. Examen de la proposition de la Commission

Le rapporteur estime que la proposition répond, de façon générale, de manière satisfaisante à ces préoccupations importantes. Elle se félicite par exemple des éléments positifs suivants:

– Respect du principe de finalité limitée par l'interdiction expresse de l'accès "par principe" des autorités chargées de la sécurité intérieure au système VIS puisque l'objectif premier de celui-ci est seulement de faciliter la politique en matière de visas. L'article 5, le considérant 5 et l'exposé des motifs sont unanimes sur ce point: l'accès ne sera accordé qu'au cas par cas.

- Respect du principe de proportionnalité: l'accès ne peut être demandé qu'en rapport avec la prévention, la détection et l'investigation des infractions terroristes, conformément à la décision-cadre du Conseil 2002/475 relative à la lutte contre le terrorisme et d'autres infractions pénales graves régies par la Convention Europol.

- Un contrôle effectif du système: les autorités chargées de la sécurité intérieure n'ont pas directement accès au système VIS, elles doivent passer par des points d'accès nationaux ou par l'unité spécialisée d'Europol. Ces points d'accès centraux sont obligatoirement rendus publics, de même que la liste des autorités habilitées à solliciter l'accès.

- Un niveau élevé de protection des données: l'application de la décision est en effet subordonnée à l'entrée en vigueur préalable de la décision-cadre de troisième pilier relative à la protection des données. La transmission de données à partir de la base de départ est en outre proscrite. Bien qu'à l'évidence, cette décision-cadre ne s'applique pas, d'une façon générale, aux services de renseignement (et ce point sera sans doute abordé lors de l'examen de la proposition), la Commission propose (article 8, paragraphe 1er de la décision) que la décision-cadre soit applicable au traitement de données VIS par les agences de sécurité intérieure. Le rapporteur s'en félicite vivement.

Le rapporteur apprécie que toutes ces conditions soient essentielles et qu'elles doivent donc

¹ Document de briefing de Peter Hobbing (IP/C/LIBE/FWC/2005-8)

² Cf. avis du CEPD sur la proposition, 20 janvier 2006, p.2-3.

figurer dans la décision finale du Conseil. Elle a proposé qu'elles soient incluses dans la disposition qui fait le lien entre la proposition de premier pilier et la présente proposition. Car ce n'est que si les éléments susmentionnés sont satisfaits que l'accès des autorités de troisième pilier au système VIS peut être considéré comme justifié et proportionné.

IV. Améliorations possibles

Plusieurs amendements sont déposés dans des domaines, ou sur des points, où, de l'avis du rapporteur, des clarifications ou des améliorations s'imposent:

Dans la mesure où VIS est un système unique et où seules seront différentes les autorités qui y auront accès, il est des domaines où les dispositions de troisième pilier devront être en conformité avec celles du premier pilier. C'est le cas en particulier des dispositions régissant la supervision et le contrôle. Plusieurs amendements (notamment aux articles 8, 10 et 12) ont été déposés pour tenir compte de cette situation.

Une rédaction claire est très importante pour éviter les confusions et garantir l'observation des règles. Il en est ainsi notamment en ce qui concerne l'objectif de l'accès au système. Il doit être clair que les conditions d'accès au VIS prévues à l'article 5, paragraphe 1er, se cumulent (et ne s'excluent pas), et que les relevés de données (article 10) doivent faire figurer la finalité précise ayant nécessité la consultation du système VIS, conformément à ces conditions. Par ailleurs, l'article 5 a été modifié afin que la consultation du système VIS contribue obligatoirement "*de façon significative*" à la prévention, à la détection et à l'investigation d'une infraction pénale grave, afin que l'accès "par principe" soit exclu¹.

S'agissant des clés de recherche, le rapporteur reconnaît que, étant donné le caractère particulier des missions des autorités chargées de la sécurité intérieure, elles doivent bénéficier d'une grande souplesse quant au choix de la clé de recherche appropriée pour interroger le système. C'est pourquoi l'approche plus stricte du rapporteur quant à la limitation des clés de recherche des "autorités de premier pilier" est inadaptée. Il peut même se trouver des cas où l'utilisation d'une simple photographie peut être valable malgré le peu de fiabilité de cet instrument d'identification au sein d'une vaste base de données. Le rapporteur n'oublie pas la mort, sous les balles d'officiers de police londoniens, le 22 juillet 2005, de Jean-Charles de Menezes, soupçonné d'être un kamikaze. Peut-être l'erreur sur l'identité aurait pu être évitée par une recherche sur photographie dans une base de données...

Le rapporteur propose que la recherche s'effectue sur la base d'une combinaison d'au moins deux champs de données, sauf s'il existe une raison impérieuse pour n'en utiliser qu'un. Cela assurera une recherche ciblée et efficace, diminuant le risque de "profilage", où l'on va "à la pêche". En même temps, afin d'éviter des erreurs d'identification, avec tout ce qu'elles peuvent avoir de conséquences graves pour la personne concernée, il faudra tenir compte de la qualité et de la fiabilité des données trouvées lorsqu'elles seront utilisées.

Enfin, le rapporteur aborde la question de la comitologie: la légalité d'une délégation de compétences d'exécution du Conseil à la Commission est douteuse lorsqu'il s'agit de mesures relevant du troisième pilier. Le rapporteur propose par conséquent que les dispositions concernant la comitologie soient supprimées et que l'annexe soit actualisée par une procédure

¹ Cf. également l'avis du CEPD sur la proposition, 20 janvier 2006, p.4.

de notification (cf. pour une justification détaillée, l'amendement à l'article 11).

V. Conclusion

Il peut être nécessaire, pour des autorités compétentes en matière de sécurité intérieure, de pouvoir accéder aux bases de données VIS, et le rapporteur considère préférable de réglementer cet accès dans le cadre d'un instrument juridique communautaire plutôt que de s'en remettre totalement aux lois et pratiques nationales.

Toutefois, le rapporteur tient à rappeler que le système VIS est un système d'information mis au point en application de la politique européenne en matière de visas, non comme un instrument d'exécution de la loi. L'accès des autorités chargées de la sécurité intérieure au VIS doit donc demeurer l'exception et s'accompagner de solides garde-fous. Telle est l'approche choisie par la Commission dans la proposition à l'examen, et le rapporteur s'en félicite.

Le Conseil ne doit pas abaisser les garde-fous stricts mis en place par la Commission dans cette proposition, il doit suivre les recommandations du Parlement. Il est crucial, en même temps, que le Conseil traite des propositions de premier et de troisième pilier en étroite relation les unes aux autres puisqu'elles concernent un seul et même système.

Par ailleurs, la nécessité, pour le Parlement, d'avoir une approche cohérente de toutes les propositions relatives aux bases de données JAI (comme par exemple SIS II), ne doit pas être ignorée. Le Parlement se doit d'analyser soigneusement la communication de la Commission sur l'interopérabilité et décider quelles synergies entre les bases de données JAI actuelles et futures ont sa préférence.

Enfin, le rapporteur souligne à nouveau que faute d'adoption du Traité Constitutionnel, le déficit démocratique affectant le troisième pilier de l'UE doit être corrigé en réactivant la procédure de "passerelle" prévue à l'article 42 du traité UE, afin que ces questions puissent être "communautarisées" par leur transfert dans le premier pilier.

Le rapporteur appuie la proposition à l'étude sous réserve de ces commentaires et des amendements proposés.