Évolutions de la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et expériences analogues des pays tiers

2008/2181(INI) - 13/02/2008 - Document de base non législatif

OBJECTIF : proposer les contours des prochaines évolutions en vue de faciliter la gestion des frontières dans l'Union européenne.

CONTEXTE : Les frontières extérieures de l'UE sont traversées chaque année par plus de 300 millions de voyageurs, citoyens de l'Union et ressortissants de pays tiers confondus. La suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'UE constitue l'un des plus grands accomplissements de l'intégration européenne. Mais un espace dépourvu de frontières intérieures, passé de 7 pays en 1995 à 24 fin 2007, ne peut fonctionner sans un partage des charges et une solidarité dans la gestion de ses frontières extérieures. C'est pourquoi, outre l'ensemble des actions déjà réalisées par l'Union pour parachever la gestion des frontières (cadre législatif, code frontières Schengen, règles simplifiées pour le petit trafic frontalier, création de l'Agence FRONTEX, etc.), il convient maintenant de déterminer un nouveau volet d'actions afin tout à la fois de faciliter le transit des personnes en situation régulière au sein de l'Union et de faire face à la pression migratoire grandissante sur le territoire de l'UE en insistant sur les aspects de sécurité. La présente communication entend précisément définir les contours de ce futur cadre ambitieux.

CONTENU : la communication fait tout d'abord un état des lieux des outils existants en matière de gestion des frontières. Elle propose ensuite un certain nombre de pistes pour des outils futurs particulièrement innovants destinés à faciliter la gestion des frontières. La Commission estime en effet que si l'UE veut parvenir à une gestion véritablement intégrée des frontières pour parvenir à renforcer la sécurité et faciliter les déplacements des ressortissants de pays tiers, de nouvelles initiatives s'imposent. Or, en imposant une vérification approfondie de toutes les personnes, le cadre juridique actuel empêche de moderniser les modalités du contrôle aux frontières, alors que les nouvelles technologies permettraient d'automatiser, et donc d'accélérer considérablement, les vérifications pour les voyageurs de bonne foi. Parmi les solutions envisagées qui s'appliqueraient aux ressortissants de pays tiers se rendant dans un État membre participant à la coopération Schengen ou dans un pays associé à cette coopération, la Commission envisage :

- des mesures permettant aux voyageurs de bonne foi de franchir les frontières plus facilement,
- l'instauration éventuelle d'un enregistrement des entrées et sorties; et
- l'introduction d'un système d'autorisation électronique de voyage.

1. Facilitation du franchissement des frontières pour les voyageurs de bonne foi : pour ces personnes, la Commission estime que:

a) les voyageurs à faible risque originaires de pays tiers, qu'ils soient ou non soumis à l'obligation de visa, pourraient bénéficier d'une procédure d'examen préalable, à titre volontaire, en vue d'obtenir un **statut de voyageur enregistré** ;

b) à leur arrivée aux frontières de l'UE, les voyageurs enregistrés pourraient bénéficier d'une **vérification** simplifiée et **automatisée**.

Concrètement, l'octroi du statut de «voyageur enregistré» et l'automatisation des contrôles de ces personnes impliqueraient que certaines conditions d'entrée ne seraient plus vérifiées à la frontière (motif du séjour, moyens de subsistance, absence de menace pour l'ordre public). Les personnes pourraient

obtenir le statut de «voyageur enregistré» après un examen adéquat, réalisé sur la base de critères communs de contrôle (notamment, analyse de l'historique des déplacements antérieurs, preuve que le voyageur dispose de moyens de subsistance suffisants, détention d'un passeport biométrique). La communication présente dans ce cadre les contours des modalités techniques pouvant faciliter la mise en œuvre d'une telle solution.

Outre les conditions d'entrée qui ne seraient plus contrôlées du fait de la vérification simplifiée des voyageurs enregistrés, l'installation de **barrières automatiques** à la frontière même rendrait possible une vérification automatisée de l'identité des voyageurs, sans intervention des gardes-frontières : un appareil lirait les données biométriques figurant dans les documents de voyage ou stockées dans un système ou une base de données, et les comparerait aux identifiants biométriques du voyageur. Une telle solution accroîtrait considérablement la rentabilité, puisqu'un petit nombre de gardes-frontières suffirait pour contrôler un grand nombre de voyageurs. Ces barrières automatiques pourraient également servir aux citoyens de l'UE et aux autres personnes jouissant du droit communautaire à la libre circulation lorsqu'ils franchissent la frontière extérieure. Cette catégorie est en effet soumise à une «vérification minimale», à l'entrée et à la sortie, consistant à établir leur identité par l'examen de leur document de voyage. Tous les citoyens de l'UE pourraient alors bénéficier du franchissement automatisé des frontières pour autant que le système de passeport électronique (contenant les données biométriques) auquel tous les citoyens devront se soumettre d'ici à 2019 au plus tard, soit généralisé dans les États membres.

2. Création d'un système d'enregistrement des entrées et sorties des ressortissants de pays tiers : la Commission estime que :

a) l'enregistrement automatique du lieu et de la date d'entrée et de sortie des ressortissants de pays tiers, qu'ils soient soumis ou non à l'obligation de visa, devrait être instauré aux frontières afin d'identifier ceux qui dépassent la durée de séjour autorisée ;

b) un signalement accessible aux autorités nationales pourrait être introduit lorsque la durée de séjour autorisée dans l'UE est écoulée et qu'aucune donnée relative à la sortie n'a été saisie.

Un système d'entrée/sortie pourrait s'appliquer aux ressortissants de pays tiers admis pour un court séjour (jusqu'à 3 mois), qu'ils soient soumis ou non à l'obligation de visa. Le système pourrait prévoir l'enregistrement des informations relatives à la date et au lieu d'entrée et à la durée de séjour autorisée et, s'il est constaté que la personne concernée a dépassé la durée de séjour autorisée, la transmission directe de signalements automatiques aux autorités compétentes, tant au moment du dépassement qu'à celui où la personne quitte l'UE.

Les informations transmises dans le signalement:

- permettraient aux autorités nationales d'identifier les personnes qui dépassent la durée de séjour autorisée et de prendre les mesures adéquates;
- dissuaderaient les ressortissants de pays tiers de dépasser la durée de séjour autorisée;
- fourniraient, à des fins opérationnelles, des renseignements sur les caractéristiques des dépassements ainsi que des chiffres sur les flux migratoires.

Ce système ne serait instauré qu'après la mise en place effective du VIS (lequel inclurait ces informations d'entrée et de sortie) et les ressortissants de pays tiers exemptés de visa pourraient être soumis à des procédures de vérification identiques à celles des titulaires de visa aux frontières, au moyen des mêmes équipements biométriques.

3. Système électronique d'autorisation de voyage : la Commission étudiera la possibilité d'instaurer un **système électronique d'autorisation de voyage**. Il s'appliquerait aux ressortissants de pays tiers 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. Ces données pourraient servir à vérifier qu'une personne remplit les conditions d'entrée, avant qu'elle ne se rende dans l'UE, en appliquant une procédure moins lourde et plus simple qu'un visa. La Commission entend engager une étude de la faisabilité de ce système en 2008.

Parallèlement (et pour l'ensemble du processus de facilitation de la gestion des frontières), une réflexion en profondeur sur les questions liées à la protection des données devra être menée.

Conclusions : compte tenu des avancées que constituent le VIS, l'UE devrait envisager de poursuivre sur sa lancée en réfléchissant aux paramètres nécessaires à la mise en place d'un **système d'entrée/sortie** pour tous les ressortissants de pays tiers admis pour un court séjour. Si ces travaux concluent à l'opportunité de créer un tel système, celui-ci pourrait être opérationnel d'ici 2015 et des propositions devraient être présentées en vue de :

- modifier le code frontières Schengen pour que l'enregistrement systématique des dates d'entrée et de sortie ait lieu à tous les points de passage des frontières extérieures, et que l'enregistrement des données biométriques à la frontière devienne une condition d'entrée sine qua non pour les ressortissants de pays tiers non soumis à l'obligation de visa. En outre, si le statut de voyageur enregistré est créé, le code frontières Schengen devrait permettre un contrôle simplifié, aux frontières, des voyageurs auxquels il a été accordé;
- décider la création du nouveau système d'entrée/sortie destiné à l'enregistrement des informations relatives à l'entrée et à la sortie, et au stockage des données biographiques et biométriques des ressortissants de pays tiers. Il pourrait fonctionner sur la même plateforme technique que le VIS/SIS II.

Les États membres pourraient en outre réfléchir à la nécessité de recourir aux **procédures automatisées de contrôle aux frontières pour les citoyens de l'UE**, fonctionnant sur la base du passeport électronique ou des dispositifs nationaux. Une discussion sur la mise au point des normes techniques nécessaires à l'interopérabilité des dispositifs nationaux n'utilisant pas le passeport électronique devrait avoir lieu avec les instances appropriées.

Au cours de l'année 2009, la Commission rendra compte au Parlement européen et au Conseil des résultats de l'étude relative à un **système d'autorisation électronique de voyage**. Dans l'attente, la Commission invite le Parlement européen et le Conseil à engager une réflexion sur l'architecture générale dans laquelle s'inscrira, à l'avenir, la gestion intégrée des frontières de l'UE et sur l'utilisation des systèmes. Sur la base des résultats de cette réflexion, la Commission déterminera les prochaines mesures à prendre, dont la présentation des initiatives législatives nécessaires à la mise en œuvre de ces différents systèmes.