PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

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

29.9.2008

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 1

relatif à la communication de la Commission COM(2008)0069 – Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne

Partie I: les mesures proposées

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

Rapporteure: Jeanine Hennis-Plasschaert

La création de l'espace Schengen a suscité une réflexion nouvelle sur le concept de «gestion intégrée des frontières» mis en avant par le Conseil européen de Laeken (décembre 2001) et examiné plus avant par la Commission européenne (CE) dans une communication de 2002[1], ainsi que dans le cadre du programme de La Haye, sous la forme d'un «système de gestion intégrée des frontières extérieures».

La CE, jugeant que le programme établi en 2002 est aujourd'hui achevé[2] (même si plusieurs initiatives et/ou structures législatives doivent encore être adoptées et/ou mises en œuvre[3]) et que «si l'UE entend réaliser son ambition de parvenir à une gestion véritablement intégrée des frontières, pour atteindre le double objectif de renforcer la sécurité et de faciliter les déplacements des ressortissants de pays tiers, de nouvelles initiatives pourraient être envisagées», a publié une communication en ce sens en février 2008.[4]

La communication en question présente trois nouveaux éléments constitutifs de la gestion des frontières:

- des mesures permettant aux voyageurs de bonne foi de franchir les frontières plus aisément (création d'un statut de voyageur enregistré);

- l'instauration d'un système d'enregistrement des entrées et sorties des ressortissants de pays tiers (RPT);

- l'introduction d'un système d'autorisation électronique de voyage (ESTA).

La CE espère pouvoir présenter les propositions législatives en 2009-2010, afin que les nouvelles mesures entrent en vigueur entre 2012 et 2015. Elle souligne que dans la nouvelle architecture européenne de gestion des frontières, le partage des données et des informations sera essentiel afin de faire face aux menaces à la sécurité et qu'il sera vital d'assurer l'interopérabilité, la connectivité et la synergie entre les différents systèmes et bases de données.

1. Faciliter le franchissement des frontières: le programme relatif aux voyageurs enregistrés (RTP)

Indubitablement, les déplacements internationaux sont aujourd'hui caractérisés par un niveau croissant de sécurité, qui a pour conséquence un niveau tout aussi élevé de désagrément. On pourrait dès lors envisager de simplifier les contrôles aux frontières et, partant, la mobilité des RPT. Or, en l'état, le droit communautaire ne permet pas, à l'exception des RPT qui résident dans les zones frontalières de pays voisins de l'UE, la mise en place de contrôles simplifiés pour certaines catégories de voyageurs. Grâce à l'introduction du programme RTP envisagé, les voyageurs des pays tiers qui le souhaitent pourraient se voir attribuer, qu'ils soient soumis ou non à une obligation de visa, le statut de «voyageur enregistré», au terme d'un examen

[1] COM(2002) 233 final. Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.
[2] Consolidation du cadre législatif, simplification des règles pour le petit trafic frontalier, création de l'agence FRONTEX pour couvrir la dimension opérationnelle et du Fonds pour les frontières extérieures, en vue d'apporter une aide financière aux États membres.
[3] Code communautaire des visas, VIS, SIS II.
[4] COM (2008) 69 final. Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne et SEC (2008) 153.

préalable approprié fondé sur des critères communs de contrôle.

Votre rapporteure soutient le principe sous-jacent à ladite proposition, qui entend créer des «flux amicaux» et permettre aux voyageurs de bénéficier de contrôles plus simples et plus rapides. Elle s'interroge toutefois sur la terminologie retenue dans le texte de la communication, qui parle de voyageurs «à faible risque» et «de bonne foi», ce qui pourrait laisser croire que la grande majorité des voyageurs sont présumés comme étant «à grand risque» ou «de mauvaise foi». Bien que convaincue que la mise en place d'un RTP au niveau de l'UE est l'option à retenir, votre rapporteure tient à souligner que, par principe, elle condamne la tendance actuelle à faire fi de la présomption d'innocence. On pourrait presque affirmer que la charge de la preuve est lentement mais sûrement inversée et que l'innocence n'est plus une présomption, mais une hypothèse qu'il convient de démontrer.

En mars 2008, le commissaire Frattini avait déclaré qu'il serait politiquement approprié que l'Europe entame des négociations avec les États-Unis en vue de la création d'un programme nouveau et unique à propos des passagers transatlantiques, compte tenu de la grande expérience des États-Unis dans le domaine des programmes de voyageurs enregistrés. Il avait ajouté qu'Europe et États-Unis devraient convenir de critères communs en vue d'assurer l'interopérabilité de leurs systèmes respectifs. Entre-temps, divers États membres ont entamé des négociations bilatérales avec les autorités américaines. Le ministère néerlandais de la justice et le département américain de la sécurité intérieure (DHS) ont ainsi signé une déclaration commune qui permet aux ressortissants néerlandais et américains de traverser les frontières à des points de passage automatisés. Ce programme, baptisé International Expedited Traveller programme (IET – programme de contrôle accéléré des voyageurs internationaux), est le premier programme transatlantique bilatéral de «file rapide» et devrait être opérationnel au début 2009. L'Allemagne est en passe de signer un accord similaire et le Royaume-Uni a fait de même en juin dernier, même si cet exemple est moins pertinent dès lors que ce pays ne fait pas partie de l'espace Schengen. Le risque d'aboutir à 27 approches différentes et à une mosaïque de systèmes fondés sur des critères différents – notamment en matière de protection des données – est donc patent.
Votre rapporteure plaide pour une approche harmonisée et souhaite donc inviter la CE, d'une part, à accélérer le processus fondé sur les meilleures pratiques dans les États membres et, d'autre part, à veiller à ce que les États membres continuent d'agir dans le respect de la législation communautaire. À cet égard, il convient de souligner que l'attitude de certains États membres, notamment pour ce qui est des négociations en cours sur l'extension éventuelle du programme d'exemption de visa, n'est guère de nature à lever nos inquiétudes.

2. Décourager l'immigration clandestine: système d'entrée-sortie

Le système d'entrée-sortie proposé est censé enregistrer les mouvements des personnes titulaires ou non d'un visa et faire l'objet d'une application systématique à tous les points de passage des frontières extérieures (aériennes, terrestres et maritimes). Il devrait recourir aux données biométriques afin de garantir une parfaite adéquation entre les entrées et sorties enregistrées pour chaque individu et de permettre la transmission directe de signalements automatiques aux autorités compétentes en cas d'identification de personnes ayant dépassé la durée de séjour, tant au moment du dépassement qu'à celui où la personne quitte l'UE.

À l'origine, la CE n'était pas favorable à cette option dans son évaluation d'impact du VIS,

jugeant le système extrêmement coûteux (coûts financiers, coûts d'opportunité, mesures de rétorsion) et très inquiétant sur le plan des droits fondamentaux et de la protection des données. Il semble toutefois, toujours selon la CE, que la faisabilité technique d'un système d'entrée-sortie a depuis lors progressé grâce au développement du VIS et que l'heure est donc venue de réexaminer cette option plus attentivement.[5] Au cas où le système s'appliquerait aux RPT non soumis à une obligation de visa, l'évaluation d'impact elle-même fait usage d'une formulation très prudente quant à l'équilibre entre coûts et avantages et note que plus de 75 % des immigrés clandestins appréhendés sur le territoire des États membres en 2006 étaient originaires de pays tiers dont les ressortissants doivent être titulaires d'un visa pour se rendre dans l'UE. À cet égard, il serait intéressant de disposer de plus d'informations sur les données, fournies par un contractant extérieur, tendant à démontrer qu'il y avait, en 2006, quelque huit millions d'immigrés clandestins dans l'UE, dont la moitié y était entrée légalement, avant de devenir clandestins ou irréguliers en raison d'un dépassement de la durée de leur séjour.[6]

La question n'a pas encore été tranchée, quant à la nécessité de disposer d'un système distinct pour enregistrer les données relatives aux entrées et sorties de RPT, ainsi que les données biométriques les concernant. Ce nouveau système *pourrait* utiliser la même plateforme technique que le SIS II et le VIS, afin de tirer parti des synergies avec le système de traitement biométrique (BMS) qui est en cours de développement et *pourrait* constituer la base commune pour le système d'entrée-sortie, le VIS et le SIS II. Un tel système exigerait d'amender le règlement VIS et le Code frontières Schengen. Reste à voir quelles seraient ses implications sur les questions liées aux exemptions de visa, de fourniture de données biométriques ou encore de contrôle et d'apposition d'un cachet sur les documents de voyage aux frontières.

Votre rapporteure a conscience que les personnes ayant dépassé la durée de séjour autorisée sont considérées comme formant la principale catégorie d'immigrés clandestins dans l'UE et que le concept de dépassement de la durée de séjour est au cœur du système d'entrée-sortie envisagé. En outre, il est exact qu'en l'état actuel des choses, les RPT qui se trouvent dans une telle situation ne sont identifiés qu'à la suite d'une (autre) confrontation avec les autorités de la force publique – en cas d'inspection sur les lieux de travail, par exemple – ou lors d'une arrestation sans lien avec leur situation et consécutive à une infraction présumée. Bien que le système proposé et les informations fournies *pourraient* contribuer à dissuader les RPT de séjourner plus longtemps qu'autorisé sur le territoire de l'UE et fournir données et informations sur les schémas en vigueur, votre rapporteure tient à souligner qu'une autre rencontre avec la force publique demeure nécessaire pour «mettre la main» sur la personne en dépassement de la durée de séjour. Elle ne croit donc pas que le système proposé mettra fin au phénomène en tant que tel et insiste par ailleurs sur la nécessité de formuler une définition claire de ce phénomène qui prévoie les éventuelles exemptions sous conditions données.

De façon plus générale, votre rapporteure est d'avis que l'absence d'un plan directeur détaillé – qui expose l'architecture globale de la stratégie communautaire de gestion des frontières et précise la manière dont les différents programmes et régimes pertinents (déjà en place, en cours d'élaboration ou en phase de déploiement politique) sont supposés coopérer et

[5] SEC(2008) 153, p.24 [disponible en anglais uniquement].
[6] Ibid. (n5), p.8.

la manière d'optimaliser le lien entre lesdits programmes – hypothèque gravement toute possibilité d'avoir une vue d'ensemble de la situation. On ne peut dès lors percevoir clairement la nécessité impérieuse de se doter une fois encore d'un nouveau système. Qui plus est, et sur la base des enseignements tirés aux États-Unis, il convient de préciser qu'il est indubitablement plus difficile de contrôler les sorties que les entrées, notamment pour ce qui est des voies terrestres et maritimes.

3. Lutte contre le terrorisme: système d'autorisation électronique de voyage (ESTA)

Le système ESTA de l'UE s'appliquerait aux RPT non soumis à l'obligation de visa, qui seraient invités à présenter une demande électronique fournissant, avant le départ, les données d'identification du voyageur et les détails du passeport et du voyage.

Votre rapporteure a parfaitement conscience qu'il serait «naïf» de supposer qu'un voyageur originaire d'un pays non soumis à l'obligation de visa constitue automatiquement une menace moindre que celle posée par un candidat à l'obtention d'un visa, soumis à un contrôle plus détaillé préalablement au voyage. Elle reconnaît donc qu'il serait malavisé d'axer les mesures de sécurité sur les seules personnes qui se rendent dans l'UE au départ de pays soumis à l'obligation de visa. Votre rapporteure se demande toutefois si le système proposé, qui vient s'ajouter à l'ensemble des mesures existantes et/ou en cours d'élaboration et débouche donc sur des opérations de traitement de données encore plus nombreuses, contribuera notablement à lutter contre le terrorisme. Elle est par contre convaincue qu'une coopération étroite entre, notamment, les services de renseignement est une approche plus porteuse que la collecte massive de données.

La CE envisage d'entamer une étude politique, suivie d'une étude technique, pour analyser la faisabilité, les implications pratiques et l'impact d'un tel système. Les résultats de l'étude politique sont attendus pour la mi-2009. Votre rapporteure a prié la CE de communiquer au Parlement européen le calendrier et les détails de cette étude une fois qu'ils seront clairement établis. Dans le cadre du système ESTA, elle souhaiterait en outre recevoir une explication claire quant à la déclaration du commissaire, selon qui «les visas sont considérés comme obsolètes dans un monde globalisé marqué par une mobilité croissante et confronté à de nouveaux défis en matière de sécurité», dès lors que les expériences montrent clairement que l'exemption de visa s'est révélée très précieuse pour la sécurité et l'économie.
Il faudrait tenir compte des enseignements tirés de la mise en œuvre d'un système similaire en Australie. Il en va de même pour le processus de mise en œuvre en cours aux États-Unis. Il faut noter à ce propos que, le 3 juin 2008, le département américain de la sécurité intérieure a annoncé le «Interim Final Rule» pour le système d'autorisation électronique de voyage (ESTA), nouveau système en ligne qui fait partie du système d'exemption de visa et exige des passagers qui se rendent aux États-Unis au départ de pays dont les ressortissants ne sont pas soumis à l'obligation de visa de s'enregistrer en ligne 72 heures au moins avant leur départ. Le secrétaire américain à la sécurité intérieure prévoit d'annoncer la mise en œuvre, à compter du 12 janvier 2009, de dispositions ESTA contraignantes via la publication d'un avis dans le Registre fédéral d'ici la mi-novembre 2008.

Votre rapporteure a prié la CE de publier les demandes qu'elle a adressées aux autorités américaines en vue d'obtenir des informations écrites et documents complémentaires à propos du «Interim Final Rule» sur l'ESTA, et de s'exprimer quant aux déclarations des responsables

américains, selon lesquelles la CE «semble satisfaite de l'arrangement conclu».