



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25.10.2011
COM(2011) 680 final

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

Frontières intelligentes: options et pistes envisageables

1. INTRODUCTION

La libre circulation des citoyens de l'Union européenne et la suppression des vérifications aux frontières intérieures de l'espace Schengen figurent parmi les réalisations les plus tangibles de l'UE. La Commission a présenté récemment des propositions visant à renforcer la gouvernance globale de l'espace Schengen¹, pour que cette réussite majeure soit approfondie et développée davantage encore dans un cadre européen véritablement commun.

L'intégrité des frontières extérieures de l'Union constitue un préalable indispensable à l'espace Schengen tel que nous le connaissons aujourd'hui et elle le restera également à l'avenir. Les mesures organisant la gestion des frontières extérieures doivent répondre à un double objectif: accroître la sécurité et faciliter les déplacements. Dans sa communication de 2008 intitulée «Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne»², la Commission étudiait le potentiel qu'offrent les nouvelles technologies à cet égard, en présentant les futurs volets de ce qu'il est convenu d'appeler l'initiative sur les «frontières intelligentes» et invitait le Parlement européen et le Conseil à formuler leur avis à ce sujet.

Les États membres ont également été consultés en 2011, par l'intermédiaire de leurs experts et de leurs équipes ministérielles, de même que les membres du Parlement européen. Le 7 juillet 2011, le contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a souligné, dans son avis³ relatif à la communication de la Commission sur la migration⁴, la nécessité d'évaluer l'utilisation des systèmes existants et de démontrer notamment le caractère indispensable d'un système d'enregistrement des entrées et des sorties.

Ayant pris acte de ces avis, la Commission est désormais parvenue à un stade qui lui permettra de proposer prochainement des mesures spécifiques. Cependant, compte tenu de la durée de l'engagement et de l'importance des investissements qui seraient nécessaires, elle soumet tout d'abord la présente communication qui expose les principales options, résume les principales répercussions et décrit les pistes envisageables. Par cette façon de faire, la Commission entend en outre favoriser une compréhension commune des enjeux et des décisions à prendre. La présente communication ne préjuge en rien de futures propositions spécifiques, qui seront accompagnées d'une analyse d'impact complète.

La présente communication constitue également une première réponse à l'appel du Conseil européen qui, lors de sa réunion des 23 et 24 juin 2011⁵, a demandé que les travaux concernant les «frontières intelligentes» progressent rapidement.

Enfin, ainsi que le prévoyait la communication de 2008 et comme l'a demandé le Conseil, la Commission a étudié la faisabilité d'un système électronique d'autorisation de voyage («ESTA») à l'échelle de l'UE. La présente communication entend donc aussi rendre compte des résultats de cette étude et du suivi envisagé.

¹ COM(2011) 559 final, COM(2011) 560 final et COM(2011) 561 final.

² COM(2008) 69 final.

³ C(2011)-0445.

⁴ COM(2011) 248 final.

⁵ EUCO 23/11.

2. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE SUR LES FRONTIÈRES INTELLIGENTES

Chaque année, les frontières extérieures sont franchies quelque 700 millions de fois, par les points de passage terrestres, maritimes ou aériens, et environ un tiers de ces franchissements sont effectués par des ressortissants de pays tiers qui font l'objet de vérifications approfondies au poste-frontière⁶. L'Union et ses États membres ont le souci commun de veiller à la fluidité et à la sécurité des franchissements des frontières, dont le nombre continuera sans aucun doute à augmenter notablement, en particulier dans les aéroports. Eurocontrol prévoit, selon le scénario le plus probable, que le nombre de franchissements des frontières aériennes passera de 400 millions en 2009 à 720 millions en 2030⁷. Autrement dit, à cette date, 720 millions de voyageurs devront être contrôlés dans les aéroports européens. Le recrutement de gardes-frontières supplémentaires ne permettra pas à lui seul de faire face à cette nette augmentation.

Il convient en outre d'envisager un approfondissement des politiques de l'Union dans le domaine des visas et des relations avec les pays tiers. Ces dernières années, l'Union est parvenue à lever l'obligation de visa précédemment imposée aux ressortissants de quelques pays tiers, elle a conclu plusieurs accords facilitant la délivrance des visas et elle a modernisé l'acquis, notamment en élargissant les possibilités d'utilisation des visas à entrées multiples. La libéralisation du régime des visas appliqué aux pays des Balkans occidentaux s'est accompagnée de la création d'un système de surveillance avec l'appui de FRONTEX et d'Europol, qui permet de recueillir des statistiques relatives aux flux migratoires et d'évaluer les risques de fraude. Ces efforts contribuent à améliorer considérablement l'accès au territoire de l'Union pour d'importantes catégories de voyageurs, mais aucun effort analogue n'a jusqu'ici été déployé pour simplifier le franchissement lui-même des frontières pour ces catégories de personnes. Plusieurs questions se posent dès lors:

- l'évolution de la politique de l'Union en matière de contrôle aux frontières peut-elle, à l'heure actuelle, cadrer avec son action dans le domaine des visas?
- les États membres seront-ils en mesure de faire face à l'accroissement des déplacements qui résultera de ces efforts sans imposer de plus longs temps d'attente aux frontières? et
- l'Union doit-elle améliorer les outils dont elle dispose pour recueillir des informations plus détaillées sur les flux de voyageurs qui pénètrent dans l'espace Schengen et le quittent?

Deux défis se posent en particulier: comment surveiller efficacement les flux de voyageurs et les déplacements des ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures de l'espace Schengen dans son ensemble, dans le cadre d'une approche globale de la gouvernance de cet espace, et comment faire en sorte que les franchissements des frontières soient rapides et simples pour le nombre croissant de voyageurs réguliers qui constituent la grande majorité des personnes qui traversent les frontières, c'est-à-dire celles qui remplissent toutes les conditions d'entrée?

⁶ Chiffres fondés sur des statistiques établies dans le cadre du Fonds pour les frontières extérieures et sur des données provenant d'une collecte effectuée à tous les points de franchissement des frontières extérieures entre le 31 août et le 6 septembre 2009.

⁷ Les prévisions à long terme d'Eurocontrol pour les 20 prochaines années (jusqu'en 2030) ont été publiées le 17.12.2010: (<http://www.eurocontrol.int/statfor/gallery/content/public/forecasts/Doc415-LTF10-Report-Vol1.pdf>)

En vertu de la réglementation actuelle:

- les mêmes vérifications s'appliquent à tous les ressortissants de pays tiers qui entrent dans l'espace Schengen, indépendamment du niveau de risque, par exemple de dépassement de la durée de séjour autorisée, que chacun d'eux représente;
- il n'existe aucun moyen d'enregistrer les franchissements de frontière d'un voyageur. La durée de séjour autorisée est calculée à partir des cachets apposés manuellement sur son passeport ou ses documents de voyage et ses dates d'entrée et de sortie ne font l'objet d'aucun enregistrement centralisé.

En conséquence, les temps d'attente aux points de passage frontaliers peuvent être longs et les informations manquent souvent au sujet des personnes qui dépassent la durée de séjour autorisée. Il s'agit d'un réel problème car ces personnes constituent la principale source d'immigration illégale dans l'Union. On ne dispose pas de données fiables quant au nombre d'immigrés clandestins présents dans l'Union, mais selon des estimations prudentes, ils seraient entre 1,9 million et 3,8 millions⁸. En 2010, les États membres (UE27) ont émis 540 000 ordres de quitter le territoire mais seuls 226 000 ont été réellement exécutés⁹.

L'imposition de vérifications identiques à tous les ressortissants de pays tiers, indépendamment du risque qu'ils représentent ou de la fréquence de leurs déplacements, ne constitue pas une utilisation efficace des gardes-frontières. Tenter de renforcer la sécurité et d'accélérer les flux de voyageurs par la seule augmentation du nombre de gardes-frontières ne constitue pas une option viable pour de nombreux États membres qui s'efforcent de réduire leur déficit budgétaire.

Les longues files d'attente, en particulier dans les aéroports, offrent une image peu flatteuse de l'Union aux voyageurs qui arrivent sur son territoire et tant les gestionnaires d'aéroports que les compagnies aériennes ne cessent de demander que la circulation des passagers soit plus rapide et plus fluide pour que les délais de correspondance soient beaucoup plus courts.

L'initiative sur les frontières intelligentes améliorerait la gestion et le contrôle des flux de voyageurs à la frontière, en renforçant les vérifications tout en permettant aux voyageurs réguliers de franchir plus rapidement la frontière. Les gardes-frontières seraient ainsi en mesure de faire face au nombre sans cesse croissant de franchissements des frontières, sans qu'il faille augmenter d'une manière irréaliste les ressources humaines nécessaires et sans compromettre la sécurité. Cette initiative se compose de deux volets: un système d'enregistrement des entrées et des sorties (ci-après le «système d'entrée/sortie» ou «EES») et un programme d'enregistrement des voyageurs («RTP»).

Le système d'entrée/sortie permettrait un calcul précis et fiable de la durée de séjour autorisée, ainsi qu'une vérification de l'historique des déplacements de la personne concernée, qu'elle soit titulaire d'un visa ou exemptée de l'obligation de visa, en tant qu'élément fondamental

⁸ Résultats du projet Clandestino soutenu par l'Union et mis en œuvre par le Centre international pour le développement des politiques migratoires. Ces nombres représentent le total cumulé au moment de la réalisation de l'étude (2008, UE 27). <http://clandestino.eliamep.gr>

⁹ SEC(2011) 620, tableau 2; données fournies par Eurostat et le Réseau européen des migrations (REM). L'écart entre les chiffres s'explique non seulement par le manque d'informations concernant les personnes dépassant la durée de séjour autorisée, mais aussi par d'autres éléments tels que la coopération insuffisante de certains pays tiers, des raisons humanitaires, etc.

d'une évaluation des risques de premier niveau. Le système actuel d'apposition de cachets sur les passeports serait ainsi remplacé par un registre électronique indiquant les dates et lieux où le ressortissant de pays tiers a été admis sur le territoire pour un court séjour. Le nouveau système aurait pour objet principal de vérifier le respect de la durée de séjour autorisée aux ressortissants de pays tiers, mais il contribuerait également à une optimisation des procédures de contrôle aux frontières et renforcerait la sécurité lors du franchissement des frontières extérieures.

Le programme d'enregistrement des voyageurs faciliterait considérablement le franchissement de la frontière extérieure de l'espace Schengen pour les ressortissants de pays tiers voyageant fréquemment, qui feraient l'objet d'une autorisation et d'un contrôle préalables. Le temps d'attente aux points de passage frontaliers serait réduit et les déplacements et contacts transfrontières facilités. Le programme recourrait autant que possible aux nouvelles technologies, comme les procédures automatisées de contrôle aux frontières (également utilisées pour les voyageurs qui sont citoyens de l'Union).

3. VERS UNE UNION DOTÉE DE FRONTIÈRES INTELLIGENTES

Avant d'examiner les nouveaux systèmes envisageables, et par souci d'économie, il convient de déterminer tout d'abord s'il est possible d'atteindre les objectifs en matière de frontières intelligentes avec les dispositifs ou outils existants.

3.1. Recourir aux systèmes et outils existant au niveau national et européen

3.1.1. La politique des visas et le système d'information sur les visas (VIS)

3.1.1.1. La politique des visas

Un usage accru des possibilités offertes par le code des visas pour la délivrance des visas à entrées multiples, et par les accords d'assouplissement du régime des visas, selon le cas, pourrait simplifier et faciliter les déplacements d'un plus grand nombre de ressortissants de pays tiers. Cependant, cette simplification ne concerne que l'étape préalable au départ, le ressortissant de pays tiers étant dispensé de se rendre dans un consulat pour obtenir un nouveau visa à chaque voyage qu'il effectue à destination de l'Union. Les visas à entrées multiples n'accélèrent pas le franchissement de la frontière en soi.

3.1.1.2. Le VIS

Le VIS en tant que tel n'accélérera pas les procédures d'entrée, pas plus qu'il n'aidera à identifier les personnes qui dépassent la durée de séjour autorisée. Cependant, puisque les données biométriques de tous les titulaires de visa seront enregistrées dans le VIS, tout titulaire sans papiers repéré sur le territoire pourra être plus facilement identifié, ce qui accroîtra les possibilités de retour. Après une période de transition, les données biométriques serviront également pour les contrôles aux frontières, lorsqu'il s'agira de vérifier si la personne concernée est celle à qui le visa a été délivré.

Il n'est pas souhaitable d'étendre le VIS pour y intégrer le système d'entrée/sortie et le programme d'enregistrement des voyageurs, et ce pour trois raisons. Premièrement, il y aurait des répercussions sur la protection des données et un risque de «détournement de fonction» imputable à tout système couvrant à la fois les titulaires de visa et les personnes exemptées de l'obligation de visa. Deuxièmement, les limites actuelles de la capacité du VIS ne pourraient

être reculées que moyennant de nouveaux investissements importants. Troisièmement, les restrictions liées à la définition des finalités du VIS ne permettraient pas d'y conserver des données relatives à des ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa. Toutefois, lors du développement des systèmes liés aux frontières intelligentes, d'éventuelles synergies avec les équipements techniques mis au service des objectifs du VIS pourraient être exploitées judicieusement.

3.1.2. Le système d'information Schengen (SIS)

Il ne servirait guère de compter sur les signalements dans le SIS des personnes ayant dépassé la durée de séjour autorisée, car l'identification de celles qui sont présentes dans l'espace Schengen ne s'en trouverait pas facilitée. La principale source d'information pour le lancement de ces signalements serait les contrôles à la sortie, au cours desquels les gardes-frontières pourraient détecter les cas de dépassement de la durée de séjour autorisée en vérifiant les cachets apposés dans les passeports des voyageurs. Toutefois, un dépassement constaté ne pourrait à lui seul entraîner, pour la personne concernée, une interdiction d'entrée pendant une période déterminée. Il conviendrait de tenir compte de tout l'historique des déplacements de la personne concernée, ainsi que de tous les autres éléments pertinents, lorsqu'il s'agirait de décider de lui accorder un visa et de l'admettre sur le territoire à la frontière extérieure.

L'utilisation du SIS (et du futur SIS II) ne saurait donc se substituer à un système d'entrée/sortie.

3.1.3. Les informations préalables sur les passagers et les dossiers passagers

Les données recueillies au sujet des voyageurs dans le cadre des informations préalables sur les passagers (Advance Passenger Information – API) et des dossiers passagers (Passenger Name Record – PNR) ne présentent pas d'intérêt direct pour le système d'entrée/sortie ni pour le programme d'enregistrement des voyageurs.

Les transporteurs ont l'obligation de communiquer les données API à la demande des autorités nationales chargées du contrôle aux frontières, afin d'améliorer ce contrôle et de lutter contre l'immigration illégale. Les données relatives au passager sont transmises avant la fin des formalités d'enregistrement. Comme elles sont trop limitées et, dans la plupart des cas, envoyées après le départ, elles ne permettent pas de procéder à un examen préalable adéquat ouvrant droit à une procédure de contrôle simplifiée à la frontière. Ces données sont recueillies auprès des transporteurs ou saisies par le voyageur lui-même, de sorte que leur qualité ne satisferait pas aux exigences du système d'entrée/sortie ou du programme d'enregistrement des voyageurs. En outre, il serait impossible d'appliquer ce dispositif aux frontières terrestres.

Les données PNR sont collectées et transmises par les transporteurs aériens aux autorités compétentes des États membres, notamment aux services répressifs. Elles sont collectées au moment où le vol est réservé par l'intermédiaire du système de réservation du transporteur. Les données PNR ont pour objet de combattre le terrorisme et la grande criminalité, mais elles ne constituent pas un instrument de contrôle aux frontières. Elles sont tout d'abord transmises entre 24 et 48 heures avant le départ prévu du vol, puis immédiatement après la clôture du vol. Les données PNR ne présentent pas d'intérêt pour le système d'entrée/sortie et le programme d'enregistrement des passagers et ce pour les mêmes raisons que celles qui sont exposées ci-dessus. Les dossiers passagers ne fournissent aucune confirmation du franchissement réel de la frontière par la personne concernée.

3.1.4. Systèmes nationaux d'entrée/sortie et systèmes nationaux d'enregistrement des voyageurs

Onze États membres¹⁰ mettent actuellement en place des systèmes d'entrée/sortie, qui collectent systématiquement toutes les données relatives aux entrées et sorties des ressortissants de pays tiers franchissant leurs frontières extérieures respectives. Or, ces données concernant les entrées et les sorties ne peuvent être recoupées que lorsqu'une personne quitte légalement le territoire par *le même* État membre que celui par lequel elle y est entrée. Ces systèmes nationaux ne sont pas reliés à des systèmes analogues dans d'autres États membres.

Certains États membres accélèrent les vérifications aux frontières pour les citoyens de l'Union en recourant à des procédures automatisées (par exemple, pour les passeports électroniques) ou en établissant d'autres dispositifs pour les voyageurs préalablement enregistrés¹¹. Sept États membres ont mis en place une forme de programme national d'enregistrement des voyageurs pour les citoyens de l'Union¹².

Ces dispositifs ne peuvent toutefois être utilisés pour les ressortissants de pays tiers. La réglementation actuelle de l'UE exige que les gardes—frontières interrogent le voyageur et apposent manuellement un cachet sur son document de voyage, formalités qui ne peuvent être automatisées.

Dès lors, les seules initiatives prises pour les ressortissants de pays tiers prévoient des vérifications semi-automatisées aux frontières, c'est-à-dire l'association de barrières automatiques à des formalités manuelles, notamment l'apposition de cachets, et la possibilité de poser des questions dans le cadre de la vérification approfondie à la frontière.

Une autre contrainte tient au fait que l'adhésion à un programme national d'enregistrement des voyageurs dans un État membre ne permettra pas au voyageur concerné de bénéficier de formalités simplifiées pour franchir la frontière dans un autre État membre. Un ressortissant de pays tiers qui se rend fréquemment dans plusieurs États membres chaque année devrait donc adhérer au programme de chacun de ces États, ce qui serait onéreux et contraignant.

3.1.5. Le système électronique d'autorisation de voyage (ESTA)

Dans le cadre de ce système, le voyageur devrait demander, par l'internet, une autorisation de voyage fondée sur certains critères. L'étude réalisée pour la Commission a envisagé quatre options pour l'instauration d'un ESTA à l'échelle de l'UE:

- la création d'un ESTA pour les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa;
- la création d'un ESTA pour certains pays dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa;
- la combinaison d'un ESTA avec des visas électroniques;
- le remplacement de l'obligation de visa par un ESTA.

¹⁰ Finlande, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Hongrie, Roumanie, Bulgarie, Chypre et Portugal.

¹¹ Allemagne, Espagne, France, Pays-Bas, Portugal, Finlande et Royaume-Uni.

¹² Par exemple, les Pays-Bas (Privium), la France (PARAFES), le Royaume-Uni (Iris) et l'Allemagne (ABG) ont instauré ce type de programme.

Compte tenu des résultats de cette étude, la Commission estime que l'option consistant à mettre en place un ESTA pour les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa devrait être écartée à ce stade, car sa contribution potentielle au renforcement de la sécurité des États membres ne justifierait pas la collecte de données à caractère personnel à pareille échelle ni son coût et son impact sur les relations internationales. Quant au remplacement progressif de l'obligation de visa par un ESTA de l'UE, il apparaît irréalisable dans un avenir proche, vu la difficulté d'évaluer le risque migratoire et les problèmes liés à l'accès à l'internet et au recours à une identification électronique. En outre, la mise en place d'un ESTA suppose l'existence préalable d'un système d'entrée/sortie pleinement opérationnel.

De toute évidence, le ESTA de l'UE, quel qu'il soit, ne saurait remplacer un système d'entrée/sortie car il ne pourrait servir à surveiller les franchissements des frontières eux-mêmes. Il ne présenterait pas non plus d'intérêt pour simplifier ces franchissements, car le recours à des éléments biométriques rendrait irréalisable le système de demande électronique. Par ailleurs, la logique du programme d'enregistrement des voyageurs voudrait que ceux qui sont enregistrés soient exemptés de l'obligation d'obtenir une autorisation de voyage.

En ce qui concerne la contribution éventuelle d'un ESTA de l'UE à l'approfondissement de la politique commune des visas, la Commission entend revenir à cette question ultérieurement, comme le prévoit le programme de Stockholm. Elle ne poursuivra donc pas pour l'instant les préparatifs du développement d'un ESTA de l'UE.

3.2. Élaborer des systèmes spécifiques: un EES et un RTP

La section précédente explique pourquoi les systèmes et outils existants ne peuvent atteindre les objectifs en matière de frontières intelligentes. La présente section examine les implications, les coûts, les avantages et les options, le cas échéant, du développement d'un EES et d'un RTP.

3.2.1. Aspects juridiques

Les deux systèmes seraient fondés sur des règlements adoptés sur la base de l'article 77 du TFUE (et nécessiteraient donc une adoption par le Parlement européen et par le Conseil selon la procédure législative ordinaire). Tous deux requerraient une modification des dispositions du code frontières Schengen¹³ relatives aux vérifications aux frontières.

3.2.2. Aspects techniques

Un VIS pleinement opérationnel et achevé est le préalable indispensable à la mise en place d'un système de frontières intelligentes. En effet, l'EES et le RTP utiliseraient au maximum de leurs possibilités les systèmes et outils existants, tels que le système d'établissement de correspondances biométriques qui sous-tend le VIS et les scanners d'empreintes digitales qui servent ce système.

D'un point de vue juridique et technique, il serait possible de mettre au point le système d'entrée/sortie avant le programme d'enregistrement des voyageurs. Il s'agirait toutefois d'un développement asynchrone de la politique de gestion des frontières de l'UE en ce sens que seule la sécurité serait renforcée, les déplacements des ressortissants de pays tiers n'étant quant à eux pas facilités. En ce qui concerne le programme d'enregistrement des voyageurs, la

¹³ Règlement (CE) n° 562/2006.

facilitation des déplacements implique un recours accru aux contrôles automatisés aux frontières. La seule façon de contrôler le respect de la durée de séjour autorisée des voyageurs enregistrés tout en permettant un contrôle aux frontières entièrement automatisé consisterait à enregistrer par voie électronique les dates d'entrée et de sortie de ces voyageurs. Cet enregistrement devrait être effectué au niveau de l'Union pour pouvoir comparer les données relatives à l'entrée émanant d'un État membre aux données relatives à la sortie émanant d'un autre. La mise en place d'un programme d'enregistrement des voyageurs dépend donc effectivement de la mise en place d'un système d'entrée/sortie. La conception simultanée des deux systèmes sur la base d'une infrastructure semblable au niveau central permettrait en outre de faire des économies non négligeables sur le coût de développement total (voir annexe 1).

Des choix déterminants devront être faits lors de l'élaboration des systèmes:

3.2.2.1. Un système centralisé ou des systèmes décentralisés interopérables?

Une architecture centralisée se compose d'une base de données centrale et des interfaces nationales des États membres qui y sont connectés, tandis qu'une architecture décentralisée nécessite la mise en place de 27+ systèmes nationaux et leur interconnexion.

Dans le cas du système d'entrée/sortie, l'enregistrement électronique au niveau central des données relatives aux entrées et sorties permettrait de calculer automatiquement la durée de séjour autorisée d'un voyageur et fournirait simultanément à l'ensemble des autorités nationales des renseignements précis sur le lieu par lequel cette personne a pénétré dans l'espace Schengen et en est sortie. L'enregistrement des données relatives aux entrées et sorties au niveau national nécessiterait tout d'abord de reproduire ces informations dans 27+ autres systèmes nationaux pour pouvoir les actualiser au fur et à mesure des enregistrements correspondants des entrées et sorties. Cette opération pourrait s'avérer lourde et longue pour les voyageurs qui entrent dans l'espace Schengen et le quittent par des États membres différents.

De même, en ce qui concerne le programme d'enregistrement des voyageurs, une architecture décentralisée impliquerait l'enregistrement du voyageur dans un système national et sa reproduction dans 27+ autres systèmes nationaux, pour tenir compte du fait que ce voyageur a la possibilité de pénétrer dans l'espace Schengen par n'importe quel point de passage frontalier situé dans cet espace.

En conclusion, une architecture décentralisée serait techniquement inefficace.

3.2.2.2. Programme d'enregistrement des voyageurs: stockage centralisé ou décentralisé des données?

Deux grandes options sont envisageables pour le stockage des données relatives aux voyageurs enregistrés, qui doivent être accessibles à tous les points de passage frontaliers de l'espace Schengen pour permettre une vérification automatique de l'identité des voyageurs: soit les données alphanumériques et biométriques sont conservées dans une base de données centrale, soit elles le sont sur un support de mémoire (*token*) délivré au voyageur.

Ces deux méthodes présentent des avantages et des inconvénients au plan de la protection et de la sécurité des données. Si l'on optait pour le support de mémoire, il serait inutile de créer une base de données centrale au niveau de l'Union. Cependant, cette solution présente

d'importants désavantages liés aux risques de disparition, de perte, de vol ou de clonage de ces supports de mémoire. Elle devrait malgré tout aussi être assortie du stockage de certaines données dans une base pour permettre la gestion globale des demandes et des supports de mémoire. Selon des estimations récentes, même si l'option du support de mémoire coûterait au total 30 millions d'EUR de moins pour son développement, à moyen et à long terme, elle serait plus chère à mettre en œuvre car les frais de fonctionnement seraient plus élevés pour les États membres, de l'ordre de 20 millions d'EUR par an (pour l'ensemble des États membres)¹⁴.

Un moyen d'éviter les inconvénients de ces deux options et d'en cumuler les avantages consisterait à combiner une base de données centrale à un support de mémoire ne contenant qu'un identifiant unique (c'est-à-dire le numéro de la demande) à délivrer au voyageur enregistré. Les données alphanumériques et biométriques feraient l'objet d'un stockage centralisé mais indépendant, et seraient soumises à des droits d'accès différents et distincts attribués aux autorités compétentes désignées. Les données biométriques seraient liées à l'identifiant unique figurant sur le support de mémoire et ne serviraient qu'à la vérification de l'identité du voyageur lorsqu'il franchit la frontière.

Cette troisième option limite les inconvénients que présentent les deux autres en termes de protection et de sécurité des données, mais son développement coûterait environ 50 millions d'EUR de plus que le registre centralisé.

3.2.2.3. Système d'entrée/sortie: avec ou sans éléments biométriques et de quel type?

Le système pourrait n'enregistrer que des données alphanumériques (par exemple, le nom, la nationalité et le numéro du passeport) ou il pourrait également comprendre des identifiants biométriques.

L'intégration d'éléments biométriques permettrait au système d'identifier plus facilement les personnes sans papiers n'ayant pas besoin d'un visa (puisque les titulaires d'un visa peuvent être identifiés à l'aide du VIS). Elle permettrait également d'établir des correspondances plus précises entre les données relatives aux entrées et aux sorties (par exemple, lorsque des personnes voyagent munies de deux passeports) en reliant l'historique des déplacements à une personne en particulier sur la base d'une propriété unique révélée par l'identifiant biométrique.

En revanche, cette solution pourrait avoir une incidence négative sur les temps d'attente aux postes-frontières car elle exigerait d'obtenir les identifiants biométriques de tous les voyageurs exemptés de l'obligation de visa.

La meilleure piste consisterait donc à commencer, dans un premier temps, par enregistrer uniquement des données alphanumériques. L'activation des identifiants biométriques pourrait intervenir ultérieurement, au vu des résultats d'une première évaluation sous l'angle à la fois de l'impact global du système et de la gestion des frontières. Le coût de développement de cette solution transitoire est généralement comparable à celui qu'impliquerait l'activation des identifiants biométriques dès le départ, et est à peine supérieur à celui de l'option consistant à exclure d'emblée les identifiants biométriques, un choix irréversible par la suite.

¹⁴ Pour 28 pays: les 22 États membres et trois pays associés participant pleinement à Schengen, plus la Roumanie, la Bulgarie et le Liechtenstein.

Quant au choix de l'identifiant biométrique proprement dit, compte tenu de ceux qui sont utilisés pour EURODAC, le VIS, le SIS II, les passeports et les titres de séjour, les identifiants les plus communément utilisés et les plus fiables sont les empreintes digitales et (y compris lorsqu'une empreinte digitale n'est pas disponible) l'image numérique du visage. Ce choix permettrait également d'exploiter pleinement des équipements déjà installés, ce qui entraînerait d'importantes économies.

3.2.3. Coûts

Les coûts de développement des systèmes dépendront des solutions de mise en œuvre qui seront retenues et notamment du choix d'un développement conjoint ou séparé de ceux-ci. En attendant la conclusion d'une analyse d'impact et la présentation d'une fiche financière qui accompagneront les futures propositions législatives relatives à l'EES et au RTP, il y a lieu de souligner que, dans tous les cas, les coûts des investissements initiaux seront considérables. Voir annexe 1.

Le coût total du développement du système d'entrée/sortie (sur trois ans) pourrait être de l'ordre de 200 millions d'EUR. Plus de 75 % de ce montant concernent le développement et la mise en place de l'infrastructure nécessaire dans chaque État membre. Les frais de fonctionnement annuels pourraient atteindre quelque 100 millions d'EUR, une proportion comparable de ce montant étant supportée au niveau national.

En ce qui concerne le programme d'enregistrement des voyageurs, les estimations sont semblables, bien que les coûts de ce système dépendent davantage des solutions de mise en œuvre retenues; cela est vrai pour le coût total mais plus encore pour la part des coûts liés aux investissements et au fonctionnement assumée au niveau national et européen.

Ces estimations n'incluent pas le coût de l'examen des demandes d'octroi du statut de voyageur enregistré: lors de la mise en œuvre du programme d'enregistrement des voyageurs, le paiement de frais de dossier serait prévu pour couvrir le traitement administratif, assuré par les États membres, des demandes introduites dans le cadre du programme.

Dans la pratique, cette mise en œuvre impliquerait également que les États membres investissent davantage dans l'installation de barrières automatiques aux frontières. Il serait inutile de décider au niveau européen de la localisation et du nombre de ces barrières; le coût total ne pourra donc être estimé que lorsque les États membres auront déterminé le nombre total de ces barrières. La Commission encouragera toutefois les États membres à en installer partout où cela est possible et raisonnable pour optimiser les avantages pratiques du programme d'enregistrement des voyageurs. Dans certaines conditions, les investissements nécessaires à ces installations pourraient être cofinancés par le futur Fonds pour la sécurité intérieure.

Les coûts considérables prévus à ce stade doivent être appréciés au regard des avantages envisagés: par exemple, s'il s'accompagnait de l'automatisation d'une part importante des franchissements des frontières, le programme d'enregistrement des voyageurs pourrait réduire d'environ 40 % les ressources nécessaires au contrôle aux frontières (ce qui équivaldrait à 500 millions d'EUR par an). Même en fondant le calcul sur une économie plus modeste de

250 millions d'EUR par an, les États membres pourraient réaliser des économies nettes dès la deuxième année de fonctionnement du programme¹⁵.

Les crédits proposés pour la période 2014-2020 dans les propositions présentées par la Commission pour le prochain cadre financier pluriannuel, et plus précisément pour le Fonds pour la sécurité intérieure, tiennent également compte de la mise en place, du développement et du démarrage des deux systèmes. Il conviendra d'étudier plus en détail et d'examiner avec le Parlement et le Conseil l'ampleur et la part des coûts que le budget de l'Union devrait couvrir parmi ceux qui seraient supportés, au niveau national, pour développer et/ou assurer le fonctionnement des nouveaux systèmes.

3.2.4. Mise en œuvre pratique: évaluer l'efficacité et l'impact

La communication de l'année dernière consacrée à une présentation générale de la gestion de l'information dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice expose les conditions que la Commission appliquera à tout nouveau système de gestion de l'information¹⁶. La Commission y indique que le développement d'un système ne devrait pas commencer avant que son objet, sa portée, ses fonctions et ses caractéristiques techniques aient été définis dans des instruments juridiques de base. Cette communication définit également des principes de fond et de forme devant servir de référence dans ce domaine¹⁷.

Parmi les principes les plus pertinents pour le système d'entrée/sortie viendrait, tout d'abord, celui de la nécessité. Le fait qu'un tel système résoudrait en soi la question du contrôle de la durée de séjour autorisée des voyageurs enregistrés ne suffit pas à justifier sa mise en place, car il implique le stockage des données relatives aux entrées et sorties de tous les voyageurs. De plus, le volume de données à conserver serait de ce fait considérable.

Ce système devrait permettre d'augmenter le nombre d'opérations de retour réussies visant des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, car il identifierait ceux ayant dépassé la durée de séjour autorisée. Il sera toutefois difficile de prévoir le nombre de personnes qui seront véritablement appréhendées par la suite. Cependant, il convient d'envisager l'impact potentiel par rapport à l'absence totale de données sur les personnes qui dépassent la durée de séjour autorisée, dont souffrent actuellement les autorités nationales compétentes. Par ailleurs, le système devrait être combiné à d'autres mesures, notamment des contrôles d'identité sur le territoire de l'espace Schengen et la possibilité d'identifier les voyageurs sans papiers à l'aide du VIS.

Enfin, le système d'entrée/sortie sera bénéfique en ce sens qu'il permettra de fonder davantage l'élaboration des politiques sur des faits, par exemple en ce qui concerne la politique des visas et l'assouplissement des régimes des visas, mais aussi dans le cadre du partenariat pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec certains pays voisins. Par exemple, on peut considérer qu'il incombe à l'Union de justifier le maintien de l'obligation de visa à l'égard des ressortissants d'un pays tiers donné en prouvant qu'il existe un problème de dépassement des

¹⁵ Calcul effectué par les services de la Commission sur la base des expériences et données communiquées par les États membres ayant déjà lancé un projet pilote de RTP.

¹⁶ COM(2010) 385 final.

¹⁷ 1) Protéger les droits fondamentaux, notamment le droit au respect de la vie privée et à la protection des données 2) nécessité; 3) subsidiarité; 4) gestion rigoureuse des risques; 5) bon rapport coût-efficacité; 6) élaboration des politiques en partant de la base; 7) répartition claire des responsabilités; 8) clauses de réexamen et de caducité.

durées de séjour autorisées, ou de rétablir cette obligation en cas d'abus d'un régime d'exemption de visa.

Quant au programme d'enregistrement des voyageurs, parmi les principes présentant le plus d'importance se détacherait en premier lieu celui d'une gestion rigoureuse des risques. L'examen préalable des données du voyageur devrait être suffisamment approfondi pour compenser l'allègement de la procédure de vérification aux frontières. Le deuxième grand principe sur lequel reposerait ce programme serait celui d'un bon rapport coût-efficacité. L'objectif recherché devrait être de faciliter les déplacements du plus grand nombre possible de personnes; les critères d'éligibilité devraient donc être larges, tandis que les critères retenus pour l'examen préalable devraient garantir un degré de sécurité élevé.

3.2.5. Protection des données

La législation de l'Union relative à la protection des données doit respecter les principes consacrés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment ses articles 7 et 8. L'EES et le RTP doivent respecter les droits fondamentaux de tous les voyageurs, y compris leur droit à une égale protection des données les concernant. En conséquence, la réglementation relative aux frontières intelligentes doit être conforme à la législation en vigueur et aux principes définis en matière de protection des données à caractère personnel. L'utilité de systèmes tels qu'un EES ou un RTP ne suffit pas à justifier leur mise en place. Les systèmes qui ont une incidence sur les droits fondamentaux, notamment le droit au respect de la vie privée et à la protection des données, doivent remplir le critère de nécessité dans une société démocratique et obéir au principe de proportionnalité. En outre, il conviendrait de limiter le traitement des données à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du système. Le principe de la prise en compte du respect de la vie privée dès la conception devrait guider l'élaboration de l'EES et du RTP. L'option proposée pour le second, décrite au point 3.2.2.2., consistant à combiner un support de mémoire à des données stockées centralement, pourrait être considérée comme un exemple d'application pratique de ce principe.

Tant pour l'EES que pour le RTP, les autorités compétentes désignées en matière de visas et de frontières ne collecteraient et ne traiteraient les données, dans les postes consulaires et aux points de passage frontaliers, que dans la mesure nécessaire à l'exécution de leurs missions. L'accès aux données serait strictement défini et limité conformément à la législation actuelle de l'Union et des États membres relative au respect de la vie privée et à la protection des données. Des relevés de toutes les opérations de traitement seraient établis et disponibles aux fins de contrôles de la protection des données. Des recours seraient prévus pour que les voyageurs puissent vérifier et, si nécessaire, rectifier les données figurant sur leur demande de statut de voyageur enregistré ou dans leur dossier d'entrées et sorties. Par ailleurs, des mesures seraient prises pour garantir un stockage sécurisé des données et éviter toute utilisation frauduleuse. Le contrôleur européen de la protection des données superviserait les traitements de données effectués par les institutions et organes de l'UE, tandis que les autorités nationales chargées de la protection des données les superviseraient pour ce qui concernerait les autorités des États membres. L'accès (au système d'entrée/sortie) ne pourrait être accordé aux services répressifs que dans des cas clairement définis par une future réglementation de l'UE et selon des règles tout aussi strictes.

4. PROCHAINES ETAPES

L'Union doit continuer à améliorer la gestion de ses frontières extérieures et le concept de «frontières intelligentes» décrit dans la présente communication pourrait y contribuer.

La mise en place d'un système d'entrée/sortie permettrait à l'Union de disposer, pour toutes les portions de ses frontières extérieures, de données précises sur les flux de voyageurs qui entrent dans l'espace Schengen et qui en sortent, et sur les personnes qui dépassent la durée de séjour autorisée. Il serait alors possible d'évaluer, sur la base de données concrètes, les mesures de libéralisation du régime des visas, les accords facilitant la délivrance des visas et les feuilles de route établies en vue du lancement de futures initiatives de ce type. Combiné au VIS, ce système accroîtrait l'efficacité de l'action menée par l'Union pour lutter contre l'immigration illégale et augmenterait le nombre d'opérations de retour réussies.

Le programme d'enregistrement des voyageurs permettrait chaque année à quelque 4 à 5 millions de voyageurs¹⁸ de franchir plus rapidement la frontière et ouvrirait la voie à des investissements accrus dans les technologies de contrôle automatisé aux principaux points de passage frontaliers. Selon l'expérience des États membres qui ont testé le contrôle automatisé aux frontières pour les citoyens de l'Union, le temps d'attente moyen pour franchir la frontière pourrait passer d'une à deux minutes actuellement à moins de 30 secondes. Bien que de nombreux pays tiers investissent dans des technologies de contrôle automatisé aux frontières, aucun n'a pris de mesure comparable au programme d'enregistrement des voyageurs de l'UE décrit dans la présente communication: ce dernier offrirait à tout ressortissant de pays tiers remplissant les critères définis pour l'examen préalable la possibilité de bénéficier d'une procédure automatisée simplifiée pour le franchissement des frontières, tout en confirmant d'une manière tangible l'ouverture de l'Union sur le monde et son engagement à faciliter les déplacements et les contacts transfrontières, y compris au profit des entreprises.

Sur la base d'une première évaluation des options décrites dans la présente communication, et sans préjudice de l'analyse d'impact complète qui accompagnera les propositions spécifiques, il apparaît que la meilleure piste consisterait à développer conjointement le système d'entrée/sortie et le programme d'enregistrement des voyageurs, à activer l'utilisation d'identifiants biométriques dans le système d'entrée/sortie après une période de transition, et à coupler l'utilisation d'un support de mémoire à une base de données centrale pour le programme d'enregistrement des voyageurs. Pour les deux systèmes, le choix des identifiants biométriques se porterait sur les empreintes digitales et l'image faciale numérique, compte tenu des choix déjà faits dans les instruments législatifs de l'Union adoptés par le Parlement européen et le Conseil pour EURODAC, le VIS, le SIS II, les passeports et les titres de séjour.

Cependant, il convient de souligner que les travaux de développement de l'EES et de RTP ne débiteront pas avant que le Parlement européen et le Conseil n'aient adopté la base juridique de ces systèmes, définissant précisément leurs spécifications. En outre, pour garantir le niveau de qualité le plus élevé et limiter d'éventuels risques tels que ceux qui sont apparus durant le développement du SIS II et du VIS, la nouvelle agence chargée de la gestion des systèmes

¹⁸ À supposer qu'au moins 20 % des personnes obtenant un visa à entrées multiples – soit 10 millions d'individus par an – demandent le statut de voyageur enregistré et qu'un nombre équivalent de personnes exemptées de l'obligation de visa en fassent également la demande.

d'information se verrait confier le développement et la gestion opérationnelle de l'EES et du RTP.

L'envergure des nouveaux systèmes exigerait, pour leur développement informatique, des investissements conséquents de la part de l'Union et de ses États membres, de même que l'engagement de dépenses publiques et le déploiement d'efforts considérables pour assurer un degré optimal de protection des données à caractère personnel. Les enseignements tirés du développement d'autres systèmes d'information à grande échelle, tels que le SIS II et le VIS, doivent aussi être pris en considération pour le développement futur de l'EES et du RTP. Cependant, ces derniers seraient porteurs de grandes possibilités s'agissant d'atteindre le double objectif de renforcement de la sécurité et de simplification du franchissement des frontières. Par ailleurs, vu la hausse escomptée du nombre des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures, y compris ceux qui n'ont pas besoin de visa, l'EES et le RTP permettraient aux États membres d'assurer le franchissement aisé des frontières sans devoir accroître leurs effectifs de manière irréaliste et à grands frais.

L'Union doit se préparer à affronter les défis inhérents à l'augmentation du volume de voyageurs dans un contexte de mondialisation constante. Les nouvelles technologies pourraient offrir de nouvelles pistes pour relever ces défis. La Commission attend avec intérêt la poursuite des discussions avec le Parlement européen, le Conseil et le contrôleur européen de la protection des données, et elle entend présenter des propositions relatives au système d'entrée/sortie et au programme d'enregistrement des voyageurs au cours du premier semestre de 2012.

Annexe – Estimation des coûts des systèmes

L'analyse d'impact qui accompagnera les propositions spécifiques présentera une évaluation complète des coûts induits par plusieurs options envisageables. Le tableau ci-dessous, fondé sur une étude réalisée pour la Commission en 2010, indique les coûts non récurrents de développement de l'une des options, les frais de fonctionnement récurrents annuels et le coût total cumulé de trois années de développement suivies de cinq années de fonctionnement. L'option retenue consiste à mettre en place un programme d'enregistrement des voyageurs associé au stockage de données alphanumériques sur un support de mémoire et de données biométriques dans un registre central, et à établir un système d'entrée/sortie sous la forme d'un système centralisé auquel des identifiants biométriques seraient ajoutés par la suite.

La Commission pourrait présenter ses propositions législatives en 2012 et, si les colégislateurs les approuvent pour 2014, le développement des systèmes pourrait débuter en 2015. Ces estimations ne sont fournies qu'à titre indicatif. Les décisions que les colégislateurs devront prendre quant à la nature des systèmes pourraient en accroître ou en réduire les coûts.

	Coût de développement non récurrent au niveau central et national (3 années de développement) (en Mio EUR)	Coût de fonctionnement annuel au niveau central et national (5 années de fonctionnement) (en Mio EUR)	Total des coûts au niveau central et national (en Mio EUR)
RTP - Option: données (numéro unique) conservées sur un support de mémoire et (éléments biométriques et données provenant de la demande) dans un registre	207 (États membres: 164 – Niveau central: 43)	101 (États membres: 81 – Niveau central: 20)	712
EES: Option: système centralisé avec ajout ultérieur d'éléments biométriques	183 (États membres: 146 – Niveau central: 37)	88 (États membres: 74 – Niveau central: 14)	623

Le total des coûts serait toutefois inférieur de 30 % si les deux systèmes étaient construits conjointement (c'est-à-dire sur la même plateforme technique).