PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

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

2008/0077(CNS)

28.7.2008

*

PROJET DE RAPPORT

sur la proposition de décision du Conseil relative à la migration du système d'information Schengen (SIS 1+) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)
(COM(2008)0196 – C6-0188/2008 – 2008/0077(CNS))

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

Rapporteur: Carlos Coelho

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, les modifications souhaitées sont indiquées en ***gras et italique***. Pour les actes modificatifs, les parties reprises telles quelles d'une disposition existante que le Parlement souhaite amender, alors que la Commission ne l'a pas modifiée, sont marquées en **gras**. D'éventuelles suppressions concernant de tels passages sont signalées comme suit: [...]. 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 11

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de décision du Conseil relative à la migration du système d'information Schengen (SIS 1+) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)
(COM(2008)0196 – C6-0188/2008 – 2008/0077(CNS))

(Procédure de consultation)

Le Parlement européen,

– vu la proposition de la Commission au Conseil (COM(2008)0196),

– vu l'article 30, paragraphe 1, points a) et b), l'article 31, alinéa 1, points a) et b) et l'article 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 (C6-0188/2008),

– 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 et l'avis de la commission des budgets (A6-0000/2008),

1. approuve la proposition de la Commission 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 de la Commission;

5. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission.

Amendement 1

Proposition de décision
Titre

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
DÉCISION DU CONSEIL	DÉCISION DU CONSEIL
relative à la migration du système d'information Schengen (SIS 1+) vers le	relative à la migration du système d'information Schengen (SIS 1+) vers le

système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)	système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) ***et modifiant la décision 2001/886/JAI du Conseil***

Or. en

Justification

Il est nécessaire d'avoir un mandat de développement du SIS II jusqu'au démarrage opérationnel de ses activités, ledit lancement opérationnel ("go live"). Ce mandat doit permettre de mener à bien toutes les tâches définies comme conditions préalables dans les instruments juridiques relatifs au SIS II, y compris la préparation du démarrage opérationnel.

Amendement 2

Proposition de décision
Article 1

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
La présente décision définit les tâches et responsabilités associées à la migration du SIS 1+ vers le SIS II, y compris les tests ***finaux du SIS II***.	***1.*** La présente décision définit les tâches et responsabilités associées à la migration du SIS 1+ vers le SIS II, y compris ***tous*** les tests ***nécessaires, avec l'indication exacte des exigences et des procédures successives nécessaires.***

Or. en

Amendement 3

Proposition de décision
Article 1 – paragraphe 1 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	1 bis. La présente décision proroge également la validité de la décision 2001/886/JAI[1] du Conseil du 6 décembre 2001 relative au développement du système d'information de Schengen de deuxième génération (SIS II).
	[1] JO L 328 du 13.12.2001, p. 1.

Or. en

Justification

Il est nécessaire d'avoir un mandat de développement du SIS II jusqu'au démarrage opérationnel de ses activités, ledit lancement opérationnel ("go live"). Ce mandat doit permettre de mener à bien toutes les tâches définies comme conditions préalables dans les instruments juridiques relatifs au SIS II, y compris la préparation du démarrage opérationnel.

Amendement 4

Proposition de décision
Article 1 – paragraphe 1 ter (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	1 ter. Le SIS II est un système unique et intégré qui, pour pouvoir commencer à fonctionner, requiert une définition claire des compétences et des tâches à mener à bien soit par la Commission, soit par les États membres, conformément à leurs responsabilités respectives en ce qui concerne les tests et la migration.

Or. en

Justification

La mise en œuvre complète du SIS II est de la responsabilité de la Commission et des États membres. Avant le lancement opérationnel ("go-live") du SIS II, la Commission doit déclarer "qu'un test complet du SIS II a été effectué de manière concluante, test effectué par la Commission avec les États membres", comme précisé à l'article 71, paragraphe 3, point c), de la décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007.

Amendement 5

Proposition de décision
Article 1 – paragraphe 1 quater (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	1 quater. Les responsabilités de la Commission comme gestionnaire de

projet et le travail de l'entreprise contractante ne prennent fin qu'après la livraison et le lancement opérationnel du système, selon les modalités exactes prévues dans le contrat.

Or. en

Justification

Jusqu'à présent, la gestion du projet a été assumée par la Commission, tout comme la gestion des relations avec l'entreprise contractante, laquelle a été payée pour fournir un système fonctionnant parfaitement.

Amendement 6

Proposition de décision
Article 2 – point e bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	e bis) "test complet", le test visé à l'article 71, paragraphe 3, point c), de la 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)[1].
	[1] JO L 205 du 7.8.2007, p. 63.

Or. en

Justification

La proposition de la Commission a pour objectif non seulement d'établir le cadre juridique de la migration, mais aussi le test complet en vue de démontrer, notamment, que le niveau de performance du SIS II est au moins équivalent à celui atteint par le SIS 1+. En outre, elle vise à définir les modalités du test concernant l'échange d'informations supplémentaires.

Amendement 7

Proposition de décision
Article 2 – point e ter (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	e ter) "test concernant les informations supplémentaires", le test visant à évaluer le fonctionnement des bureaux SIRENE dans le but de tester l'échange d'informations supplémentaires entre ceux-ci.

Or. en

Justification

La proposition de la Commission a pour objectif non seulement d'établir le cadre juridique de la migration, mais aussi le test complet en vue de démontrer, notamment, que le niveau de performance du SIS II est au moins équivalent à celui atteint par le SIS 1+. En outre, elle vise à définir les modalités du test concernant l'échange d'informations supplémentaires.

Amendement 8

Proposition de décision
Article 6 – paragraphe 2

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
2. La migration suit ***un*** calendrier défini par les États membres, agissant au sein du Conseil.	2. La migration suit ***le*** calendrier ***déjà*** défini par les États membres, agissant au sein du Conseil***, et devra être achevée de façon à permettre le lancement technique des activités du SIS II d'ici au 30 septembre 2009.***

Or. en

Justification

Sur la base d'une proposition de la Commission, ce calendrier a été présenté et accepté par le Conseil lors du Conseil JAI, le 6 juin 2008.

Amendement 9

Proposition de décision
Article 7 – paragraphe 2

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
2. Les États membres assurent la maintenance et, le cas échéant, le développement ultérieur de leur N.SIS II.	2. Les États membres assurent la maintenance et, le cas échéant, le développement ultérieur de leur N.SIS II***, seulement dans la mesure où la correction d'éventuelles erreurs dans la mise en œuvre de leur N-SIS II est concernée.***

Or. en

Justification

Le SIS II présente de nouvelles fonctionnalités et de nouveaux types de signalement par rapport au SIS I. Par conséquent, il se peut que certaines des nouvelles données enregistrées par un État membre dans le SIS II ne soient pas enregistrées dans le SIS I. Le convertisseur, permettant au système central C-SIS de communiquer avec le C.SIS II, assure la compatibilité des données entre le SIS I et le SIS II. Il est par conséquent important de préciser que d'éventuelles erreurs liées à la compatibilité des données entre le SIS I et le SIS II doivent être corrigées par le convertisseur, dans le champ de compétence de la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Contexte

Le système d'information Schengen (SIS) est l'instrument principal d'application des principes de Schengen; en fait, il est considéré à juste titre comme l'épine dorsale de l'Europe sans frontières et de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice.

Depuis l'instauration du système, son objectif a progressivement changé. En fait, lorsque le SIS a été créé pour la première fois, sa seule finalité était de représenter une mesure compensatoire par rapport à l'ouverture des frontières. Depuis, notamment parce que le SIS s'est avéré être un instrument utile et efficace, il a été décidé de maximiser son potentiel, essentiellement dans le cadre de la coopération policière.

Le système d'information Schengen est une base de données à grande échelle (en fait, la plus grande base de données commune en Europe, avec un volume total de données qui était en décembre 2007 de 22 450 781, dont 1 142 988 se rapportant à des personnes) qui fonctionne comme un système commun d'information permettant aux autorités compétentes des États membres de pratiquer une coopération et un échange d'informations nécessaires pour l'établissement d'un espace dépourvu de contrôles aux frontières intérieures.

Le système comprend des informations sur des personnes et des objets, qui pourront être utilisées par les autorités compétentes, en particulier dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, ainsi que pour le contrôle des personnes au niveau des frontières extérieures ou du territoire national et pour l'émission de visas et d'autorisations de séjour.

La décision de créer un SIS de deuxième génération provient du fait qu'on s'est rendu compte de la nécessité d'intégrer de nouvelles données (notamment, les données biométriques), de nouveaux types de signalement (par exemple, la mise en place du mandat d'arrêt européen) et de nouvelles fonctionnalités dans le système (pour renforcer la sécurité et pour utiliser les données de façon plus efficace, par exemple grâce à la mise en relation des signalements) et pour étendre l'accès aux signalements par les autorités à l'échelon national et à l'échelon de l'UE, ainsi que pour répondre à la nécessité d'intégrer les nouveaux États membres, étant donné que le système central (C-SIS) ne permettait pas de connecter plus de 18 pays.

La Commission a été chargée le 6 décembre 2001 de développer le nouveau système, qui devait commencer à fonctionner en mars 2007. En raison de plusieurs retards, un nouveau calendrier a été annoncé, lequel prévoyait que le SIS II devienne opérationnel au plus tard le 17 décembre 2008 (date d'expiration du mandat de la Commission).

Entre-temps, une version mise à jour du SIS (SIS I+R) a été développée en 2006, avec le remplacement des machines du C-SIS et la mise en œuvre d'une solution actualisée en termes de communications et incluant la possibilité de connecter de nouveaux pays au système.

Devant l'énorme déception des nouveaux États membres qui souhaitaient, comme on le leur avait promis, être connectés au SIS en 2007, le gouvernement portugais a décidé de présenter une proposition pouvant servir de solution technique provisoire, ledit SISone4ALL.

Le système est désormais pleinement opérationnel et a permis de connecter neuf des nouveaux États membres au SIS. Toutefois, dans cet espace Schengen élargi, le renforcement des exigences de sécurité est devenu encore plus important et urgent.

Or, cet objectif ne pourra être atteint que si la prochaine génération du système, connue sous le nom de SIS II, est mise en service.

Établissement du SIS II

Des dispositions sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du SIS II ont été adoptées par le Conseil et le Parlement en 2006, dans le cadre de la procédure de codécision, par un accord en première lecture, afin d'éviter de nouveaux retards. Il est prévu que ces instruments commenceront à s'appliquer aux États membres participant au SIS 1+ à compter d'une date à arrêter par le Conseil, statuant à l'unanimité de ses membres représentant les gouvernements des États membres participant au SIS 1+ (conformément à l'article 55, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1987/2006).

Avant que cela puisse se produire et que le SIS II soit mis en service, il faut tester minutieusement le système de manière à pouvoir évaluer si le SIS II respecte et remplit toutes les exigences techniques et fonctionnelles définies dans les instruments juridiques relatifs au SIS II, d'une part, et d'autres exigences en ce qui concerne la robustesse, la réactivité et les performances, d'autre part.

Ce n'est qu'après la conclusion positive de tous les tests du SIS II que nous pourrons passer à l'étape suivante: la migration des utilisateurs du SIS I + vers l'environnement SIS II, le passage devant se faire à la même date pour tous les États membres (migration simultanée en une seule phase).

Propositions actuelles: migration

Le Parlement européen a été invité à donner son avis concernant les deux instruments visant à établir le cadre juridique régissant cette migration.

Cette proposition de décision du Conseil vise à définir les modalités de la migration du système d'information Schengen, tel qu'il existe actuellement (SIS 1+), vers le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II). Elle prend en compte la nécessité de modifier la stratégie de migration. Le plan initial consistait à effectuer la migration de 15 États membres (le nombre d'États membres à cette époque) au cours d'un processus qui devait durer environ 8 heures.

Entre-temps, le nombre d'États membres est passé à 25[1] rendant beaucoup plus complexe et difficile ce processus de migration et demandant plus de temps pour charger toutes les données sur le nouveau réseau. Le risque est ainsi devenu trop important, car si durant le passage commun au nouveau système, un État membre ne réussissait pas la migration, il faudrait immédiatement rétablir ses frontières (car il n'aurait plus accès au SIS). Afin d'éviter cette éventualité, il est devenu nécessaire de créer une solution de secours pour être en mesure de repasser au SIS 1+ si nécessaire.

Afin de réduire les risques d'interruption du service durant cette migration, une architecture technique provisoire prenant en charge les activités du SIS 1+ permettra à ce dernier ainsi qu'à certaines composantes techniques de l'architecture du SIS II de fonctionner en parallèle pendant une période de transition, laquelle restera très limitée.

Outre cela, un outil technique (un «convertisseur») permettant la conversion et la synchronisation de données entre le SIS 1+ et le SIS II sera également mis à disposition pendant une période très limitée. Le convertisseur connecte le système central du SIS 1+ au système central du SIS II, permettant aux deux systèmes de traiter les mêmes informations et garantissant que les États membres déjà connectés avec succès au SIS II restent au même niveau que ceux qui sont encore connectés au SIS 1+. Afin de permettre à cette architecture technique provisoire de fonctionner correctement, une nouvelle fonction qui n'avait pas été prévue dans le premier contrat a été ajoutée: le mode inversé.

La présente proposition a pour objectif non seulement d'établir le cadre juridique de la migration, mais aussi le test complet en vue de démontrer, notamment, que le niveau de performance du SIS II est au moins équivalent à celui atteint par le SIS 1+. En outre, elle vise à définir les modalités du test concernant l'échange d'informations supplémentaires.

Phase de développement et de tests

Les conditions visées à l'article 71 de la décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 devraient être remplies (y compris le fait que le Parlement européen devrait être informé de tous les résultats), et ce n'est qu'après cela que la migration des données devrait avoir lieu de manière simultanée et en une seule phase. Les quatre conditions sont:

- l'adoption des mesures d'application nécessaires;
- la notification, par les États membres, des dispositions techniques et juridiques nécessaires;
- la réalisation concluante d'un test complet;
- les dispositions techniques nécessaires pour la connexion des systèmes nationaux au système central;

Le démarrage opérationnel des activités du SIS II marque la fin de la phase de développement et le début de l'application de la base juridique du SIS II. Dans cette même logique, la phase de migration doit être la tâche finale dans le cadre du mandat de développement du SIS II.

[1] Les États membres du SIS II sont les suivants: les 15 anciens États membres, sauf le Royaume-Uni et l'Irlande plus 9 nouveaux (les 10 nouveaux pays issus de l'élargissement de 2004 moins Chypre) plus la Norvège, l'Islande et la Suisse.

À la suite d'une demande du rapporteur du Parlement européen, M. Jacques Barrot, vice-président de la Commission, a répondu par lettre du 13 juin 2008 que la phase de tests était en cours, en décrivant les 12 différentes phases jusqu'au début des activités du SIS II, prévu pour le 30 septembre 2009.

Mandat

Il est nécessaire d'avoir un mandat de développement du SIS II jusqu'au démarrage opérationnel de ses activités, ledit lancement opérationnel ("go live").

Ce mandat doit permettre de mener à bien toutes les tâches définies comme conditions préalables nécessaires dans les instruments juridiques relatifs au SIS II, y compris la préparation du démarrage opérationnel. Cela signifie qu'il faut corriger toute erreur détectée au cours des phases de tests et assurer toutes les conditions préalables nécessaires, telles que les plateformes et ressources nécessaires pour les tests. L'achèvement de tous les tests devrait seulement être considéré comme réussi si on ne détecte plus de blocages ou d'erreurs importantes.

Jusqu'à présent, la gestion du projet a été assumée par la Commission, tout comme la gestion des relations avec l'entreprise mandatée à cet effet. Si la Commission termine son mandat avant la phase de lancement opérationnel, les relations avec l'entreprise contractante devraient également se terminer. Cependant, celle-ci a été payée pour fournir un système fonctionnant parfaitement. Comment peut-on accepter que son contrat se termine avant de savoir que le système est pleinement opérationnel et que les éventuels problèmes et erreurs (qui surgiront certainement) seront réglés, ce qui devrait être fait dans le cadre de ce contrat? Comment ce contrat peut-il se terminer en décembre 2008 si à cette date, des tests auront été effectués dans seulement 15 États membres? Pouvons-nous obtenir la garantie que les performances du système seront les mêmes si on ajoute 10 États membres supplémentaires?

Pour cette nouvelle phase, on escompte qu'un nouveau contractant sera trouvé et qu'un nouveau cadre de travail sera établi au sein des structures du Conseil, de telle sorte que les travaux et les tests nécessaires se poursuivent jusqu'à ce que le système devienne opérationnel (ce qui, en principe, avait déjà été commandé et payé au contractant précédent). Cette option rend-elle nécessaire l'adoption d'un nouveau calendrier afin de tenir compte de tous ces nouveaux éléments qui n'avaient pas été prévus?