



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 2 mars 2012 (06.03)
(OR. en)**

7166/12

**FRONT 31
COMIX 129**

NOTE

de:	la présidence
au:	Coreper/Conseil/Comité mixte
Objet:	Conférence de l'UE sur la gestion intelligente des frontières , Copenhague, les 2 et 3 février 2012

La gestion des frontières a nettement gagné en importance en Europe au cours des dernières années, à mesure que l'on a pris conscience de l'efficacité du contrôle des frontières en tant qu'instrument de lutte contre le terrorisme, l'immigration illégale et la criminalité. Dans le même temps, la gestion des frontières devrait permettre aux voyageurs de bonne foi d'accéder de manière simple et efficace au territoire des États membres.

Dans sa communication intitulée "Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne"¹ (février 2008), la Commission s'intéressait aux possibilités qu'offrent les nouvelles technologies et avançait de nouvelles idées pour la définition d'une stratégie de gestion intégrée des frontières dans l'UE. C'est ce que l'on appelle aujourd'hui les "frontières intelligentes".

Cette approche a été approuvée en décembre 2009 par le Conseil européen dans le cadre du programme de Stockholm. L'importance des travaux concernant les "frontières intelligentes" a été soulignée tout récemment dans les conclusions adoptées respectivement par le Conseil JAI et le Conseil européen en juin 2011.

¹ Doc. COM(2008) 69 final.

Le 25 octobre 2011, la Commission européenne a présenté une communication intitulée "Frontières intelligentes: options et pistes envisageables"¹, qui présente un train de mesures comprenant un programme d'enregistrement des voyageurs (*Registered Travellers Programme* - RTP) et un système d'entrée/sortie (*Entry/Exit System* - EES). Par cette communication, la Commission poursuit le débat sur la question avant de présenter des propositions législatives, probablement en juin 2012.

Afin de contribuer à une approche européenne globale de la gestion intelligente des frontières et d'alimenter ainsi la réflexion de la Commission en vue des propositions législatives à venir et de la mise en place ultérieure d'un RTP et d'un EES, la présidence danoise, associée aux Pays-Bas, a organisé une conférence sur ce thème. Cette conférence s'est déroulée à Copenhague, les 2 et 3 février 2012, en présence de délégués venus des États membres, des pays associés à Schengen, du Parlement européen, de la Commission, de Frontex, des États-Unis, des Émirats arabes unis et de IATA.

Alternant présentations en plénière et travaux en atelier, les participants ont pu procéder à un échange de vues sur le RTP et l'EES, ainsi que sur d'autres innovations potentielles à mettre en œuvre aux frontières extérieures. Ils ont été invités à partager leur expérience des innovations mises en œuvre au niveau national et leur avis sur les avantages et inconvénients potentiels du EES et du RTP.

Le débat avait un caractère informel et les participants ont été encouragés à parler librement, à titre d'experts plutôt qu'en qualité de représentants d'un État ou d'une institution.

À l'issue des travaux de la conférence, la présidence a synthétisé certains éléments sur la base des déclarations des participants concernant l'EES et le RTP, notamment à propos de l'expérience nationale, du coût et des avantages possibles, ainsi que d'autres idées, questions et préoccupations liées au train de mesures sur les frontières intelligentes.

¹ Doc. COM(2011) 680 final.

Synthèse des éléments établie par la présidence

1. Introduction

Les éléments exposés ci-après ont été synthétisés sur la base des déclarations des participants concernant le système d'entrée/sortie et le programme d'enregistrement des voyageurs, notamment à propos de l'expérience nationale ou des avantages et défis possibles liés au train de mesures sur les frontières intelligentes.

Le débat avait un caractère informel et la conférence visait à permettre une discussion sans contraintes entre les experts y participant, sans chercher un consensus sur les différentes questions abordées.

Par conséquent, les éléments exposés ci-après peuvent aussi bien refléter les déclarations de quelques personnes que de la majorité des participants, et ils n'ont pas été soumis à la conférence en tant que telle, ni approuvés par elle. Signalons encore que certains des éléments en question ont fait l'objet d'avis divergents.

D'une manière générale, la Commission a toutefois été invitée à faire avancer son analyse d'impact et ses propositions législatives, en tenant compte de l'apport substantiel de la conférence.

II. Train de mesures sur les frontières intelligentes

Parmi les participants à la conférence, certains

- ont admis qu'il importe d'étudier comment les nouvelles technologies appliquées à la gestion des frontières extérieures peuvent venir appuyer les efforts de lutte contre l'immigration illégale et la criminalité, tout en facilitant les déplacements de la majorité des ressortissants de pays tiers qui franchissent fréquemment les frontières extérieures, par exemple à des fins professionnelles, et qui constituent une menace négligeable en termes d'immigration illégale et de sécurité;

- se sont déclarés favorables au train de mesures sur les frontières intelligentes et ont reconnu qu'un système d'entrée/sortie (EES) pourrait présenter une valeur ajoutée pour les autorités, tandis qu'un programme d'enregistrement des voyageurs (RTP) pourrait être intéressant pour les voyageurs. Ils se sont néanmoins interrogés sur la valeur ajoutée qu'apporterait l'introduction du RTP et de procédures automatisées de contrôle aux frontières (portails électroniques) dans les États membres où les flux de passagers aux frontières aériennes ne sont pas importants;
- ont préconisé de poursuivre l'ensemble des travaux relatifs aux propositions sur les frontières intelligentes d'une manière cohérente et coordonnée, dans le cadre d'un seul groupe de travail;
- ont souligné qu'il fallait rapidement engranger des progrès avant que d'autres États membres ne lancent leurs propres systèmes et, lorsque des systèmes nationaux existent déjà, pour veiller à leur compatibilité et interopérabilité;
- ont d'une manière générale marqué une préférence pour une architecture centrale dédiée au EES et au RTP, qui semble constituer l'option la plus rentable et offrir la meilleure base pour les synergies et l'interopérabilité qui s'imposent vis-à-vis d'autres systèmes de l'UE;
- ont souligné qu'il importe, lorsqu'on étudie la question de l'innovation dans la gestion des frontières, de tenir compte de tous les systèmes pertinents pour procéder à l'évaluation globale de la sécurité en rapport avec chaque voyageur, et pas juste du système d'information sur les visas (VIS) et du système d'information Schengen (SIS et futur SIS II), mais aussi de la collecte des informations préalables sur les passagers (*Advance Passenger Information - API*)¹ et des données des dossiers passagers (*Passenger Name Record - PNR*)²;
- ont estimé que le stockage de données biométriques exigera des normes communes spécifiques en termes de qualité, de quantité et de durée de conservation des données et que l'équipement permettant de collecter ces données à la frontière devrait permettre une consultation de tous les systèmes informatiques liés aux frontières en une seule opération;
- ont rappelé que l'Agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (Agence IT), qui a été instituée récemment, devrait être associée au processus, de manière à évaluer la faisabilité technique et les risques, de même qu'à l'élaboration ultérieure des systèmes, mais qu'elle ne devrait avoir aucune rôle de politique générale;

¹ Directive 2004/82/CE du Conseil.

² Doc. COM(2011) 32.

- ont salué l'organisation, par les Pays-Bas, d'une réunion consacrée à l'utilisation et à la mise en œuvre d'une *infrastructure à clé publique* pour l'authentification de la puce et la vérification des données biométriques sur les documents électroniques, qui aura lieu au niveau des experts au printemps de 2012, et s'accordent sur l'intérêt qu'il y a à poursuivre les échanges de vues et de bonnes pratiques dans ce domaine;
- ont invité la Commission à envisager une stratégie concernant la réaction à adopter en cas de défaillance de l'un des systèmes ou des deux systèmes, et à se prémunir contre le piratage éventuel de données dans les deux systèmes.

III. Programme d'enregistrement des voyageurs (RTP)

Parmi les participants à la conférence, certains:

- ont estimé que le RTP permettrait d'utiliser plus efficacement les ressources de gestion des frontières en déplaçant l'accent des passagers à faible risque vers les passagers à haut risque, ce qui pourrait contribuer à renforcer la sécurité et à réduire l'immigration illégale, tout en offrant aux voyageurs et aux entreprises des services de franchissement des frontières d'un coût avantageux;
- ont déclaré avoir conscience du défi que cela représente pour les frontières terrestres et maritimes en raison du manque d'expérience au niveau mondial;
- ont estimé que le RTP devrait en principe prendre la forme d'une base de données centralisée, mais que l'utilisation et la finalité du système en détermineront la nature;
- sont conscients de l'intérêt potentiel des procédures automatisées de contrôle aux frontières (portails électroniques) qui constituent une possibilité supplémentaire sans être un préalable indispensable au RTP;
- ont considéré qu'il est nécessaire de procéder à la collecte de données biométriques d'une manière normalisée, mais n'ont toutefois pas apporté de réponse à la question du stockage des données d'application;
- ont proposé que la Commission fournisse des critères clairs en matière d'éligibilité et de déchéance;
- ont proposé que la Commission examine plus en détail l'option du support de mémoire, y compris ses coûts et avantages, ainsi que sa faisabilité technique et son incidence sur la vie privée, la protection des données et les niveaux de service;

- ont proposé que la Commission examine comment on pourrait faire en sorte que tous les passeports falsifiés soient détectés lors des contrôles automatisés aux frontières.

IV. Système d'entrée/sortie (EES)

Parmi les participants à la conférence, certains:

- ont estimé que l'EES pourrait constituer un outil stratégique précieux au niveau national comme au niveau de l'UE, étant donné qu'il pourrait fournir des informations importantes aux fins de la lutte contre l'immigration illégale, les trafics et les autres formes de criminalité transfrontière, ainsi que pour faciliter le petit trafic frontalier et améliorer le contrôle aux frontières;
- ont estimé que l'EES peut avoir un effet préventif sur les personnes susceptibles de dépasser la durée de séjour autorisée et constituer un outil utile en matière de retour d'immigrés clandestins, notamment en améliorant les possibilités d'identifier les ressortissants de pays tiers dépourvus de documents d'identité;
- sont d'avis que l'EES peut constituer un outil permettant de détecter et d'identifier les personnes ayant dépassé la durée de séjour autorisée et d'en évaluer le nombre et qu'il peut ainsi être une source précieuse d'informations dans le cadre du débat sur l'immigration illégale, aider à lutter contre l'économie souterraine et également s'avérer utile pour les relations avec les pays tiers, par exemple en ce qui concerne la politique en matière de visas;
- ont proposé de faire en sorte que l'EES puisse fournir des données fiables, qui, à défaut, seraient perdues, étant donné qu'un plus grand nombre de pays tiers bénéficient d'une libéralisation du régime des visas;
- ont estimé que, pour être efficace, l'EES devrait être installé à tous les points de franchissement des frontières extérieures;
- ont estimé que le système devrait être conçu de manière à garantir que les données puissent être collectées rapidement et d'une manière normalisée afin d'éviter les longues files d'attente à la frontière;
- ont rappelé qu'il convenait de donner d'emblée une définition claire de l'EES et de sa finalité, car cela déterminera les modalités régissant la protection des données;

- ont estimé que l'EES devrait dès le départ être basé sur des données biométriques - de préférence le passeport électronique et/ou les empreintes digitales - car si tel n'était pas le cas, les avantages du système seraient considérablement réduits;
- ont déclaré être conscients des avantages que présente, pour les services répressifs, la possibilité d'avoir accès aux données stockées dans l'EES, mais ont néanmoins proposé que cet accès soit plus limité que pour les autorités compétentes en matière de visas et de frontières, comme c'est le cas pour les données contenues dans le VIS;
- ont souligné que, bien que la suppression de l'apposition de cachets sur le passeport semble être un élément fondamental, si l'on veut que l'EES présente des avantages importants pour les voyageurs et les autorités, il ne faut pas perdre de vue que les voyageurs ont besoin d'informations et de justificatifs clairs concernant leur séjour régulier dans l'espace Schengen;
- ont proposé que la Commission étudie à quoi servirait le fait de connaître le nombre exact des personnes ayant dépassé la durée de séjour autorisés et les conséquences juridiques pour les intéressés, par exemple en ce qui concerne les interdictions d'entrée sur le territoire.

V. Protection des données et financement

Parmi les participants à la conférence, certains:

- ont estimé que les dispositions en matière de traitement des données devaient être régies par les règles générales en vigueur en matière de protection des données¹, tout en rappelant qu'il convient de décider de la finalité de la collecte de données avant d'envisager un critère de mise en balance pour la protection des données, et ils ont souligné l'importance qu'il y a à assurer aux personnes le droit d'accéder aux informations;
- ont rappelé que la mise au point des deux systèmes devrait être basée sur des analyses d'impact approfondies et avoir un caractère global afin d'éviter les dépenses imprévues;

¹ Compte tenu de la dernière proposition de la Commission concernant un cadre européen relatif à la protection des données, adapté aux défis du 21^e siècle, COM(2012) 9 final et des deux propositions qui y sont associées, COM(2012) 10 et COM(2012) 11.

- ont réaffirmé que, au moment où l'on se penchera sur le financement des systèmes, il conviendra de tenir compte de la situation dans les différents États membres, par exemple en termes de pression aux frontières ainsi qu'en ce qui concerne la nécessité qui en découle de recourir à un RTP;
- ont pris note de la possibilité de faire appel au financement de l'UE pour le développement de systèmes et à un cofinancement pour les frais de maintenance, comme le suggère la Commission dans ses propositions intitulées "Construire une Europe ouverte et sûre: le budget "affaires intérieures" pour 2014-2020"¹, dans le contexte du cadre financier pluriannuel;
- ont proposé de se tourner vers le secteur privé, par exemple les compagnies aériennes et les aéroports, pour lui demander de participer au financement des systèmes.

¹ COM(2011) 749 final.