COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 24.09.2003
COM(2003)558 final

2003/0217 (CNS)
2003/0218 (CNS)

C5-0466/0467-03

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant le règlement (CE) n° 1683/95 établissant un modèle type de visa

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant le règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers

(présentées par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. INTRODUCTION

Après les événements tragiques du 11 septembre 2001, les États membres ont invité la Commission à prendre d'urgence des mesures visant à renforcer la sécurité des documents. Il importait en effet d'être capable de repérer les personnes qui tentaient de pénétrer sur le territoire de l'Union européenne en utilisant des documents officiels falsifiés. La meilleure manière de prévenir l'utilisation de fausses identités était de fiabiliser les contrôles tendant à vérifier que les personnes qui présentaient un document étaient bien celles auxquelles le document avait été délivré.

L'une des failles du système en vigueur à l'époque était que ni le visa ni le titre de séjour présentés sous la forme d'une vignette adhésive ne comportaient de photographie ou d'autre moyen d'identification fiable de leur titulaire. Il fut donc décidé qu'il était urgent de prévoir, comme mesure minimale, l'insertion, dans ces deux types de document, d'une photographie répondant à des normes de sécurité élevées.

Des propositions ont été soumises en septembre 2001 au Conseil et au Parlement européen. Le 18 février 2002, le modèle type de visa a été modifié par le règlement (CE) n° 334/2002 du Conseil[1] (modifiant le règlement (CE) n° 1683/95 établissant un modèle type de visa), tandis que le 13 juin 2002 a été arrêté le règlement (CE) n° 1030/2002 du Conseil établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers[2]. La Commission a arrêté les spécifications techniques complémentaires pour le modèle de visa le 3 juin 2002 et celles concernant le titre de séjour, le 14 août 2002[3]. Les États membres sont tenus d'appliquer ces nouvelles spécifications avant les dates butoirs du 3 juin 2007 et du 14 août 2007, respectivement.

Les États membres ont toutefois exprimé le souhait que les normes de sécurité soient encore renforcées en ce qui concerne le modèle type de visa et les documents de voyage de manière générale. Ils ont précisé qu'ils étaient favorables à l'intégration d'éléments d'identification biométriques dans le visa et le titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers, de façon à établir un lien plus fiable entre le passeport, le visa et le titulaire.

Lors de la réunion informelle des ministres de la justice et des affaires intérieures à Veria, les 28 et 29 mars 2003, les États membres ont invité à nouveau la Commission à présenter une proposition visant à intégrer les éléments biométriques dans le modèle type de visa et le modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers. Le commissaire Vitorino a pris l'engagement de présenter une proposition, tout en soulignant qu'il convenait d'adopter une approche cohérente pour tous les documents de voyage, y compris le passeport des citoyens de l'Union, compte tenu, a fortiori, de la nécessité d'arrêter une approche commune vis-à-vis de la législation américaine imposant l'intégration d'éléments biométriques, à compter du 26 octobre 2004, dans le passeport des ressortissants de pays qui sont exemptés de l'obligation de visa.

---

1 JO L 53 du 23.2.2002, p. 7.
2 JO L 157 du 15.6.2002, p. 1.
3 Décisions de la Commission C(2002) 2002 et C(2002) 3069, non publiées.

Le Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003 a confirmé la nécessité de «dégager au sein de l'UE une approche cohérente en ce qui concerne les identificateurs ou les données biométriques, qui permettrait d'appliquer des solutions harmonisées pour les documents des ressortissants de pays tiers, les passeports des citoyens de l'UE et les systèmes d'information (VIS et SIS II)» et a invité la Commission «à élaborer les propositions appropriées, en commençant par la question des visas».

Un lien étroit est donc établi entre le modèle type de visa, le modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers et le système d'information sur les visas.

Les Conseils européens de Laeken et de Séville et le plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne ont accordé la priorité à l'établissement d'un système commun d'information sur les visas (VIS). En juin 2002, le Conseil a arrêté des lignes directrices concernant la mise en œuvre d'un système de ce type et a invité la Commission à réaliser une étude de faisabilité sur la base de ces lignes directrices. Les objectifs du VIS, tels qu'ils sont tracés dans les lignes directrices du Conseil, consistent notamment à faciliter la lutte contre la fraude, contribuer à la prévention du «visa shopping», améliorer la consultation des visas, faciliter l'identification des personnes dans le cadre de l'application du règlement Dublin II et des procédures de retour, améliorer la mise en œuvre de la politique commune en matière de visas et contribuer à la sécurité intérieure et à la lutte contre le terrorisme. Le VIS devrait comporter un système central d'information sur les visas (C-VIS) et un système national d'information sur les visas (N-VIS) dans chaque État membre. L'étude de faisabilité, qui analyse les aspects techniques et financiers du VIS, est achevée. Il convient de souligner toute l'importance que présente la biométrie pour l'efficacité globale du système, en particulier parce que le recours à la biométrie à une telle échelle aura des incidences considérables sur le système, que ce soit en termes techniques ou financiers.

Les présentes propositions seront déterminantes pour le choix des éléments d'identification biométriques à utiliser dans le VIS, puisque la cohérence exige que ces éléments soient identiques. En outre, l'enrôlement des éléments biométriques doit se conformer aux caractéristiques du VIS pour permettre l'identification des personnes (contrôle par comparaison de plusieurs échantillons).

2. OBJECTIF DES PROPOSITIONS

Comme première étape, la Commission présente aujourd'hui ces propositions de modification du règlement (CE) n° 1683/95 établissant un modèle type de visa et du règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers.

La seconde étape, qui concernera les documents des citoyens de l'Union, interviendra avant la fin de cette année.

L'objectif que poursuit la Commission en présentant ces propositions est double:

– avancer de 2007 à 2005 la date butoir fixée pour la mise en œuvre de l'insertion de la photographie et

– demander aux États membres de réaliser une intégration harmonisée des éléments d'identification biométriques dans le visa et le titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers, de manière à assurer l'interopérabilité.

La photographie numérique ne doit pas seulement être intégrée dans le visa; elle doit aussi servir à intégrer l'image de face en tant qu'élément biométrique principal et interopérable, qui devra être stocké, avec d'autres données, sur un support d'une capacité suffisante. La suggestion d'avancer la date butoir pour la mise en œuvre coule de source. Certains États membres ont d'ailleurs déjà anticipé la mise en œuvre des règlements avant 2007.

3. CHOIX DES ELEMENTS D'IDENTIFICATION BIOMETRIQUES

Les propositions de la Commission prévoient le stockage obligatoire de l'image de face en tant qu'élément biométrique principal, de manière à assurer l'interopérabilité. Un second élément biométrique devrait être ajouté, à savoir l'empreinte digitale, qui constitue la meilleure solution pour les contrôles de base, c'est-à-dire l'identification des personnes (par comparaison de plusieurs échantillons dans les bases de données). L'objectif premier qui a guidé le choix de ces éléments biométriques était de parvenir à une solution qui garantisse un niveau de sécurité très élevé et donne techniquement les meilleurs résultats. Les normes de sécurité actuelles, estime-t-on, seraient encore renforcées par l'intégration de deux éléments d'identification biométriques, en utilisant des techniques modernes pour lutter non seulement contre les fraudes ayant pour objet des documents, mais aussi contre l'usage frauduleux des documents, grâce à l'établissement d'un lien plus fiable entre le modèle type de visa, ou le modèle uniforme de titre de séjour, et son titulaire.

Pour le choix des éléments biométriques les plus appropriés, il a été tenu compte tant des résultats des travaux de l'OACI (Organisation de l'aviation civile internationale), qui a joué un rôle de pionnier dans la conception de normes internationales en la matière, que de l'étude de faisabilité sur le système d'information sur les visas (VIS). Il importe également de ne pas perdre de vue la nécessité de trouver un juste équilibre entre le renforcement de la sécurité et le respect qui est dû aux droits individuels des personnes concernées.

L'OACI a choisi l'image de face comme principal élément d'identification biométrique interopérable, ainsi que les empreintes digitales et/ou l'image de l'iris comme éléments d'identification facultatifs pour les pays qui l'exigent pour leurs recherches dans des bases de données.

L'approche suivie pour l'étude de faisabilité sur le VIS consisterait à prendre les dix empreintes digitales de tout demandeur de visa (point 3.3.5.1, p. 45), qui sont les seules à offrir un niveau de précision élevé et confirmé. C'est l'élément d'identification le plus ancien et le plus affiné, et il est déjà utilisé par tous les États membres pour leurs bases de données nationales.

Le premier élément biométrique, à savoir le portrait électronique à haute résolution, est déjà disponible puisqu'il devrait être imprimé sur le visa à compter de 2007. C'est un argument supplémentaire en faveur de la suggestion d'avancer la date de mise en œuvre de l'insertion de la photographie dans le visa et le titre de séjour, et la sécurité du modèle type ou uniforme s'en trouvera améliorée. Aux frontières, l'enregistrement électronique pourrait permettre d'afficher l'image à l'écran et de procéder à un contrôle visuel complémentaire, même sans appliquer les techniques de reconnaissance faciale. Il s'agirait là d'une application de base de la photographie numérisée. L'une des applications avancées serait l'utilisation des systèmes de reconnaissance faciale à l'aide de la photographie numérisée. Il faudrait disposer pour cela des techniques et des équipements nécessaires aux points de passage frontaliers. C'est aux États membres qu'il revient de choisir entre le simple affichage de la photographie à l'écran et un programme de reconnaissance faciale. Il convient aussi de respecter les normes de qualité

définies par l'OACI pour la photographie numérisée de manière à assurer l'interopérabilité. La Commission laisserait aux États membres le choix de la technique à utiliser.

En revanche, le stockage du second élément d'identification biométrique ne devrait pas être laissé à l'appréciation des États membres, car il faut au minimum deux éléments d'identification pour obtenir un taux de concordance suffisant. Un second élément biométrique serait de toute façon nécessaire pour le cas où l'enrôlement de l'un d'entre eux serait impossible, quelle qu'en soit la raison. Le stockage des empreintes digitales permettrait d'atteindre le meilleur taux de concordance et d'interroger les bases de données.

Les propositions limitent à deux le nombre d'images des empreintes digitales à intégrer dans le document. Dans un premier temps, ces empreintes ne serviraient qu'à une vérification (contrôles par comparaison de deux échantillons) et aucune recherche ne serait effectuée dans le VIS. Si l'expérience montrait que le taux d'échec de la vérification est trop élevé, le nombre d'empreintes digitales devrait être revu. En outre, la capacité de stockage d'une carte à puce sans contact se limite - du moins pour l'instant - à deux images d'empreintes digitales.

Les exigences de qualité pour les images d'empreintes digitales devraient être fixées par le comité institué par l'article 6 du règlement (CE) n° 1683/95. Il faut toutefois que les images d'empreintes digitales soient prises doigt «posé» et qu'il ne s'agisse pas d'empreintes «roulées», qui exigent l'intervention d'une seconde personne. Pour éviter tout contact physique entre les agents consulaires et les demandeurs de visa, les empreintes «roulées» sont à exclure.

On pourrait toutefois considérer que, dans la pratique, les États membres doivent avoir une plus grande marge de manœuvre. Le premier élément d'identification biométrique devrait être l'image de face pour des raisons liées à l'interopérabilité. L'instauration des empreintes digitales obligatoires ne devrait pas nécessairement intervenir au même moment, aucune décision n'ayant encore été prise quant à l'intégration des données biométriques dans le VIS dès sa mise en fonctionnement. L'obligation relative aux empreintes digitales pourrait être mise en œuvre progressivement, en fonction de l'état d'avancement du système d'information sur les visas, étant donné que l'infrastructure pourrait ne pas être disponible au même moment dans tous les postes consulaires.

La reconnaissance de l'iris n'a pas été retenue comme élément biométrique car il s'agit d'une technologie brevetée appartenant à une seule et même entreprise américaine. Comme il s'agit d'une technique relativement récente (développée depuis 1992), elle n'est pas encore assez mature pour permettre une mise en œuvre dans des bases de données à grande échelle.

4. AUTORITES DE CONTROLE DE LA PROTECTION DES DONNEES

Les deux règlements constituent uniquement la base juridique qui permettra aux États membres de stocker des données biométriques sur le modèle type de visa et le modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers. La mise en œuvre de cette mesure est laissée à l'appréciation des États membres, conformément aux spécifications techniques définies par le comité institué par l'article 6 du règlement (CE) n° 1683/95 établissant un modèle type de visa. Les États membres se chargeront du traitement des données biométriques.

La directive 95/46/CE sur la protection des données[4] s'applique au traitement des données à caractère personnel, y compris les données biométriques, effectué par les autorités des États membres dans le cadre du droit communautaire.

Conformément à l'article 28 de cette directive, les États membres ont mis en place des autorités de contrôle chargées de surveiller l'application, sur leur territoire, des dispositions qu'ils adoptent en application de la directive. Ces autorités exercent en toute indépendance les missions dont elles sont investies.

Ces autorités peuvent être saisies par toute personne, ou par une association la représentant, d'une demande relative à la protection des données.

Elles disposent

- de pouvoirs d'investigation, tels que

– le pouvoir d'accéder aux données faisant l'objet d'un traitement et

– de recueillir toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de leur mission de contrôle,

- de pouvoirs effectifs d'intervention, tels que celui

– de rendre des avis préalablement à la mise en œuvre des traitements et

– d'assurer une publication appropriée de ces avis ou

– d'ordonner le verrouillage, l'effacement ou la destruction de données, ou

– d'interdire temporairement ou définitivement un traitement, d'adresser un avertissement ou une admonestation au responsable du traitement, ou

– de saisir les parlements nationaux ou d'autres institutions politiques,

- du pouvoir d'ester en justice en cas de violation des dispositions nationales prises en application de la directive 95/46/CE ou du pouvoir de porter ces violations à la connaissance de l'autorité judiciaire.

Les décisions de l'autorité de contrôle faisant grief peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel.

En outre, les autorités de contrôle établissent à intervalles réguliers un rapport sur leur activité et peuvent être appelées à exercer leurs pouvoirs sur demande d'une autorité d'un autre État membre.

Ainsi qu'il est dit dans le premier rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la directive 95/46/CE[5], ces autorités souffrent actuellement d'un manque de ressources par rapport au très grand nombre de tâches qui leur sont confiées. La surveillance du traitement des données biométriques alourdira encore leur charge de travail, de sorte qu'il faudra renforcer leurs ressources.

---

4 JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

5 COM(2003) 265 final du 15 mai 2003.

Le rapport indique que «les autorités de contrôle elles-mêmes sont également concernées par ces problèmes, en particulier celui du manque de ressources. Celui-ci peut nuire à leur indépendance alors que cette indépendance dans la prise de décisions est une condition sine qua non d'un bon fonctionnement du système. Cette question nécessite d'être approfondie mais si cette tendance est confirmée, elle suscite de sérieuses inquiétudes et impose que des réflexions soient menées entre la Commission et les États membres et leurs autorités de contrôle pour déterminer sa cause et définir des solutions envisageables. Les trois problèmes précités étant liés, toute solution trouvée à l'un d'entre eux pourrait avoir des retombées positives sur les autres. Une mise en application plus étendue et plus efficace améliorera le respect de la législation. Un meilleur respect conduira les responsables du traitement à fournir un plus grand nombre et de meilleures informations aux personnes concernées quant à l'existence du traitement et à leurs droits en vertu de la législation, démarche qui, à son tour, accroîtra le niveau de sensibilisation à la question de la protection des données parmi le grand public».

Les produits de la technologie doivent, dans tous les cas, être conçus dans le respect des règles applicables en matière de protection des données. Ce respect des règles n'est cependant qu'une première étape. L'objectif à atteindre est que les produits non seulement respectent et protègent la vie privée, mais aussi, si possible, renforcent sa protection. «Les produits qui respectent la vie privée sont ceux développés de façon pleinement conforme à la directive. Les produits qui protègent la vie privée vont un peu plus loin en introduisant certains éléments permettant un accès plus aisé des utilisateurs à certains aspects de la protection de la vie privée comme, par exemple, la fourniture d'informations très conviviales aux personnes concernées ou la possibilité offerte à ceux-ci d'exercer très facilement leurs droits. Les produits qui renforcent la protection de la vie privée sont ceux qui ont été conçus d'une manière qui vise à permettre le recours le plus large possible à des données parfaitement anonymes».

Le groupe institué par l'article 29 de la directive 95/46/CE afin de conseiller la Commission sur toute question concernant la protection des données a adopté, le 1er août 2003, un document de travail sur la biométrie (document n° WP 80). Le document traite des principes de finalité et de proportionalité, ainsi que de l'information de la personne concernée, de la notification, des mesures de sécurité et des régimes applicables aux données sensibles.

Lorsqu'ils mettront en œuvre l'intégration des éléments d'identification biométriques conformément aux deux règlements, les États membres devront tenir compte des considérations qui précèdent. Les mesures visant à renforcer la sécurité publique doivent respecter les droits fondamentaux et les libertés fondamentales des personnes concernées. À cet effet, il est nécessaire d'augmenter les ressources en personnel des autorités nationales de contrôle de la protection des données, pour une surveillance efficace, et de choisir des techniques conformes aux dispositions de la directive 95/46/CE.

La Commission entend donc soumettre les présentes propositions aux fins de consultation, conformément à l'article 30 de la directive 95/46/CE, au groupe institué par l'article 29 de ladite directive.

Il serait toutefois préférable qu'à l'avenir, le traitement des problèmes liés à la protection des données soit centralisé. S'il était décidé, dans le cadre du VIS et du SIS, de créer une agence au niveau communautaire, l'autorité de contrôle indépendante instituée par le règlement (CE) n° 45/2001 devrait en assumer les fonctions en ce qui concerne les questions liées à la protection des données.

5. STRUCTURE DES PROPOSITIONS

Les présents règlements modifieront les deux règlements existants de manière à définir le cadre juridique dans lequel les États membres pourront intégrer l'image de face et les empreintes digitales dans le modèle type de visa et le modèle uniforme de titre de séjour.

Les propositions se limitent à la détermination des éléments d'identification biométriques. Elles ne traitent pas des caractéristiques techniques.

En ce qui concerne ces deux propositions, les compétences d'exécution au niveau technique devraient être déléguées à la Commission, qui sera assistée du comité institué par l'article 6 du règlement (CE) n° 1683/95 établissant un modèle type de visa, conformément à la procédure définie à l'article 5 de la décision 1999/468/CE[6], ainsi que sur la base de l'article 7 de ladite décision. Cette procédure servira à établir les spécifications techniques nécessaires pour que les documents répondent aux normes de sécurité requises. Le comité devra notamment prendre une décision quant à la définition d'une norme pour le choix du support de stockage, de sa capacité et des moyens de sécuriser les informations stockées en recourant, par exemple, à une infrastructure à clé(s) publique(s) (ICP) (encore appelée infrastructure de gestion de clés ou IGC) et à la signature numérique. En outre, il devrait être chargé de fixer les exigences à remplir pour obtenir les deux empreintes digitales qui seront stockées sur le modèle type de visa et le modèle uniforme de titre de séjour. Cela aura pour avantage de permettre aux experts de recenser les besoins et d'accélérer l'adoption des mesures à prendre. Le comité peut également s'adapter plus rapidement aux progrès techniques.

6. BASE JURIDIQUE

Le proposition relative au visa est basée sur l'article 62, point 2) b) iii), du traité CE, en vertu duquel la Commission peut présenter des propositions sur un modèle type de visa.

La proposition relative au titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers est, quant à elle, basée sur l'article 63, point 3) a), du traité CE.

Les modifications ultérieures qui pourraient être apportées à ces deux propositions devraient également être basées sur les mêmes dispositions.

Le règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers a été considéré comme constituant un développement de l'acquis de Schengen. Il en va de même pour tout règlement qui le modifie.

7. CONSEQUENCES DECOULANT DES DIFFERENTS PROTOCOLES ANNEXES AU TRAITE

Les bases juridiques des propositions relatives aux documents délivrés par les États membres aux ressortissants de pays tiers, à savoir le modèle type de visa et le modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers, relèvent du titre IV du traité, ce qui implique la structure à «géométrie variable» établie par les protocoles sur la position du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark.

---

6 JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

7.1 Royaume-Uni et Irlande

En vertu de l'article 2 du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande annexé au traité, «aucune des dispositions du titre IV du traité instituant la Communauté européenne, aucune mesure adoptée en application de ce titre [...] ne lie le Royaume-Uni ou l'Irlande ou n'est applicable à leur égard».

Toutefois, l'article 3 dudit protocole prévoit que «le Royaume-Uni ou l'Irlande peut notifier par écrit au président du Conseil, dans un délai de trois mois à compter de la présentation au Conseil d'une proposition ou d'une initiative en application du titre IV du traité instituant la Communauté européenne, son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la mesure proposée, à la suite de quoi cet État y est habilité».

Conformément à l'article 3 du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le Royaume-Uni a notifié, par lettre du 3 juillet 2001, son souhait de participer à l'adoption et à l'application du règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers.

7.2 Danemark

a) Règlement modifiant le règlement (CE) n° 1683/95 établissant un modèle type de visa

Compte tenu du protocole sur la position du Danemark annexé par le traité d'Amsterdam au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption par le Conseil des mesures relevant du titre IV du traité CE, à l'exception des «mesures déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres» et des «mesures relatives à l'instauration d'un modèle type de visa» (ex-article 100 C).

Ce passage du protocole traduit le souci du Danemark de respecter les engagements communautaires qu'il a contractés dans le traité de Maastricht (article 100 C du traité CE et règlements (CE) n° 1683/95 et (CE) n° 574/99). La Commission, s'appuyant sur son interprétation de l'article 100 C, considère que l'article 62, point 2) b) iii), du traité CE n'introduit pas d'innovation par rapport à l'article 100 C, mais le confirme et clarifie l'objectif auquel il donne forme. Le Danemark doit prendre pleinement part à la procédure législative qui suit la présentation des propositions de règlement basées sur l'article 62, point 2) b) iii), comme celle qui modifie le règlement (CE) n° 1683/95.

b) Règlement modifiant le règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers

Lorsque toutefois, comme c'est le cas en l'espèce, les propositions développent l'acquis de Schengen, le Danemark, aux termes de l'article 5 du protocole, «décide, dans un délai de six mois après que le Conseil a arrêté une décision au sujet d'une proposition ou d'une initiative visant à développer l'acquis de Schengen en application des dispositions du titre IV du traité instituant la Communauté européenne, s'il transpose cette décision dans son droit national».

7.3 Norvège et Islande

Conformément à l'article 6, premier alinéa, du protocole intégrant l'acquis de Schengen, un accord a été signé le 18 mai 1999 entre le Conseil, la Norvège et l'Islande afin d'associer ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen[7].

L'article 1er de cet accord dispose que la Norvège et l'Islande sont associées aux activités de la Communauté européenne et de l'Union européenne dans les domaines couverts par les dispositions visées à l'annexe A (dispositions de l'acquis de Schengen) et à l'annexe B (dispositions des actes de la Communauté européenne qui ont remplacé les dispositions correspondantes de la convention signée à Schengen ou ont été arrêtées en vertu de celle-ci) de l'accord, ainsi que par celles qui leur feront suite.

En application de son article 2, les actes et les mesures pris par l'Union européenne pour modifier ou compléter l'acquis de Schengen qui a été intégré (annexes A et B) sont mis en œuvre et appliqués par la Norvège et l'Islande.

L'annexe B comprend le règlement (CE) n° 1683/95 du Conseil du 29 mai 1995 établissant un modèle type de visa. Le règlement modifiant le règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers développe l'acquis de Schengen tel que défini à l'annexe A de l'accord précité.

Il convient par conséquent d'examiner cette matière au sein du «comité mixte», comme le prévoit l'article 4 de l'accord, afin de donner la possibilité à la Norvège et à l'Islande «d'exposer les problèmes que leur pose [cette] mesure» et «de s'exprimer sur toute question portant sur l'élaboration de dispositions les concernant ou sur leur mise en œuvre».

8. SUBSIDIARITE ET PROPORTIONNALITE

L'article 5 du traité CE dispose que «[l']action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité». La forme de l'action communautaire doit être la plus simple possible pour atteindre l'objectif des propositions et les mettre en œuvre aussi efficacement que possible.

Dans la mesure où les initiatives proposées, qui constituent un développement de l'acquis de Schengen, visent à modifier deux règlements, l'instrument retenu est le règlement, de manière à assurer une application harmonisée dans tous les États membres qui appliquent l'acquis de Schengen.

L'harmonisation des modèles de documents et de leurs dispositifs de sécurité les protégera de toute contrefaçon. Grâce à la prévention de la contrefaçon et de la falsification des documents de voyage et de séjour, la Commission entend relever encore le haut niveau de sécurité et répondre ainsi à un objectif fixé à la fois par le traité et par le Conseil européen de Thessalonique. Ce niveau d'harmonisation ne peut être atteint que par une action communautaire, comme l'a déjà démontré l'adoption de plusieurs autres instruments visant à rendre les documents plus sûrs.

---

7 JO L 176 du 10.7.1999, p. 35.

Les propositions relatives à l'intégration des données biométriques dans le modèle type de visa et le modèle uniforme de titre de séjour cherchent à rendre ces deux documents plus sûrs, juridiquement contraignants et aisément adaptables à de nouvelles circonstances, compte tenu des risques de contrefaçon et de falsification, ce qui devrait permettre de faire face à certaines situations liées au franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne; il convient dès lors que les mêmes documents soient utilisés dans toute l'UE. De plus, elles établissent un lien fiable entre le document et son titulaire. La principale raison qui conduit à préférer le règlement à la directive est que les propositions visent à une harmonisation totale de la présentation de ces documents et des éléments d'identification biométriques qu'ils comportent, ne laissant donc à cet égard aucune marge d'appréciation aux États membres.

9. INCIDENCE FINANCIERE

Il est relativement difficile d'estimer l'incidence financière exacte de ces mesures législatives, puisque les caractéristiques précises ne sont pas encore connues et seront définies par le comité institué par l'article 6 du règlement (CE) n° 1683/95 établissant un modèle type de visa.

Quoi qu'il en soit, il convient de garder à l'esprit qu'il faudra installer l'équipement technique nécessaire tant à l'insertion de la photographie dans le visa et le titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers, conformément à des normes de sécurité élevées, qu'au système VIS. Il faudrait, semble-t-il, que l'équipement présente les caractéristiques techniques suivantes:

– Support de stockage

À l'heure actuelle, le support de stockage qui convient le mieux est une puce sans contact. Cette puce est indispensable pour stocker les données biométriques et le code de sécurité (signature numérique dans le cadre de l'infrastructure de gestion de clés). L'OACI recommande au minimum une puce de 32 Ko. Or, pour pouvoir stocker une image de face et deux images d'empreintes digitales, une puce de 64 Ko conviendrait davantage, en particulier si les États membres veulent ajouter certaines données alphanumériques.

On ne connaît pas encore le coût d'une telle puce. Cette technique connaît des progrès rapides et, comme ce type de puce sera demandé par 25 États membres, son prix baissera sensiblement. La Commission pourrait aussi lancer une «commande groupée» à l'issue d'un appel d'offres, de façon à obtenir un meilleur prix.

– Équipement nécessaire à l'enrôlement

Les États membres doivent installer des équipements pour assurer l'enrôlement là où les données seront produites. Il faudrait, pour enrôler deux éléments biométriques (image de face et empreintes digitales), soit deux systèmes distincts, soit un système combiné (par exemple, un ordinateur portable équipé d'une caméra et d'un capteur d'empreintes digitales). Le prix des équipements permettant l'enrôlement d'une seule empreinte digitale est bien moindre que celui des équipements qui permettent d'enrôler plusieurs empreintes. Pour que les données restent exploitables longtemps (jusqu'à dix ans), l'équipement doit être de bonne qualité.

– Systèmes de vérification

Il faudra installer des systèmes de vérification aux postes-frontières. Ils doivent être conçus de manière à traiter «rapidement» l'information, dans la mesure où les États membres ne tiennent pas à ce que l'attente liée aux contrôles aux frontières dure plusieurs heures. Ils doivent être conçus non seulement en tenant compte de scénarios positifs (c'est-à-dire dans le cas où tout marche bien), mais également pour faire face à des difficultés.

– Gestion des données

La sécurité serait un facteur déterminant pour la réussite et l'acceptation du système.

10. COMMENTAIRE DES ARTICLES

9.1 Article premier

Le point 1) ajoute deux points à l'article 2 des deux règlements, conférant ainsi au comité institué par l'article 6 du règlement (CE) n° 1683/95 établissant un modèle type de visa le pouvoir d'établir des spécifications techniques complémentaires en ce qui concerne l'intégration d'éléments d'identification biométriques.

Le point 2) modifie l'article 4 des deux règlements. Cette modification est nécessaire pour permettre l'intégration des éléments biométriques tout en limitant les données à caractère personnel à stocker dans le visa à celles qui sont indiquées dans le règlement proprement dit, dans son annexe ou sur le passeport de la personne concernée. Il faut empêcher que d'autres informations puissent être stockées.

Le point 3) insère l'article 4 bis, qui fixe les éléments d'identification biométriques et permet leur intégration dans les deux modèles de document. Il précise aussi que ce ou ces éléments biométriques sont stockés sur un support doté d'une capacité suffisante. Il peut s'agir d'une puce sans contact, mais également d'un autre support offrant la capacité voulue, la décision revenant aux experts du comité compétent. En outre, il confère au comité le pouvoir de définir les caractéristiques techniques nécessaires à l'obtention de deux images d'empreintes digitales.

Au point 4), le texte des règlements existants est adapté de manière à avancer la date de mise en œuvre de l'insertion de la photographie. La Commission a pris la décision d'intégrer une photographie dans le visa le 3 juin 2002, et dans le titre de séjour, le 14 août 2002. La date butoir pour la mise en œuvre est donc fixée au 3 juin 2005 pour ce qui est du visa et au 14 août 2005 pour ce qui est du titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers.

Comme les États membres souhaitent mettre en œuvre cette mesure de toute urgence, la date de mise en œuvre de l'image de face sera arrêtée deux ans après l'adoption des spécifications techniques correspondantes et, en ce qui concerne les empreintes digitales, trois ans après l'adoption des spécifications techniques applicables, de manière à laisser un peu plus de souplesse.

9.2 Article 2

Il s'agit d'une formule type sur l'entrée en vigueur.

Glossaire

Biométrie	(International Scientific Vocabulary, 1831): la biométrie désigne l'analyse statistique des observations et phénomènes biologiques, du grec *bios* (vie) et *metron* (mesure). Un élément (d'identification) biométrique est une caractéristique physiologique mesurable ou un trait comportemental, en particulier ceux qui peuvent servir à reconnaître l'identité d'une personne ou à vérifier une identité déclarée. Étant donné que l'élément biométrique est propre à une seule et même personne, il constitue le facteur déterminant pour l'authentification d'un utilisateur.
Enrôlement des empreintes digitales	Processus d'enregistrement des empreintes digitales sous forme de données biométriques, en vue de leur utilisation ultérieure dans les systèmes biométriques.
Image de face	Par rapport au gabarit, c'est la photographie de face numérisée.
Reconnaissance faciale	Le système repère le visage de face d'une personne sur une image captée par une caméra vidéo ou sur une photographie numérique, le prend et l'isole des autres objets figurant sur l'image. Un logiciel analyse ensuite les images captées afin de distinguer les structures faciales générales telles que les yeux et le nez, avant de mesurer et de déterminer les autres éléments du visage. Parmi les autres méthodes d'imagerie, on peut citer le texturage en trois dimensions (qui utilise un scanneur à laser au lieu d'une caméra) et l'imagerie thermique des vaisseaux sanguins sous la peau. Ce résultat est comparé au visage de la personne, en utilisant la même procédure de capture d'image de manière à vérifier l'identité déclarée.
Portrait électronique à haute résolution	Photographie numérique de très bonne qualité.
Interopérabilité	Les différents systèmes pourront fonctionner avec la même image numérisée (de sorte que l'image numérique d'une empreinte digitale enrôlée en Allemagne pourra être lue en France et inversement), de manière à ne pas dépendre des vendeurs d'équipements.
Contrôle par comparaison de plusieurs échantillons	Syn.: Identification: Le processus de détermination de l'identité d'une personne par interrogation d'une base de données et comparaison avec plusieurs gabarits ou images.

Contrôle par comparaison de deux échantillons	Syn.: Vérification: Comparaison de deux gabarits ou images afin de vérifier la validité d'une identité déclarée. Le processus de déclaration d'une identité et de vérification de celle-ci.
Infrastructure à clé(s) publique(s) (ICP) ou infrastructure de gestion de clés (IGC)	Les systèmes cryptographiques asymétriques utilisent deux clés pour sécuriser l'information: une clé publique et une clé privée. La relation mathématique entre ces deux clés est telle que la connaissance de l'une d'elles ne permet pas de déduire la seconde. L'une des clés peut donc être rendue publique (clé publique), tandis que l'autre reste secrète (clé privée).
Gabarit	Fichiers codés distinctifs, créés à partir des caractéristiques propres à un échantillon biométrique ou à partir des données biométriques (dépendent des logiciels des vendeurs).

2003/0217 (CNS)

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant le règlement (CE) n° 1683/95 établissant un modèle type de visa

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 62, point 2) b) iii),

vu la proposition de la Commission[8],

vu l'avis du Parlement européen[9],

considérant ce qui suit:

(1) Le règlement (CE) n° 1683/95 établissant un modèle type de visa[10] a été modifié par le règlement (CE) n° 334/2002 qui prévoit l'insertion d'une photographie produite selon des normes de sécurité élevées.

(2) L'insertion d'éléments d'identification biométriques marque un pas important vers l'utilisation de nouveaux éléments établissant un lien plus fiable entre le modèle type de visa et son titulaire, ce qui contribue sensiblement à la protection du modèle type de visa contre une utilisation frauduleuse. Il y a lieu de tenir compte des spécifications du document n° 9303 de l'OACI sur les documents lisibles à la machine.

(3) Les spécifications relatives à l'enrôlement des éléments biométriques devront être conformes aux caractéristiques du système d'information sur les visas (VIS).

(4) Il est nécessaire de prévoir des dispositions en vue de l'établissement de normes communes concernant la mise en œuvre du modèle type de visa, en particulier des règles communes sur les méthodes et les normes techniques à utiliser pour la mise en œuvre de ces éléments.

(5) Le règlement (CE) n° 1683/95 doit donc être modifié.

---

8 JO C […] du […], p. […].
9 JO C […] du […], p. […].
10 JO L 164 du 14.7.1995, p. 1.

(6) En ce qui concerne les données à caractère personnel à traiter dans le cadre du modèle type de visa, la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données[11] s'applique. Il importe de veiller à ce qu'aucune autre information ne soit stockée sur le modèle type de visa, sauf dans les cas prévus par le présent règlement ou par son annexe ou si ces données figurent sur le document de voyage correspondant.

(7) Conformément au principe de proportionnalité, il est nécessaire et utile, pour réaliser l'objectif fondamental que constitue l'intégration d'éléments d'identification biométriques interopérables, de fixer des règles que devront appliquer tous les États membres qui appliquent la convention de Schengen. Conformément à l'article 5, troisième alinéa, du traité, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis.

(8) En ce qui concerne l'Islande et la Norvège, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, qui relève du domaine visé à l'article 1er, point B), de la décision 1999/437/CE du Conseil du 17 mai 1999 relative à certaines modalités d'application de cet accord[12].

(9) Le présent règlement constitue un acte fondé sur l'acquis de Schengen ou qui s'y rapporte, au sens de l'article 3, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion,

A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Le règlement (CE) n° 1683/95 est modifié comme suit:

1) À l'article 2, paragraphe 1, les points c) et d) suivants sont insérés:

«c) les spécifications techniques relatives au support de stockage des données biométriques et à sa sécurisation;

d) les exigences de qualité concernant les images d'empreintes digitales.»

2) L'article 4, paragraphe 2, est remplacé par le texte suivant:

«Le modèle type de visa ne contient aucune information lisible à la machine, sauf dans les cas prévus par le présent règlement ou par son annexe ou si ces données figurent sur le document de voyage correspondant».

---

11 JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.
12 JO L 176 du 10.7.1999, p. 31.

3) L’article 4 bis suivant est inséré:

«Article 4 bis

Le modèle type de visa contient une image de face, qui constitue un élément d’identification biométrique interopérable, ainsi que deux images d’empreintes digitales du titulaire. Les images d’empreintes digitales sont prises doigts posés.

Les données biométriques sont conservées sur un support de stockage très sécurisé et doté d’une capacité suffisante.»

4) À l’article 8, le troisième alinéa est remplacé par le texte suivant:

«L’insertion de la photographie prévue au point 2 a de l’annexe est mise en œuvre le 3 juin 2005 au plus tard. Le stockage de l’image de face en tant qu’élément d’identification biométrique principal est mis en œuvre au plus tard deux ans, et le stockage des images d’empreintes digitales au plus tard trois ans, après l’adoption des mesures techniques respectives prévues à l’article 2, paragraphe 1, points c) et d).»

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans les États membres conformément au traité instituant la Communauté européenne.

Fait à Bruxelles, le […]

Par le Conseil
Le Président

2003/0218 (CNS)

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant le règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 63, point 3) a),

vu la proposition de la Commission[13],

vu l'avis du Parlement européen[14],

considérant ce qui suit:

(1) Le traité d'Amsterdam vise à mettre progressivement en place un espace de liberté, de sécurité et de justice et confère à la Commission un droit d'initiative partagé afin de prendre les mesures qui s'imposent pour parvenir à une politique harmonisée en matière d'immigration.

(2) Il est essentiel que le modèle uniforme de titre de séjour contienne toutes les informations nécessaires et qu'il réponde à des normes techniques de très haut niveau, notamment en ce qui concerne les garanties contre la contrefaçon et la falsification. Cela contribuera à la prévention de l'immigration clandestine et du séjour irrégulier et à la lutte contre ces phénomènes. Il doit également pouvoir être utilisé par tous les États membres.

(3) L'insertion d'éléments d'identification biométriques marque un pas important vers l'utilisation de nouveaux éléments établissant un lien plus fiable entre le titre de séjour et son titulaire, ce qui contribue sensiblement à la protection du titre de séjour contre une utilisation frauduleuse. Il y a lieu de tenir compte des spécifications du document n° 9303 de l'OACI sur les documents lisibles à la machine.

---

13 JO C [...] du [...], p. [...].
14 JO C [...] du [...], p. [...].

(4) Le présent règlement n'établit que les spécifications qui n'ont pas un caractère secret. Ces spécifications doivent être complétées par d'autres qui resteront secrètes afin de prévenir le risque de contrefaçon et de falsification et qui ne peuvent comporter de données personnelles ni de référence à celles-ci. Il convient de conférer le pouvoir d'arrêter ces spécifications techniques complémentaires à la Commission, qui est assistée par le comité institué par l'article 6 du règlement (CE) n° 1683/95 du Conseil du 29 mai 1995 établissant un modèle type de visa[15].

(5) En ce qui concerne les données à caractère personnel à traiter dans le cadre du modèle uniforme de titre de séjour, la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données[16] s'applique. Il importe de veiller à ce qu'aucune autre information ne soit stockée sur le modèle uniforme de titre de séjour, sauf dans les cas prévus par le présent règlement ou par son annexe ou si ces données figurent sur le document de voyage correspondant.

(6) Conformément au principe de proportionnalité, il est nécessaire et utile, pour réaliser l'objectif fondamental que constitue l'intégration d'éléments d'identification biométriques interopérables, de fixer des règles que devront appliquer tous les États membres qui appliquent la convention de Schengen. Conformément à l'article 5, troisième alinéa, du traité, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis.

(7) Conformément aux articles 1er et 2 du protocole sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption du présent règlement et n'est pas lié par celui-ci ni soumis à son application. Le présent règlement développant l'acquis de Schengen en application des dispositions de la troisième partie, titre IV, du traité instituant la Communauté européenne, le Danemark, conformément à l'article 5 dudit protocole, décidera, dans un délai de six mois après que le Conseil aura arrêté le présent règlement, s'il le transpose ou non dans son droit national.

(8) En ce qui concerne l'Islande et la Norvège, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, qui relève du domaine visé à l'article 1er, point B), de la décision 1999/437/CE du Conseil du 17 mai 1999 relative à certaines modalités d'application de cet accord[17].

(9) Le présent règlement constitue un acte fondé sur l'acquis de Schengen ou qui s'y rapporte, au sens de l'article 3, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion,

---

15 JO L 164 du 14.7.1995, p. 1. Modifié par le règlement modifiant le règlement (CE) n° 1683/95 établissant un modèle type de visa.

16 JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

17 JO L 176 du 10.7.1999, p. 31.

A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Le règlement (CE) n° 1030/2002 est modifié comme suit:

1) À l'article 2, paragraphe 1, les points d) et e) suivants sont insérés:

«d) les spécifications techniques relatives au support de stockage des données biométriques et à sa sécurisation;

e) les exigences de qualité concernant les images d'empreintes digitales.»

2) L'article 4, second alinéa, est remplacé par le texte suivant:

«Le titre de séjour ne contient aucune information lisible à la machine, sauf dans les cas prévus par le présent règlement ou par son annexe ou si ces données figurent sur le document de voyage correspondant.»

3) L'article 4 bis suivant est inséré:

«Article 4 bis

«Le modèle uniforme de titre de séjour contient une image de face, qui constitue un élément d'identification biométrique interopérable, ainsi que deux images d'empreintes digitales du titulaire. Les images d'empreintes digitales sont prises doigts posés.

Les données biométriques sont conservées sur un support de stockage très sécurisé et doté d'une capacité suffisante.»

4) À l'article 9, le troisième alinéa est remplacé par le texte suivant:

«L'insertion de la photographie prévue au point 14 de l'annexe est mise en œuvre le 14 août 2005 au plus tard. Le stockage de l'image de face en tant qu'élément d'identification biométrique principal est mis en œuvre au plus tard deux ans, et le stockage des images d'empreintes digitales au plus tard trois ans, après l'adoption des mesures techniques respectives prévues à l'article 2, paragraphe 1, points d) et e).»

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans les États membres conformément au traité instituant la Communauté européenne.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le Président