PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

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

2008/2181(INI)

21.11.2008

PROJET DE RAPPORT

sur les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne et expériences comparables dans des pays tiers
(2008/2181(INI))

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

Rapporteure: Jeanine Hennis-Plasschaert

PR_INI

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 8

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne et expériences comparables dans des pays tiers
(2008/2181(INI))

Le Parlement européen,

– vu la communication de la Commission du 13 février 2008, intitulée "Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne" (COM(2008)0069),

– vu la communication de la Commission du 13 février 2008, intitulée "Rapport sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX" (COM(2008)0067),

– vu la communication de la Commission du 13 février 2008, intitulée "Examen de la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR)" (COM(2008)0068),

– vu les commentaires préliminaires du contrôleur européen de la protection des données du 3 mars 2008 et les commentaires communs du groupe de travail Article 29 et du groupe de travail Police/justice adoptés le 29 avril 2008 sur les trois communications mentionnées ci-dessus,

– vu les conclusions du Conseil sur la gestion des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne,

– vu le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)[1],

– vu le règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS)[2],

– vu le règlement (CE) nº 1104/2008 du Conseil du 24 octobre 2008 relatif à la migration du système d'information Schengen (SIS 1+) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)[3] et la décision 2008/839/JAI du Conseil du 24 octobre 2008 relative à la migration du système d'information Schengen (SIS 1+) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)[4],

– vu la communication de la Commission du 24 novembre 2005 sur le renforcement de l'efficacité et de l'interopérabilité des bases de données européennes dans le domaine de

[1] JO L 105 du 13.4.2006, p. 1.
[2] JO L 218 du 13.08.08, p. 60.
[3] JO L 299 du 8.11.2008, p. 1.
[4] JO L 299 du 8.11.2008, p. 43.

la justice et des affaires intérieures et sur la création de synergies entre ces bases (COM(2005)0597),

– vu sa résolution du .. sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX et du système européen de surveillance des frontières (EUROSUR)[1],

– vu l'article 45 de son règlement,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A6-0000/2008),

A. considérant que la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'UE constitue un des accomplissements majeurs de l'intégration européenne.

B. considérant qu'un espace dépourvu de frontières intérieures ne peut fonctionner sans un partage des charges et une solidarité dans la gestion de ses frontières extérieures,

C. considérant que le cadre de la gestion intégrée des frontières de l'Union européenne, plusieurs instruments et programmes sont déjà en place, en cours de préparation ou au stade de l'entrée en vigueur,

D. considérant que la Commission a déclaré qu'elle envisageait de pouvoir présenter, en 2009-2010, des propositions législatives pour l'introduction d'un système d'entrée/sortie, d'un programme d'enregistrement des voyageurs (RTP) et d'un système électronique d'autorisation de voyage (ESTA),

E. considérant que des systèmes similaires existent en Australie et sont mis en œuvre par les États-Unis en tant que composante du programme US-VISIT,

F. considérant qu'un plan directeur global établissant l'architecture générale de la stratégie de gestion des frontières de l'UE ainsi qu'une évaluation approfondie des systèmes existants ou en préparation fait défaut,

Système d'entrée/sortie

1. est consciente de ce que les personnes dépassant la durée de séjour autorisée, qui figurent au cœur du système d'entreé/sortie, sont supposées constituer la catégorie la plus importante d'immigrés illégaux dans l'Union européenne; demande toutefois plus d'information sur les données collectées par un contractant externe prouvant que "il y a eu jusqu'à 8 millions d'immigrés illégaux dans l'UE en 2006";[2] insiste par ailleurs sur la nécessité d'une définition claire de l'expression "personne ayant dépassé la durée de séjour autorisée", y compris des exemptions possibles dans des situations particulières;

2. rappelle que si le système proposé et les informations transmises peuvent contribuer à dissuader les ressortissants de pays tiers (RPT) de dépasser la durée de séjour autorisée et à fournir des données et des informations sur les typologies de dépassements, des contacts supplémentaires avec les autorités répressives restent nécessaires pour appréhender les

[1] Textes adoptés, P6_TA(2008)0000.
[2] SEC(2008)0153.

personnes dépassant la durée de séjour autorisée; dès lors, votre rapporteure ne pense pas que le système proposé mettra un terme au phénomène en soi;

3. ne dispose pas d'informations suffisantes sur la façon dont ce système sera intégré dans la structure actuelle, ni sur les interactions avec cette dernière, sur les éventuelles modifications qui pourraient s'avérer nécessaires au sein des systèmes existants ou sur les coûts effectifs qu'il engendre; exprime dès lors des doutes quant à l'absolue nécessité de mettre en œuvre un tel système;

4. note, au vu des enseignements tirés aux États-Unis, qu'il est indubitablement plus ambitieux de mettre en place des infrastructures de sortie plutôt que des dispositifs de contrôle des entrées, et notamment pour ce qui concerne la sortie par voie maritime et terrestre; se déclare par ailleurs, au vu des mêmes enseignements tirés aux États-Unis, vivement préoccupée par le rapport coût-efficacité d'un tel système;

Programme d'enregistrement des voyageurs (RTP)

5. soutient en principe l'idée d'un RTP pour les RPT, qu'ils soient soumis ou non à l'obligation de visa, et l'utilisation éventuelle de barrières automatiques par les ressortissants de l'UE étant donné que le droit communautaire existant n'autorise pas les contrôles frontaliers simplifiés sauf dans le cas de RPT résidant à l'intérieur des frontières;

6. déplore toutefois la terminologie utilisée dans la communication intitulée "Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne" (voyageurs à faible risque/de bonne foi) qui impliquerait qu'un grand nombre de voyageurs sont *a priori* considérés comme étant à haut risque ou de mauvaise foi;

7. fait observer que plusieurs États membres ont déjà établi (ou préparent) un RTP, et attire l'attention sur le risque d'aboutir à un ensemble hétérogène de vingt-sept systèmes fondés sur des critères différents, y compris ceux liés à la protection des données et aux droits; est consciente du fait que les Pays-Bas, en association avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et FRONTEX, cherchent à promouvoir le programme de contrôle accéléré des voyageurs ("International Expedited. Traveller programme") en tant que modèle pour les autres États membres;

8. préconise une approche harmonisée et, partant, invite instamment la Commission à accélérer le processus, sur la base des meilleures pratiques dans les États membres et à veiller à ce qu'ils continuent à agir en conformité avec le droit communautaire;

Système électronique d'autorisation de voyage (ESTA)

9. reconnaît qu'il serait peu judicieux, au regard des mesures de sécurité, de mettre l'accent uniquement sur les RPT voyageant vers l'UE en provenance de pays exigeant un visa; exprime toutefois des doutes quant à l'absolue nécessité du système proposé et souhaiterait obtenir une explication détaillée sur l'objectif visé; est convaincue qu'une coopération étroite entre les services de renseignement en particulier constitue la voie à suivre, plutôt que la collecte massive de données en général;

10. souhaite être informée sur le calendrier exact et les détails de l'étude envisagée par la

Commission;

Protection des données et questions liées à la biométrie

11. juge inacceptable que la Commission n'ait pas consulté le contrôleur européen de la protection des données (CEPD) ni le groupe de travail Article 29 avant l'adoption de la communication intitulée "Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne"; demande à la Commission de le faire pour toute action menée dans le cadre de cette communication, vu que les blocs de construction proposés nécessitent le traitement de grandes quantités de données personnelles;

12. reconnaît que la biométrie offre, théoriquement, des éléments d'identification personnels performants, étant donné que les caractéristiques mesurées sont censées être différentes chez chaque personne; souligne toutefois que la fiabilité de la biométrie n'est jamais absolue et/ou que cette technique n'est pas précise dans tous les cas; signale, par conséquent, que des procédures de rechange devraient être prévues à tout moment;

13. insiste sur la nécessité de mettre en place un protocole normalisé pour l'utilisation et l'échange d'informations biométriques, ainsi que des accords sur le contrôle d'interface précisant le mode d'utilisation du protocole; est également d'avis que l'utilisation de la biométrie devrait être régie par une norme de qualité afin d'éviter les divergences, au niveau des acceptations, entre les différents systèmes utilisés par les États membres;

14. estime que la prise en compte du respect de la vie privée lors de la conception ("privacy by design") doit figurer à la base de toute initiative lorsqu'elle risque de mettre en danger les données personnelles et d'entamer la confiance du public dans les entités qui les détiennent;

Conclusions

15. voit dans une véritable gestion intégrée des frontières de l'UE un objectif légitime et convient qu'il est important de développer et de renforcer en continu la politique commune de gestion des frontières de l'UE;

16. est toutefois d'avis que dans le cadre de la gestion des frontières et de l'immigration, les propositions d'envergure s'accumulent à un rythme effréné;

17. déplore l'absence d'un plan directeur global fixant les objectifs généraux et l'architecture de la stratégie sur la gestion des frontières de l'UE, ainsi que les détails sur la façon dont tous les programmes et actions connexes (déjà en place, en préparation ou au stade de l'entrée en vigueur) sont censés fonctionner ensemble et sur la façon dont les liens entre eux peuvent être optimisées;

18. souligne la nécessité d'une évaluation des systèmes existants et, en priorité, des systèmes en préparation, et rappelle que la capacité de l'UE d'atteindre ses objectifs stratégiques dépend dans une large mesure d'une gestion réussie des interactions entre les programmes, étant donné que les duplications et les incohérences entre eux auront un impact négatif sur la performance et les résultats en matière d'organisation;

19. estime qu'avant d'investir, il est crucial de disposer d'un cadre opérationnel clairement défini pour recadrer toutes les mesures et initiatives naissantes; rappelle, en outre, qu'il faudrait être parfaitement clair sur les modifications nécessaires afin d'assurer le fonctionnement harmonieux des technologies et des processus, et souligne que tous les investissements devraient trouver leur justification d'un point de vue économique;

20. reconnaît que l'équilibre à trouver entre l'assurance de la libre circulation d'un nombre croissant de personnes par-delà les frontières et l'assurance d'une sécurité accrue pour les citoyens européens est un exercice complexe, et ne nie pas que l'utilisation des données présente des avantages certains; estime toutefois que la confiance du public dans l'action de l'autorité ne peut être préservée que si des sauvegardes en matière de protection des données, une supervision et des mécanismes de recours sont prévus;

o

o o

21. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, aux gouvernements et aux parlements des États membres, ainsi qu'au contrôleur européen de la protection des données et à l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX).

EXPOSÉ DES MOTIFS

Historique

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". Dans la communication de 2002, cinq composantes interdépendantes ont été mises en avant comme fondement d'une politique commune de gestion intégrée des frontières extérieures: (1) corpus commun de législation, 2) mécanisme commun de concertation et de coopération opérationnelle, 3) évaluation commune et intégrée des risques, 4) personnel formé à la dimension européenne et des équipements inter-opérationnels, 5) partage du fardeau entre les États membres dans la perspective d'un Corps européen de gardes frontières.

La Commission, 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. Trois solutions qui s'appliqueraient aux ressortissants de pays tiers (RPT) se rendant dans un État membre participant à la coopération Schengen ou dans un pays associé à cette coopération, sont présentées dans la communication: 1) instauration d'un enregistrement des entrées et sorties, 2) facilitation du franchissement des frontières pour les voyageurs de bonne foi et 3) système électronique d'autorisation de voyage (ESTA). La Commission espère pouvoir présenter les propositions législatives en 2009-2010, afin que les nouvelles mesures entrent en vigueur entre 2012 et 2015.

Votre rapporteur estime que le Parlement européen devrait communiquer son point de vue sur ce nouveau train de mesures envisagées par la Commission, même si elles sont encore au stade de l'élaboration, puisqu'elles sont susceptibles d'apporter des modifications substantielles dans la conception de la gestion des frontières et peuvent avoir un impact considérable en termes de protection des données.

Le rapport se fonde sur la table ronde du 30 juin 2008 "Parlement européen-parlements nationaux: Liberté et sécurité dans la gestion intégrée des frontières de l'UE ", les réunions

---

[1] COM(2002)0233. Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

[2] Cadre juridique consolidé, simplification des règles pour le petit trafic frontalier (règlement (CE) n° 1931/2006), création de l'agence FRONTEX couvrant la dimension opérationnelle et du Fonds pour les frontières extérieures qui fournit une aide financière aux États membres pour le contrôle et la surveillance des portions de frontières extérieures longues ou difficiles, et pour le soutien des États membres confrontés à des situations particulières et imprévues en raison de pressions migratoires.

[3] Ex.: Code communautaire des visas, VIS, SIS II.

LIBE sur ce thème, ainsi que les contacts avec les représentants de la Commission, le contrôleur européen de la protection des données, les représentants des États membres et le département américain de la sécurité intérieure (DHS).

Position de votre rapporteure

Préparer le futur et rester attentif au présent

Votre rapporteure souhaite d'emblée attirer l'attention sur un élément clé pour l'évaluation des nouvelles mesures proposées: dans cette analyse d'impact, la Commission a arrêté son choix, après avoir examiné plusieurs lignes d'action possibles (y compris le *statu quo*). Il s'agirait de combiner un système d'entrée/sortie pour tous les RPT, un programme d'enregistrement des voyageurs (RTP) ouvert aux RPT et un cadre pour le développement, au niveau "local", de dispositifs d'enregistrement des voyageurs et de procédure automatisée de contrôle aux frontières.

En ce qui concerne le tableau de bord comparatif, l'analyse d'impact indique que "la situation de base par rapport à laquelle les évaluations *sont réalisées suppose la bonne mise en œuvre du statu quo*".[1]

Il convient de mettre l'accent sur cet aspect puisqu'en matière de gestion des frontières, plusieurs instruments ne sont pas encore opérationnels, c'est pourquoi il n'est pas encore possible de disposer de commentaires sur leur performance. [2]
Votre rapporteure estime également qu'une évaluation claire des mesures existantes est absolument nécessaire avant de présenter toute nouvelle proposition dans ce domaine.

Les mesures spécifiques, les exemples étrangers et la voie à suivre

Dans la mesure où des commentaires spécifiques figurent déjà dans les documents de travail de la rapporteure, elle souhaite résumer brièvement sa position quant aux mesures proposées, rappeler les expériences d'autres pays dans ce domaine et mettre en relief certaines des actions qui devraient être encouragées dans ce domaine.

Entrée/sortie, RTP, ESTA et développements dans le reste du monde

Dans une perspective globale, votre rapporteure estime qu'il faut se réjouie du développement d'un modèle européen de gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union européenne. Toutefois, le rythme auquel des mesures spécifiques (contribuant à la surveillance des mouvements des voyageurs) ont été proposées n'a cessé de s'accélérer. En l'absence d'un plan directeur global, précisant les objectifs, les résultats et les synergies à attendre des programmes et des systèmes actuellement en place ou à adopter/proposer, il est relativement difficile d'évaluer, avec justesse, la nécessité absolue de nouveaux systèmes, du même type

[1] SEC(2008)0153, pp. 45 et 46.
[2] Il est également dit, à juste titre, que "*the failure of the VIS system for carrying out identity checks at EU external borders, and to operate efficiently and at all border crossing points would render the preferred option of limited benefit.*" (SEC(2008)0153, p. 52)

que le système d'entrée/sortie proposé. En outre, une définition claire du concept de "personnes ayant dépassé la durée de séjour" et des données fiables pour défendre un tel système doivent être fournies.

Votre rapporteure appuie le programme d'enregistrement des voyageurs dans son principe, mais elle attire l'attention sur la terminologie utilisée dans la communication de la Commission et sur la nécessité de fournir des critères et des motifs précis pour l'enregistrement ou la révocation/retrait (y compris des possibilités de recours). Enfin, elle se déclare favorable à une approche harmonisée.

Concernant la dernière mesure figurant dans le paquet Frontières de février 2008, ESTA, votre rapporteure estime qu'il est trop tôt pour se prononcer sur son utilité ou sa valeur ajoutée. Elle se félicite de l'étude prospective, suivie d'une étude technique de la Commission, qui analysera la faisabilité, les implications pratiques et l'impact d'un tel système. Ce n'est qu'à partir de ce moment qu'il sera possible de mieux définir cette mesure.

Dans le cadre de ces mesures, une réflexion approfondie relative à l'impact sur le droit à la vie privée des personnes doit être menée parallèlement aux consultations techniques qui étudieront également les techniques moins invasives capables de réduire au minimum le traitement des données personnelles. Il convient de rappeler que le recours massif à la biométrie qui découlerait des nouvelles mesures devrait être soigneusement observé.

Il convient d'adopter une approche prudente lorsqu'on étudie les exemples de pays étrangers qui ont adopté des mesures similaires à celles proposées dans la communication de la Commission, notamment le programme US-VISIT (United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology). L'objectif du programme US-VISIT est de renforcer la sécurité des citoyens américains et des ressortissants étrangers, de faciliter les voyages et le commerce légitimes, de garantir l'intégrité du système d'immigration des États-Unis et de protéger la vie privée des visiteurs. Après une expérience théorique et sur le terrain à Washington DC, votre rapporteure conclut qu'un programme tel que l'US-VISIT peut, en fait, fonctionner d'un point de vue technique et que le programme en soi ne constitue pas, par définition, une entrave aux flux réguliers de voyageurs. Cependant, il convient de rappeler que la la direction de l'audit du Congrès américain (Government Accountability Office– GAO) [1] soulève de nombreuses questions concernant le rapporte coût-efficacité du système.[2]

La voie à suivre

Comme elle l'a indiqué précédemment, votre rapporteure estime qu'une première étape indispensable devrait consister à analyser de manière critique et en profondeur le fonctionnement et l'efficacité des systèmes existants et leurs interactions respectives afin d'avancer dans le débat sur l'utilité de nouvelles mesures.

Par ailleurs, le cadre général pour toutes les mesures existantes et les initiatives proposées

[1] GAO, Témoignage devant le sous-comité du contre-terrorisme frontalier, maritime et mondial, commission de la sécurité intérieure, Chambre des représentants, 28 juin2007, «Prospects For Biometric US-VISIT Exit Capability Remain Unclear», GAO-07-1044T.

[2] La question du rapport coût-efficacité de tels systèmes a été soulevée dans les observations liminaires du CEPD sur la communication COM(2008) 69 final, 3 mars 2008, p. 4, voir également n 1).

devrait être clairement défini, ainsi que les questions sur la protection des données et les sauvegardes à prévoir le plus rapidement possible dans ce processus.

Elle prend acte du questionnaire envoyé par la présidence aux délégations des États membres de l'UE, ainsi qu'en Islande, au Liechtenstein, en Norvège et en Suisse, concernant la proposition d'un système d'entrée/sortie, y compris des réponses obtenues.

Votre rapporteure est d'avis qu'un débat plus approfondi sur chacune des trois solutions devrait être mené avec tous les acteurs pertinents, et souligne la nécessité d'organiser des débats publics au niveau national et européen.