

N° 174

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 janvier 2006

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution présentée par M. Robert del PICCHIA au nom de la délégation pour l'Union européenne, en application de l'article 73 bis du Règlement, sur la proposition de décision du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (E 2897), la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (E 2898) et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'accès des services des États membres chargés de l'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (E 2899),

Par M. Richard YUNG,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyest, président ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, vice-présidents ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, secrétaires ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le numéro :

Sénat : 132 (2005-2006)

Union européenne.

SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LE SIS : UN SYSTÈME PERFORMANT AMENÉ À ÉVOLUER	8
A. UN SYSTÈME PERFORMANT INDISPENSABLE À LA RÉALISATION DE L'ESPACE SCHENGEN	8
1. <i>Un triple anniversaire</i>	8
2. <i>Organisation et fonctionnement du SIS</i>	9
3. <i>Un instrument quotidien du travail des forces de sécurité, des préfectures et des consulats</i>	10
B. L'ÉVOLUTION NÉCESSAIRE DU SIS	11
1. <i>Un cadre juridique et politique ancien</i>	11
2. <i>Le défi de l'élargissement et le besoin de nouvelles fonctionnalités</i>	12
II. LES TROIS PROPOSITIONS DE TEXTE DE LA COMMISSION : POUR UN SIS DE DEUXIÈME GÉNÉRATION	13
A. DES BASES JURIDIQUES NOUVELLES	14
1. <i>Le SIS II : un outil transpilier</i>	14
2. <i>La gestion opérationnelle confiée à la Commission</i>	15
B. DES FONCTIONNALITÉS MODIFIÉES	17
1. <i>Un système plus performant pouvant accueillir quelques informations supplémentaires</i>	17
2. <i>Des règles nouvelles en matière de signalement aux fins de non admission dans l'espace Schengen</i>	17
III. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS	19
A. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION : DES RÉTICENCES MULTIPLES À L'ENCONTRE DU SIS II.....	19
1. <i>S'opposer au transfert de la gestion du SIS II à la Commission européenne ou à une agence</i>	20
2. <i>Conserver les règles actuelles en matière de signalement des étrangers aux fins de non admission</i>	21
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS.....	22
1. <i>Des réticences partagées en grande partie</i>	22
2. <i>Pour le transfert de la gestion du SIS II à une agence ad hoc transpilier ou à Europol</i>	23
PROPOSITION DE RÉOLUTION	27
TABLEAU COMPARATIF	29
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	31

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 25 janvier 2006, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission des Lois a examiné, sur le rapport de M. Richard Yung, la proposition de résolution n° 132 (2005-2006) présentée, en application de l'article 73 bis du Règlement, par M. Robert Del Picchia au nom de la délégation pour l'Union européenne, sur **les propositions de décision du Conseil et de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (E 2897 et E 2898) et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'accès des services des Etats membres chargés de l'immatriculation des véhicules au SIS II (E 2899).**

Le rapporteur a tout d'abord rappelé que le système d'information Schengen avait été créé pour compenser le déficit de sécurité résultant de la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen. Il a précisé que le SIS, prévu par la Convention de Schengen, relevait désormais du troisième pilier depuis l'intégration de l'acquis de Schengen dans l'Union européenne par le traité d'Amsterdam.

Il a expliqué que le Conseil de l'Union européenne avait décidé en 2001 de développer un SIS de deuxième génération afin de tenir compte de l'élargissement et d'offrir de nouvelles fonctionnalités. Il a alors présenté les trois textes proposés par la Commission européenne expliquant qu'ils posaient deux difficultés particulières relatives au mode de gestion du SIS II et à la modification des règles en matière de signalement aux fins de non admission. Sur le premier point, il a indiqué que la Commission proposait que lui soit confiée la gestion opérationnelle du SIS II, aujourd'hui à la charge de la France. Sur le second point, il a expliqué que les nouvelles règles aboutiraient à réduire considérablement le nombre de personnes signalées aux fins de non admission ainsi qu'à restreindre la consultation de ces données aux seules autorités chargées du contrôle aux frontières extérieures.

Souscrivant à la proposition de résolution, le rapporteur a jugé que les propositions de la Commission européenne marquaient un recul net en matière de sécurité et a demandé le simple maintien du statu quo en matière de signalement aux fins de non admission. En revanche, s'il a convergé pour s'opposer à l'idée de confier la gestion du futur système à la Commission, il a estimé possible de la confier à une agence. Il a, en effet, jugé que la gestion actuelle par la France devait évoluer et a suggéré que cette gestion soit confiée à une agence européenne ad hoc située à Strasbourg, tout en étudiant la faisabilité de fusionner à terme cette agence avec Europol.

La commission, suivant l'avis du rapporteur, a adopté la proposition de résolution ainsi rédigée.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat a été saisi, le 9 juin 2005, au titre de l'article 88-4 de la Constitution, de trois propositions de textes relatifs au déploiement du système d'information Schengen de deuxième génération dit SIS II :

- la proposition de décision du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du SIS II¹ ;
- la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du SIS II² ;
- la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'accès des services des Etats membres chargés de l'immatriculation des véhicules au SIS II³.

Ces trois propositions⁴ présentées par la Commission européenne sont les conséquences d'un processus entamé en 2001 lorsque le Conseil de l'Union européenne a confié à la Commission la responsabilité du développement technique du SIS II en vue de l'élargissement⁵. Elles en constituent le volet législatif.

L'établissement du SIS II est en effet l'une des principales conditions devant permettre aux nouveaux Etats membres d'appliquer l'intégralité de l'acquis Schengen et de supprimer les contrôles à leurs frontières intérieures après une évaluation Schengen positive.

Transmis au Conseil des ministres et au Parlement européen, ces trois textes n'ont pas encore été examinés par ces institutions et sont toujours discutés par les groupes de travail du Conseil.

Ayant examiné ces trois propositions, la délégation pour l'Union européenne du Sénat a adopté le 13 décembre 2005 la proposition de résolution présentée par notre collègue M. Robert Del Picchia et renvoyée à votre commission des Lois qui fait l'objet du présent rapport.

¹ Document E2897. COM (2005) 230 final

² Document E2898. COM (2005) 236 final.

³ Document E2899. COM (2005) 237 final.

⁴ Pour une description des bases juridiques distinctes de ces trois textes, voir II. A. 1.

⁵ Règlement (CE) n° 2424/2001 du Conseil et décision 2001/886/JAI du Conseil relatifs au développement du SIS II.

Approuvant la mise en place du SIS II, la délégation craint que sa performance soit moindre que le système existant et qu'il constitue une régression au regard du niveau de sécurité qu'il apporte aujourd'hui.

Elle s'oppose notamment avec force à ce que la gestion du SIS II soit confiée à la Commission ou à une agence communautaire. Enfin, elle réclame le maintien du statu quo en ce qui concerne les règles actuelles en matière de signalement des étrangers aux fins de non admission dans l'espace Schengen.

Après avoir rappelé le cadre politique et juridique dans lequel le SIS a été développé, votre rapporteur présentera les trois propositions présentées par la Commission avant d'exposer la position de la délégation pour l'Union européenne ainsi que celle de votre commission.

I. LE SIS : UN SYSTÈME PERFORMANT AMENÉ À ÉVOLUER

A. UN SYSTÈME PERFORMANT INDISPENSABLE À LA RÉALISATION DE L'ESPACE SCHENGEN

1. Un triple anniversaire

L'année 2005 a vu célébrer trois anniversaires : les 20 ans du premier accord Schengen¹, les 15 ans de la signature de la Convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS)² et les 10 ans de sa mise en œuvre effective³.

La lenteur de la mise en œuvre de ces accords s'explique principalement par la nécessité de mettre en place des mesures compensatoires à la suppression des contrôles aux frontières intérieures.

Parmi ces contreparties indispensables, la plus importante a été et reste la mise en place du système d'information Schengen (SIS). Prévu par la CAAS, le SIS a été conçu pour combler un déficit réel ou présumé de sécurité consécutif à la suppression des contrôles aux frontières intérieures. L'entrée en application de la CAAS n'a d'ailleurs pas pu se faire avant que les Etats membres de l'espace Schengen ne se soient assurés du caractère pleinement opérationnel du système d'information Schengen⁴.

L'importance du SIS se reflète également dans la place qu'il occupe dans la CAAS. Son titre IV lui est consacré ; il se compose de vingt-huit articles sur un total de 142.

¹ *Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.*

² *Signée à Schengen le 19 juin 1990.*

³ *La CAAS est entrée en application le 26 mars 1995 entre sept Etats parties (les cinq pays fondateurs ainsi que l'Espagne et le Portugal).*

⁴ *Le SIS a fait l'objet de plusieurs années d'essai avant d'être parfaitement opérationnel à compter de la fin de l'année 1994. Le premier raccordement technique entre les sept Etats parties précités a eu lieu le 30 novembre 1994.*

2. Organisation et fonctionnement du SIS

Le SIS est un système en étoile qui se compose d'un système central (C-SIS) relié à chacune des bases nationales du SIS (N-SIS), une par Etat partie. Il y a donc à ce jour quinze N-SIS¹.

La fonction du C-SIS est de mettre à jour en temps réel et à tout moment les informations contenues dans le SIS.

En effet, l'alimentation du SIS en données nouvelles (mandat d'arrêt européen, véhicules volés, personnes recherchées...) se fait de façon décentralisée. Chaque Etat membre alimente le SIS librement dans le respect de la CAAS qui définit le type de données que chaque Etat peut introduire.

Par exemple, en cas d'évasion d'un détenu, les forces de police signalent immédiatement dans le SIS cet individu, aux fins de son arrestation. Cette donnée est transmise au N-SIS de cet Etat qui le transmet à son tour immédiatement au C-SIS. Le système central va alors envoyer cette donnée aux quatorze autres N-SIS de sorte que tous les N-SIS soient mis à jour simultanément et en temps réel.

Cet échange continu de données (création, suppression ou modification) aboutit à ce qu'à un instant t, toutes les parties nationales du SIS (N-SIS) ainsi que le système central (C-SIS) contiennent rigoureusement les mêmes données. Le SIS est en quelque sorte une base de données dupliquée quinze fois.

En revanche, les simples consultations du SIS ne transitent pas par le système central. Si à l'occasion d'un contrôle de véhicule un policier français interroge le SIS en inscrivant le numéro d'immatriculation du véhicule, c'est le N-SIS français qui va être interrogé. Il n'est en effet pas nécessaire de consulter le C-SIS directement puisque les données y figurant sont identiques à celles du N-SIS.

En cas d'interrogation positive du SIS, une procédure précise doit être suivie. Imaginons qu'un policier français contrôle à Toulouse un véhicule signalé volé à Stuttgart la veille. Celui-ci ne va pas directement s'adresser à son homologue de Stuttgart. Il va contacter le bureau SIRENE français qui prendra contact à son tour avec le bureau SIRENE allemand. Chaque Etat Schengen dispose d'un bureau SIRENE relié en réseau aux autres bureaux SIRENE. Ce réseau est distinct du SIS.

Enfin, chaque Etat membre a la charge de réglementer l'accès au SIS dans les limites fixées par l'article 101 de la CAAS. En France, environ 15 000 terminaux d'ordinateurs répartis entre la police nationale, la

¹ Le calendrier de l'ouverture aux utilisateurs du SIS a été le suivant :

- 1995 : France, Allemagne, Luxembourg, Belgique, Pays-Bas, Espagne et Portugal ;

- 1997 : Italie (juillet), Grèce et Autriche (décembre) ;

- 2001 : Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède.

gendarmerie, les douanes, les préfetures et les consulats permettent cet accès¹.

3. Un instrument quotidien du travail des forces de sécurité, des préfetures et des consulats

Le SIS est avant toute chose un puissant outil de police et d'investigation.

Les articles 95 à 100 de la CAAS définissent les données que les Etats membres peuvent y introduire.

En premier lieu, plusieurs catégories de personnes sont signalées dans le SIS à la suite soit d'une décision de l'autorité judiciaire (extradition, mandat d'arrêt européen, recherche de témoin, interdiction du territoire...), soit d'une décision d'une autorité de police (disparition, mise sous surveillance discrète²), soit d'une décision administrative (décision d'éloignement, signalement aux fins de non admission).

En second lieu, de nombreux objets y sont également signalés ; des véhicules (mise sous surveillance discrète, volés ou détournés), des armes, des documents d'identité vierges ou délivrés, des billets de banques (volés, détournés ou égarés).

Au 20 janvier 2006, la base SIS contenait plus de 15 millions de signalements se répartissant approximativement de la façon suivante : 2 % de billets de banque, 3 % de documents d'identité vierges, 2 % d'armes, 76 % de documents d'identité délivrés, 10 % de véhicules (1,484 million) et 8 % de personnes (1 222 460).

De grandes disparités existent entre les Etats membres concernant leur degré de contribution à l'alimentation du SIS. Ces disparités ne sont pas le simple reflet de leur poids démographique respectif ou du niveau de la délinquance.

L'Italie représente le tiers des inscriptions au SIS, la France et l'Allemagne en représentant environ 18 % chacune. 11 % des inscriptions sont le fait des Pays-Bas, mais la part des documents délivrés y est beaucoup plus forte qu'ailleurs, soulignant a contrario le faible nombre d'inscription de personnes ou d'armes par exemple. L'Espagne également contribue relativement peu au SIS en proportion de son importance au sein de l'espace Schengen, sauf en ce qui concerne les véhicules et les personnes.

Rappelons que chaque Etat a l'entière maîtrise des informations qu'il souhaite signaler pourvu que les informations qu'il signale soient bien prévus par la CAAS. L'article 100 de cette convention prévoit que « *la partie*

¹ Toutefois, seuls les agents habilités peuvent y accéder.

² Voir l'article 99, paragraphe 2, de la CAAS.

contractante signalante vérifie si l'importance du cas justifie l'intégration du signalement dans le système d'information Schengen ».

Le SIS est un outil quotidien dans l'exercice de leurs missions pour les policiers, les gendarmes, les douaniers, les agents des préfectures ou les consulats. En 2005, le SIS a été consulté près de 35 millions de fois par des utilisateurs français.

A titre d'illustration, grâce au SIS il a été procédé en 2004 :

- à l'interpellation, à l'étranger, de 408 personnes faisant l'objet d'une demande d'arrestation provisoire en vue d'extradition (265 en 2003), ainsi qu'à la découverte, en France, de 232 individus signalés par nos partenaires dans le cadre de la même procédure (281 en 2003) ;

- au contrôle, en France, de 1 925 étrangers signalés par les autres Etats partenaires comme non admissibles dans l'espace Schengen (2 833 en 2003) ;

- à la découverte chez nos partenaires de 112 personnes en danger moral, essentiellement des mineurs (165 en 2003) et de 489 individus signalés par les tribunaux français pour des jugements par défaut ou des citations à comparaître (525 en 2003) ;

- à la saisie à l'étranger aux fins de restitution à leurs légitimes propriétaires français de 976 véhicules (1 504 en 2003) et à la saisie en France de 1 354 véhicules au profit de citoyens des Etats Schengen (1 860 en 2003).

B. L'ÉVOLUTION NÉCESSAIRE DU SIS

1. Un cadre juridique et politique ancien

Le SIS est le produit de la Convention Schengen qui fut conclue dans un cadre intergouvernemental à une époque où l'Union européenne n'existait pas encore et où l'Europe ne s'occupait pratiquement pas de coopération policière et judiciaire.

L'intégration de l'acquis de Schengen dans l'Union européenne et sa partielle communautarisation au sein du premier pilier par le traité d'Amsterdam¹ n'ont pas permis de lever toutes les ambiguïtés des bases juridiques du SIS.

En effet, à l'occasion de cette intégration, il a été fait le choix de ventiler l'ensemble de l'acquis Schengen entre le premier pilier (titre IV du traité instituant la Communauté européenne relatif aux questions d'asile, de visas, de libre circulation et d'immigration) et le troisième pilier relatif à la

¹ Voir le protocole n°2 du traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la communauté européenne et intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne.

coopération policière et judiciaire en matière pénale (titre VI du traité sur l'Union européenne)¹.

Toutefois, concernant les dispositions de la CAAS relatives au SIS, un désaccord profond est apparu entre les Etats membres. Faute de parvenir à ventiler les dispositions relatives au SIS entre les deux piliers, il a été décidé que le SIS relèverait complètement du troisième pilier de l'Union européenne, et que par voie de conséquences les décisions le concernant continueraient à être prises à l'unanimité du Conseil.

Pourtant, par plusieurs aspects, le SIS est un instrument essentiel de la politique communautaire en matière de lutte contre l'immigration irrégulière et de délivrance des visas Schengen de court-séjour qui relève du premier pilier.

2. Le défi de l'élargissement et le besoin de nouvelles fonctionnalités

Les dix nouveaux Etats membres de l'Union européenne ne sont pas encore des membres à part entière de Schengen², en ce sens que les frontières avec ces Etats ne seront considérées comme des frontières intérieures de l'espace Schengen qu'après évaluation et décision du Conseil européen³. Leurs dispositions sont applicables depuis le 1^{er} mai 2004 les seules dispositions relatives aux contrôles aux frontières extérieures.

L'objectif annoncé par la Commission européenne est d'intégrer complètement les nouveaux Etats membres dans l'espace Schengen dans le courant de l'année 2007. Pour y parvenir, une condition nécessaire est que le SIS soit étendu à ces Etats. Or, le SIS est actuellement configuré de manière à pouvoir raccorder dix-huit pays au plus.

En outre, l'approfondissement de la coopération policière et judiciaire, ainsi que la priorité accordée à la lutte contre l'immigration clandestine requièrent de perfectionner le SIS afin qu'il offre de nouvelles fonctionnalités. Une amélioration majeure consisterait à intégrer au signalement des personnes la photographie et les empreintes digitales.

¹ Voir la décision du Conseil du 20 mai 1999 déterminant, conformément aux dispositions pertinentes du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, la base juridique de chacune des dispositions ou décisions constituant l'acquis de Schengen (1999/436/CE).

² Le traité d'Amsterdam prévoit que les nouveaux Etats membres appartiennent obligatoirement à l'espace Schengen.

³ Pour que les contrôles aux frontières intérieures soient levés, il ne suffit pas d'adhérer à la CAAS. L'Etat membre doit démontrer, après évaluation, qu'il a la capacité technique d'appliquer toutes les dispositions. C'est ainsi que l'Italie n'a pu intégrer l'espace Schengen qu'en 1997, sept ans après avoir signé la CAAS. Le raccordement au SIS est une condition nécessaire mais pas suffisante.

Enfin, la Commission européenne envisage de développer des synergies techniques entre le système d'information Schengen et les autres bases de données existantes au niveau européen, comme la base de données sur les empreintes digitales des demandeurs d'asile (EURODAC) ou encore le futur système d'information sur les visas (VIS).

Dans le même ordre d'idée, il convient de souligner la signature de la convention dite « Schengen III » le 27 mai 2005. Sept Etats membres¹ ont en effet signé à Prüm un traité relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale. Cet accord, qui a vocation à être intégré dans le cadre juridique de l'Union européenne après son évaluation, prévoit notamment la possibilité de consulter entre points de contact nationaux les empreintes génétiques et digitales indexés dans les fichiers de police judiciaire des parties contractantes. L'accord précise que les échanges ne se feraient que sur les empreintes elles-mêmes identifiées par une référence, et que ce n'est qu'en cas d'interrogation positive que pourraient être échangées des données permettant l'identification de la personne. Il ne peut être exclu que le SIS serve de plateforme à ces applications.

Pour toutes ces raisons, le Conseil a décidé le développement d'un SIS de deuxième génération.

II. LES TROIS PROPOSITIONS DE TEXTE DE LA COMMISSION : POUR UN SIS DE DEUXIÈME GÉNÉRATION

Les trois textes qui ont été transmis au Sénat (deux propositions de règlement, une proposition de décision) sont indissociables les uns des autres en dépit de leurs bases juridiques différentes. Ils constituent le volet législatif du SIS de seconde génération.

La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'accès des services des Etats membres chargés de l'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen de deuxième génération ne pose pas de difficultés particulières et reprend pour l'essentiel les dispositions du règlement du Parlement et du Conseil du 6 juillet 2005 modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen en ce qui concerne l'accès des services chargés, dans les Etats membres, de la délivrance des certificats d'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen². Elle fera donc l'objet de peu de développements ci-après.

Le conseil des ministres « justice et affaires intérieures » de l'Union européenne a initié le développement de la deuxième génération du SIS appelé SIS II le 6 décembre 2001. La Commission a reçu mandat pour lancer ce projet, assistée par un comité SIS II, dès janvier 2002.

¹ La Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Autriche.

² Règlement (CE) n° 1160/2005.

Le SIS II n'est pas une version améliorée du SIS original, mais une version totalement nouvelle devant entrer en service, selon la Commission, en 2007.

Au cours de son déplacement au Centre informatique Schengen situé à Strasbourg, il a été indiqué à votre rapporteur qu'il aurait été possible en réalité de faire évoluer le SIS actuel de manière à ce qu'il satisfasse aux exigences de l'élargissement et de l'approfondissement de la coopération policière et judiciaire¹. Toutefois, le Conseil a fait le choix politique d'élaborer un système d'information Schengen de deuxième génération se voulant clairement distinct du SIS actuel.

A l'issue du lancement d'une procédure d'appel d'offres initiée par la Commission européenne, le marché pour le développement du futur SIS II a été emporté par le consortium franco-belge HP/STERIA. La phase 2 dite de développement du système vient seulement de débiter².

La Commission s'est fixé pour objectif le lancement du SIS II en mars 2007. Ambitieuse, cette échéance ne pourra sans doute pas être tenue selon les informations recueillies par votre rapporteur.

En dépit ou à cause de ces retards techniques, la Commission a souhaité présenter trois textes refondant les bases juridiques du SIS afin de les adapter au futur SIS II. A cet égard, votre rapporteur s'étonne que la phase technique ait été lancée avant la phase juridique qui doit définir ce que le SIS II peut faire ou pas.

A. DES BASES JURIDIQUES NOUVELLES

1. Le SIS II : un outil transpilier

L'acquis Schengen ayant été intégré dans l'Union européenne et partiellement communautarisé, la Commission propose de remplacer l'actuelle base juridique, la CAAS ainsi que plusieurs décisions du comité exécutif Schengen pour l'essentiel, par trois instruments de droit communautaire ou européen classique.

Cette entreprise de normalisation des bases juridiques de l'acquis Schengen connaît d'autres précédents comme la proposition de règlement du Conseil établissant le code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes³ ou le projet de décision du Conseil

¹ Le SIS a évolué à plusieurs reprises depuis sa conception au début des années 1990 au fil des élargissements successifs et de son perfectionnement.

² Lancée en septembre 2004 et devant s'achever normalement en juillet 2005, la phase 1 a pris plusieurs mois de retard en raison d'un contentieux survenu lors de l'appel d'offres entre le consortium désigné et l'entreprise CAP GEMINI et de différends entre la Commission et plusieurs Etats membres sur les choix techniques opérés.

³ Voir le rapport n° 170 (2004-2005) de notre collègue Jean-Patrick Courtois relatif à ce projet de code communautaire.

concernant l'amélioration de la coopération policière entre les Etats membres, en particulier aux frontières intérieures et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen¹.

Comme il a été vu, faute d'accord des Etats membres, il avait été décidé que les articles 92 à 119 de la CAAS relatifs au SIS seraient rattachés au troisième pilier de l'Union européenne. Toutefois, le protocole n° 2 du traité d'Amsterdam précité prévoit dans son article 5, paragraphe 1, que toute nouvelle proposition fondée sur l'acquis de Schengen doit être fondée sur les bases juridiques appropriées.

S'appuyant sur cette disposition du protocole, la Commission a déposé simultanément une proposition de règlement et une proposition de décision, toutes deux relatives à l'établissement, au fonctionnement et à l'utilisation du SIS II.

De nombreux articles de ces deux textes sont rigoureusement identiques. Il s'agit en particulier des articles définissant l'architecture du SIS II. Les principales différences portent sur la nature des données dont chacun de ces textes prévoit l'inscription au SIS II (articles 95 à 100 de la CAAS).

La proposition de règlement est fondée sur le premier pilier communautaire et plus particulièrement sur les articles 62 et 66 du traité instituant la communauté européenne qui fonde l'ensemble de la politique d'asile, de visa, d'immigration et de contrôles aux frontières extérieures de l'Union européenne. Elle définit en particulier les catégories de personnes pouvant être signalées aux fins de non admission (article 96 de la CAAS en vigueur). Ces signalements servent notamment à rejeter une demande de visa ou à refuser l'entrée d'un ressortissant d'un pays tiers à la frontière.

La proposition de décision est en revanche fondée sur les articles 30, 31 et 34 du traité sur l'Union européenne et relève donc du troisième pilier. Elle concerne l'introduction et la consultation des données utilisées aux fins de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (objets, personnes suspectées de la commission d'une infraction, mandat d'arrêt européen).

Bien qu'indissociables et présentés simultanément, ces deux textes doivent être adoptés selon des procédures différentes : unanimité du Conseil et simple consultation du Parlement européen pour la proposition de décision, majorité qualifiée et co-décision pour la proposition de règlement.

2. La gestion opérationnelle confiée à la Commission

L'architecture générale du système en étoile serait conservée. Toutefois, chaque Etat membre aurait le choix de créer ou non une base

¹ Voir la proposition de résolution n° 83 (2005-2006) de notre collègue Robert Del Picchia ainsi que le rapport n° 173 (2005-2006) de notre collègue Pierre Fauchon sur cette proposition de résolution.

nationale N-SIS dupliquant les données du C-SIS. A défaut d'une telle base, les utilisateurs du SIS interrogeraient directement le système central et non la copie nationale comme dans le système actuel. Le C-SIS ne serait plus un système central mais un système centralisé.

En revanche, le mode de gestion du SIS II serait profondément différent. A l'heure actuelle, la gestion technique du système central situé à Strasbourg est assurée par la France pour le compte des autres Etats membres. Elle assume une simple fonction de support technique. Chaque Etat membre reste seul maître des données qu'il a introduites dans le SIS¹.

Votre rapporteur a pu visiter le Centre informatique Schengen à Strasbourg. La France a offert le bâtiment et prend à sa charge la sécurité (personnels, matériels) et une partie du fonctionnement. Elle fait également l'avance des fonds pour les investissements, les frais de personnels et de maintenance informatiques. Les Etats membres remboursent en fonction d'une clef de répartition leur quote-part.

En revanche, toutes les décisions concernant le SIS lui-même (nouvelles fonctionnalités, cahier des charges...) sont prises au niveau du Conseil (groupe de l'acquis Schengen principalement). La France n'agit jamais de sa propre initiative. Le SIS est par ailleurs soumis au contrôle de l'Autorité de contrôle commune, l'équivalent de la CNIL au niveau européen.

Cette mission de bons offices d'un seul pays est un cas unique dans le cadre de l'Union européenne. Cette originalité est une survivance des débuts de Schengen, lorsque son fonctionnement était strictement intergouvernemental et réunissait un petit nombre de pays.

Les propositions de la Commission remettent en cause ce mode de fonctionnement.

La gestion opérationnelle et quotidienne du système ne serait plus confiée à la France mais à la Commission directement. Selon une logique proche, les coûts liés à l'exploitation et à la maintenance du SIS II seraient pris en charge par le budget de l'Union européenne². La Commission évoque la possibilité qu'à l'issue d'une période transitoire la gestion du SIS II soit confiée à une agence.

Cette proposition de la Commission de prendre en charge la gestion du SIS II est la conséquence de la normalisation des bases juridiques de ce système et de sa communautarisation partielle. Cette scorie de l'époque où Schengen était une construction purement intergouvernementale est d'ailleurs mal perçue par certains Etats membres qui y voient la marque d'une influence française trop forte sur le SIS.

¹ *Articles 102 et 106 de la CAAS.*

² *Les coûts liés au développement du SIS II par la Commission et engagés depuis 2001 reposent déjà sur le budget de l'Union européenne.*

B. DES FONCTIONNALITÉS MODIFIÉES

1. Un système plus performant pouvant accueillir quelques informations supplémentaires

En premier lieu, le SIS II permettra de raccorder tous les nouveaux Etats membres.

En second lieu, de nouvelles catégories de données pourront y être introduites.

Une des principales innovations sera la possibilité d'introduire les photographies et les empreintes digitales des personnes faisant l'objet d'un signalement. A terme, la Commission européenne entend développer un moteur de recherche permettant de rechercher des empreintes digitales sur l'ensemble de la base¹.

Une autre nouveauté consistera à laisser la possibilité aux personnes dont l'identité a été usurpée de consentir à ce que leurs propres données personnelles soient également introduites pour permettre l'identification plus aisée de l'usurpateur et éviter les erreurs.

La proposition de décision étend légèrement les droits d'accès d'Europol et d'Eurojust au SIS II². Elle permettrait également le transfert d'informations « *à des pays tiers ou à des organisations internationales dans le cadre d'un accord conclu par l'Union européenne dans le domaine de la coopération policière ou judiciaire et garantissant un niveau adéquat de protection des données [...], et avec le consentement de l'Etat membre ayant introduit les données dans le SIS* » (article 48 de la proposition de décision).

Toutefois, pour la majorité des dispositions de ces textes, il s'agit d'une reprise des dispositions figurant aujourd'hui dans la CAAS et divers textes d'application de cette convention.

2. Des règles nouvelles en matière de signalement aux fins de non admission dans l'espace Schengen

La proposition de règlement tend à modifier de manière substantielle les règles en matière de signalement de personnes aux fins de non admission dans l'espace Schengen.

¹ Pour tenir les délais de mise en oeuvre, la première version du SIS II ne devrait pas permettre d'inscrire ces informations.

² La décision 2005/211/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au SIS, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme le prévoyait déjà pour de nombreuses données.

Ces règles sont aujourd'hui définies par l'article 96 de la CAAS. Les étrangers extra-communautaires signalés à des fins de non admission le sont :

- soit parce qu'ils représentent une menace pour l'ordre public ou la sécurité et la sûreté nationales. La convention précise que cela peut « *notamment* » être le cas d'un étranger condamné pour une infraction passible d'une peine privative de liberté d'au moins un an ou d'un étranger à l'égard duquel il existe des raisons sérieuses de croire qu'il a commis des faits punissables graves ou à l'égard duquel il existe des indices réels qu'il envisage de commettre de tels faits dans l'espace Schengen¹ ;

- soit parce qu'il a fait l'objet d'une mesure d'éloignement, de renvoi ou d'expulsion non rapportée assortie d'une interdiction d'entrée ou de séjour, fondée sur le non respect des réglementations nationales relatives à l'entrée et au séjour des étrangers.

Chaque Etat membre jouit donc d'une liberté d'appréciation importante pour évaluer le niveau de la menace que peut représenter un étranger extracommunautaire.

Or, l'article 15 de la proposition de règlement restreint considérablement les catégories d'étrangers susceptibles d'être signalés. S'il resterait possible de signaler les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement, en revanche il serait plus difficile de signaler les étrangers présentant une menace pour l'ordre public.

Seuls les étrangers représentant une menace grave pour l'ordre ou la sécurité publics d'un Etat membre pourraient être signalés. La proposition précise que tel serait « *notamment* » le cas des étrangers « *condamné à une peine privative de liberté d'au moins un an à la suite d'une condamnation pour une des infractions visées à l'article 2, paragraphe 2, de la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil relative au mandat d'arrêt européen* »².

Par rapport à l'état du droit, **la restriction est triple** :

- la menace pour l'ordre ou la sécurité publics doit être grave ;
- la personne doit avoir été condamnée à une peine d'au moins un an pour une infraction appartenant à une des trente-deux catégories d'infractions visées par la décision-cadre au lieu d'avoir été simplement condamné pour une infraction passible d'au moins un an de prison, quelle que soit la nature de l'infraction commise ou la peine effectivement prononcée ;
- les personnes n'ayant pas été condamnée mais à l'encontre desquelles il existe des raisons sérieuses de croire qu'elles ont commis des faits punissables graves ou qu'elles envisagent d'en commettre ne peuvent être signalées aux fins de non admission.

¹ *A fortiori, les individus suspectés de terrorisme sont signalés sur la base de cet article.*

² *L'article 2, paragraphe 2, de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen prévoit que pour trente-deux catégories limitativement énumérées, le mandat d'arrêt européen donne lieu à une remise de la personne recherchée sans contrôle du principe de la double incrimination.*

En outre, les autorités nationales qui auraient accès aux signalements aux fins de non admission seraient considérablement réduites.

L'article 101 de la CAAS autorise l'accès à ces données aux instances compétentes pour les contrôles frontaliers et « *pour toutes les autres vérifications de police et de douanes exercées à l'intérieur du pays* ». Y ont également accès les instances compétentes pour la délivrance des visas et des titres de séjour. En France, 15 000 terminaux permettent de consulter le SIS.

Or, l'article 17 de la proposition de règlement supprimerait ce droit d'accès aux services de police ou de gendarmerie situés à l'intérieur de l'espace Schengen. Seuls les services effectuant des contrôles aux frontières extérieures ou chargés de délivrer les visas y auraient accès.

Enfin, l'article 28 de la proposition de règlement prévoit que toute personne qui est signalée aux fins de non admission en est informée. La CAAS ne prévoit pas une telle notification. Elle dispose seulement que les personnes signalées ont un droit d'accès aux données personnelles les concernant figurant dans le SIS.

III. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ET LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

A. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION : DES RÉTICENCES MULTIPLES À L'ENCONTRE DU SIS II

La proposition de résolution présentée par notre collègue Robert Del Picchia au nom de la délégation pour l'Union européenne du Sénat approuve l'idée générale de créer un SIS II dès lors qu'il permettra d'élargir l'espace Schengen aux nouveaux Etats membres de l'Union européenne et qu'il offrira de nouvelles fonctionnalités utiles.

Toutefois, cette proposition de résolution émet plusieurs réserves.

Elle s'interroge sur la nécessité de modifier les bases juridiques du SIS au regard de la complexité résultant des propositions de la Commission. En effet, ce sont trois textes aux bases juridiques distinctes qui formeront le socle législatif du SIS II en lieu et place des articles 92 à 119 de la CAAS. Instrument du troisième pilier de l'Union européenne aujourd'hui, le SIS sera demain un instrument transpilier pour la seule raison que les signalements aux fins de non admission contribuent aux politiques relevant du premier pilier.

Or, ces signalements ne représentent qu'une partie des personnes signalées dans le SIS, les personnes ne représentant elles-mêmes que 8 % des signalements figurant dans le SIS. La complexité juridique ainsi créée peut sembler exorbitante eu égard à l'enjeu réel qui est de garantir un fonctionnement efficace et cohérent du SIS qui est avant toute chose un outil de travail quotidien pour les forces de sécurité.

La perplexité de la délégation pour l'Union européenne se porte de façon plus générale sur la capacité du SIS II d'être au moins aussi performant que le SIS actuel. En outre, deux dispositions de fond soulèvent l'opposition ferme de la délégation pour l'Union européenne à l'adoption de ces textes.

1. S'opposer au transfert de la gestion du SIS II à la Commission européenne ou à une agence

La proposition de résolution invoque plusieurs raisons pour s'y opposer.

En premier lieu, la Commission n'aurait pas l'expertise nécessaire **pour gérer** un tel système. Les difficultés rencontrées par la Commission lors de la phase de développement technique du SIS II illustreraient cette absence de compétence.

Surtout, la Commission serait dépourvue de toute culture policière. Or, il apparaît indispensable que le SIS soit pensé et géré sans perdre de vue les exigences du métier de policier.

Selon l'exposé des motifs de la proposition de résolution, ces objections vaudraient également dans le cas où le SIS II serait confié à une nouvelle agence européenne ou à Europol. Elle rappelle que le système d'information générale d'Europol commence seulement à être opérationnel alors que l'office européen de police est en place depuis 2000.

Ces incertitudes doivent être évaluées au regard du fonctionnement très satisfaisant du SIS actuel géré par la France au niveau central. Lors de son déplacement à Strasbourg, votre rapporteur a appris que :

- la diffusion d'une information dans le SIS mettait moins de trois minutes ;
- le taux d'indisponibilité du système central avait été inférieur à 0,24 % en 2004 ;
- le SIS traitait en moyenne 21 000 mises à jour (création, suppression, modification) par jour.

En second lieu, le financement demandé par la Commission pour le SIS II serait prohibitif par rapport au coût du SIS actuel et ce au-delà des quelques fonctionnalités nouvelles qu'offrirait le nouveau système.

La Commission européenne envisage en effet un montant de 156 millions d'euros pour la période 2007-2013, financé par le budget de l'Union européenne, soit plus de 22 millions d'euros par an. Ce montant n'inclut pas l'ensemble des dépenses de développement du SIS II, mais son seul fonctionnement pour cette période. A titre de comparaison, le budget de fonctionnement de la partie centrale du SIS actuel serait de 2 millions d'euros par an.

Au cours de ses auditions et de son déplacement à Strasbourg, votre rapporteur s'est vu confirmer ces chiffres. Depuis 1995, le coût cumulé du SIS s'élèverait à 24,8 millions d'euros.

Si des différences de périmètre pourraient expliquer une partie du décalage entre ces sommes, votre rapporteur n'en reste pas moins surpris par le rapport de 1 à 10 annoncé.

2. Conserver les règles actuelles en matière de signalement des étrangers aux fins de non admission

La délégation pour l'Union européenne s'oppose aux dispositions des articles 15, 17 et 28 de la proposition de règlement (voir supra) qui tendent à modifier les règles de signalement des personnes aux fins de non admission ainsi que les conditions dans lesquelles ces signalements peuvent être consultés.

Les personnes signalés sur le fondement de l'article 96 de la CAAS représente à ce jour plus des trois-quarts des personnes faisant l'objet des signalements dans le SIS à un titre ou à un autre.

En restreignant les possibilités de signaler aux fins de non admission un étranger, c'est l'ensemble des contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen qui se trouve affaibli. Une part importante des étrangers signalés ne le serait plus. On peut songer aux personnes suspectées d'activité terroriste mais n'ayant jamais fait l'objet d'une condamnation. La Commission ne motive pas particulièrement sa proposition, si ce n'est par un souci général d'harmoniser les pratiques des Etats membres. Mais il s'agirait en l'espèce d'une harmonisation par le bas du point de vue du niveau de sécurité garanti.

Plus inquiétant encore selon la proposition de résolution serait la suppression de la faculté pour les forces de sécurité de consulter les signalements aux fins de non admission à l'occasion d'un contrôle à l'intérieur de l'espace Schengen.

Cette mesure aboutirait à limiter considérablement l'efficacité de la lutte contre l'immigration clandestine. En effet, dès lors qu'un étranger serait entré illégalement dans l'espace Schengen, il ne serait plus possible aux policiers de savoir si cette personne a fait l'objet d'un signalement. L'exposé des motifs de la proposition de résolution souligne à juste titre que 40 % des interpellations d'étrangers en situation irrégulière sont faites sur le territoire national.

La position de la Commission européenne se fonde sur le présupposé que le contrôle aux frontières extérieures est parfait. Cet idéal est malheureusement loin d'être atteint et ne le sera sans doute jamais.

Enfin, la délégation s'oppose à ce que chaque personne ayant fait l'objet d'un signalement aux fins de non admission en soit informée.

La directive de 1995 sur la protection des données énonce bien cette obligation d'information mais prévoit aussitôt une série de dérogations parmi lesquelles figurent les fichiers intéressant la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat.

En outre, d'un point de vue pratique, comment informer les personnes signalées ? L'envoi d'un courrier semble assez difficile pour des personnes vivant à l'étranger et à l'adresse le plus souvent inconnue.

Sur tous ces points et pour toutes ces raisons, la proposition de résolution demande le maintien du statu quo par rapport à la CAAS.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS

Depuis l'adoption de la proposition de résolution par la délégation pour l'Union européenne, les discussions au sein des groupes de travail du Conseil se sont poursuivies. Selon les dernières informations recueillies par votre rapporteur, les efforts conjoints de la France et de l'Espagne pourraient déboucher sur un texte modifié dans le sens des réserves émises par la délégation pour l'Union européenne. En matière de signalement aux fins de non admission, le texte proposé serait assez proche de la CAAS en vigueur.

En dépit de ces éventuelles avancées, votre commission souhaite affirmer sa position.

1. Des réticences partagées en grande partie

La commission des Lois partage la quasi-totalité des réserves et interrogations exprimées par la délégation pour l'Union européenne.

En l'état des propositions de la Commission, le SIS II offre des garanties inférieures en terme de sécurité.

Il est difficilement imaginable que l'Union européenne choisisse de se doter d'un système beaucoup moins performant alors que le programme de La Haye adopté en décembre 2004 par le Conseil fixe comme principaux objectifs en vue de la réalisation d'un espace de liberté, de justice et de sécurité, la lutte contre l'immigration irrégulière et le renforcement de la coopération policière et judiciaire, notamment en matière de terrorisme. Comme la délégation pour l'Union européenne, votre commission demande le maintien des règles en vigueur, ni plus ni moins.

Il est important de marquer cette position ferme à un moment où les négociations au sein du Conseil semblent indiquer que seule la France, l'Espagne, la Grèce et le Portugal ont conscience du recul que constituerait l'adoption des propositions de la Commission. Rappelons que la proposition

de règlement doit être adoptée à la majorité qualifiée et en codécision avec le Parlement européen.

Outre ce point particulièrement délicat, les auditions et le déplacement auxquels votre rapporteur a procédé ont fait apparaître d'autres problèmes moins importants mais qui jettent une ombre sur le projet SIS II dans son ensemble.

Comme la délégation, votre commission s'interroge sur les estimations du coût du SIS II.

Concernant les choix techniques, le fait que les Etats membres pourront choisir d'interroger directement le C-SIS et non la copie nationale de celle-ci¹ ne semble pas un choix judicieux.

Si tous les Etats membres décidaient d'opter pour cette solution, le système central risquerait d'être submergé de demandes. Cela est d'autant plus probable que le nombre d'interrogations du SIS devrait croître de manière exponentielle dans les années à venir. Se développent en effet des dispositifs de consultation automatisée du SIS, notamment avec le déploiement de système de contrôle automatisé des véhicules. Des caméras contrôlent à des points de passage les plaques d'immatriculation des véhicules afin de les comparer avec le SIS ou d'autres fichiers nationaux².

Plutôt que d'interroger le système central, il est préférable que chaque Etat consulte sa copie nationale qui est, rappelons le, strictement identique à la base de données centrale grâce à une mise à jour permanente et en temps réel³. Votre rapporteur souhaite que les Etats choisissent cette solution.

L'évolution d'un système central vers un système centralisé à l'occasion du passage du SIS au SIS II risquerait de diminuer la fiabilité et la performance du système.

2. Pour le transfert de la gestion du SIS II à une agence ad hoc transpilier ou à Europol

La proposition de résolution s'oppose à l'idée de confier la gestion du SIS II à la Commission ou à une agence européenne. Ce refus est justifié principalement par des craintes sur les compétences techniques et opérationnelles de ces instances.

¹ Voir II. A. 2). Ce choix technique a été entériné par le Conseil lors de la phase de développement technique du SIS II.

² L'article 8 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme autorise des dispositifs de ce type. Il prévoit expressément la consultation du SIS.

³ Les plus grands Etats membres ont indiqué qu'il conserverait le système actuel, c'est-à-dire l'interrogation du SIS par l'intermédiaire de la copie nationale de la base centrale.

Toutefois, votre rapporteur estime que le statu quo, c'est-à-dire la gestion du système central par la France pour le compte des autres Etats membre, ne peut être maintenu. Comme il a été vu, cette solution est le produit d'un contexte politique et juridique très différent de celui d'aujourd'hui.

Certes, comme la délégation pour l'Union européenne, votre rapporteur considère que la gestion du SIS II ne doit pas être confiée à la Commission. Elle ne dispose pas de la compétence nécessaire et il n'est pas dans son rôle de gérer directement une telle base de données intéressant la sûreté de l'Etat et la sécurité publique.

En revanche, votre commission propose que la gestion du SIS II soit confiée à une agence européenne ad hoc qui relèverait à la fois du premier et du troisième pilier. L'organisation d'un tel organe reste à imaginer. Il emprunterait au mode de fonctionnement et d'organisation des agences communautaires du type de l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (agence FRONTEX)¹ et des organes de l'Union européenne relevant du troisième pilier du type d'Europol.

Cette agence devrait siéger à Strasbourg dans la continuité du Centre informatique Schengen en place depuis quatorze ans.

Ce choix de Strasbourg ne se justifie pas par le souci de conserver l'influence supposée de la France sur le SIS. Il se justifie par l'exigence de réussir la transition du SIS vers le SIS II. L'expérience acquise par l'équipe technique en place est extrêmement précieuse et ne doit pas être dilapidée. L'équipe technique intégrerait progressivement des agents venant d'autres pays de l'Union au fur et à mesure des départs successifs des agents français.

Pour l'image de l'Europe, il serait dévastateur que la transition du SIS au SIS II se déroule mal et que l'on remplace un système qui fonctionne bien de l'avis de tous par un système moins fiable ou moins performant.

Une autre clef du succès serait que l'agence soit dirigée par des policiers comme c'est le cas actuellement au Centre informatique Schengen. Le SIS est principalement un outil au service des policiers ; il doit le rester.

A plus long terme, il semble à votre rapporteur que cette agence pourrait être fusionnée avec Europol. A court ou moyen terme, cette solution est difficilement envisageable, essentiellement pour des raisons juridiques. Europol relève en effet du troisième pilier exclusivement. En outre, une révision de la convention Europol est une procédure très longue qui risquerait de retarder la levée des contrôles aux frontières intérieures avec les nouveaux Etats membres.

¹ Créée par le règlement n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004, dont le siège a été fixé à Varsovie.

Toutefois, à long terme, confier le SIS à Europol pourrait offrir plusieurs avantages. D'une part, cela renforcerait cet organisme qui peine aujourd'hui à s'imposer. D'autre part, des synergies pourraient être développées entre le SIS et le système d'information générale d'Europol¹. Cela limiterait enfin la multiplication des agences ou organes assimilés et l'émiettement des compétences souvent dénoncées².

*

* *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission a adopté une proposition de résolution, dont le texte est reproduit ci-après.

¹ La CAAS telle que modifiée par la décision du Conseil du 24 février 2005 ainsi que la proposition de décision prévoient qu'Europol a accès au SIS.

² Voir le rapport n° 58 (2005-2006) « Les agences européennes : l'expert et le politique » de notre collègue Marie-Thérèse Hermange fait au nom de la délégation pour l'Union européenne.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

(texte adopté par la commission en application
de l'article 73 bis du règlement du Sénat)

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de décision du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (texte E 2897),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (texte E 2898),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'accès des services des Etats membres chargés de l'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (texte E 2899),

Approuve l'idée de remplacer le système d'information Schengen par un système d'information de deuxième génération permettant la participation d'un plus grand nombre d'Etats membres et de lui attribuer de nouvelles fonctionnalités ;

Considère cependant que ce nouveau système doit être au moins aussi performant que le système existant et que le texte proposé par la Commission ne répond pas à cet objectif ;

S'interroge sur la nécessité de modifier les bases juridiques actuelles de ce système au regard de la complexité résultant des initiatives présentées par la Commission ;

Demande, en particulier, au Gouvernement :

- de s'opposer à l'idée de confier la gestion du futur système à la Commission,

- de conserver les règles actuelles en matière de signalement des étrangers aux fins de non admission.

Propose de confier la gestion du futur système à une agence européenne ad hoc qui devrait être située à Strasbourg. Souhaite que soit étudiée la possibilité de fusionner à terme cette agence avec Europol.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la commission
Le Sénat,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu la proposition de décision du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (texte E 2897),	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (texte E 2898),	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'accès des services des Etats membres chargés de l'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (texte E 2899),	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Approuve l'idée de remplacer le système d'information Schengen par un système d'information de deuxième génération permettant la participation d'un plus grand nombre d'Etats membres et de lui attribuer de nouvelles fonctionnalités ;	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Considère cependant que ce nouveau système doit être au moins aussi performant que le système existant et que le texte proposé par la Commission ne répond pas à cet objectif ;	<i>(Alinéa sans modification)</i>
S'interroge sur la nécessité de modifier les bases juridiques actuelles de ce système au regard de la complexité résultant des initiatives présentées par la Commission ;	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Demande, en particulier, au Gouvernement :	<i>(Alinéa sans modification)</i>
– de s'opposer à l'idée de confier la gestion du futur système à la Commission <i>ou à une agence</i> ,	– de... ...Commission,
– de conserver les règles actuelles en matière de signalement des étrangers aux fins de non admission.	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	<i>Propose de confier la gestion du futur système à une agence européenne ad hoc qui devrait être située à Strasbourg. Souhaite que soit étudiée la possibilité de fusionner à terme cette agence avec Europol.</i>

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR ET DÉPLACEMENT EFFECTUÉ

- **MM. Jacques WEBER**, commissaire divisionnaire, responsable « sécurité de l'espace européen » au secrétariat général des affaires européennes, et **Pascal COURTIN**, responsable « projets internationaux » au sein de la division Relations internationales à la direction centrale de la police judiciaire

- **Mme Claudine TSIKLITIRAS-CARON**, chargée de mission « Affaires européennes » et **M. Jean-Pierre GUARDIOLA**, sous-directeur « étrangers et circulation transfrontière » au sein de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, ministère de l'intérieur

<p style="text-align: center;">Déplacement au Centre informatique Schengen à Strasbourg vendredi 20 janvier 2006</p>

- Visite des locaux
- Entretien avec **M. Bernard KIRCH**, chef du centre