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

2008/2181(INI) - 10/02/2009

En adoptant le rapport d'initiative de Mme Jeanine **HENNIS-PLASSCHAERT** (ALDE, NL) sur les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'UE et les expériences comparables dans des pays tiers, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures rappelle que les frontières extérieures de l'Union sont franchies chaque année par quelque 160 millions de citoyens européens et 140 millions de ressortissants de pays tiers (RPT), qu'ils soient soumis ou non à une obligation de visa. Face à ce constat, la Commission s'est engagée à 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) permettant de faciliter la gestion des frontières (systèmes déjà testés et employés en Australie et aux États-Unis).

En conséquence, les députés font un certain nombre de recommandations sur les systèmes équivalents à mettre en place en Europe, et s'expriment comme suit :

- **Système d'entrée/sortie** : si le système proposé par la Commission peut contribuer à dissuader les RPT de dépasser la durée de séjour autorisée, les députés **ne pensent pas qu'il permettra de mettre un terme au phénomène lui-même**. Ils rappellent que le bon fonctionnement du système entrée/sortie sera subordonné à la réussite du VIS et du SIS II, alors que ces derniers ne sont pas encore pleinement opérationnels. Les députés restent en outre convaincus qu'il vaut mieux mettre en place des infrastructures de **contrôle des sorties** (notamment pour ce qui concerne la sortie par voie maritime et terrestre) plutôt que des entrées tout en soulignant le risque d'un coût excessivement élevé d'un tel système ;
- **Programme relatif aux voyageurs enregistrés (RTP)** : si les députés soutiennent l'idée d'un RTP pour les ressortissants de pays tiers, ils attirent également l'attention sur la nécessité d'harmoniser les systèmes mis en place. Ils rappellent à cet égard le modèle proposé par les Pays-Bas, l'Allemagne, le Royaume-Uni et FRONTEX pour le contrôle accéléré des voyageurs, système connu sous le nom de "International Expedited Traveller Programme" et proposé comme modèle pour les autres États membres ;
- **Système électronique d'autorisation de voyage (ESTA)** : globalement, les députés expriment des doutes quant à l'absolue nécessité d'un tel système car ils sont convaincus qu'une coopération étroite entre les services de renseignement serait plus efficace qu'une collecte massive de données comme l'envisage ce système ;
- **protection des données et questions liées à la biométrie** : les députés appellent la Commission à Consulter le contrôleur européen de la protection des données (CEPD) pour toutes les actions à mener dans ce domaine, et vu l'importance des données personnelles qui seront traitées. S'ils reconnaissent que la biométrie offre des éléments d'identification personnels performants, ils soulignent que cette technique n'est pas infaillible. **Des procédures de rechange** doivent donc être prévues à tout moment. Par ailleurs, les députés insistent sur la nécessité de mettre en place un protocole normalisé pour l'utilisation et l'échange d'informations biométriques afin d'éviter les divergences entre systèmes nationaux employés. Ils insistent également sur la prise en compte du respect de la vie privée lors de la conception (privacy by design) de toute initiative pouvant mettre en danger les données personnelles.

En conclusion, les députés reconnaissent l'objectif légitime d'une véritable gestion intégrée des frontières au sein de l'UE mais constatent que les propositions de la Commission risquent d'avoir un coût très important. Ils demandent dès lors à la Commission de réfléchir au coût de toute cette logistique et regrettent que l'ensemble des propositions se fondent sur l'idée que tout voyageur est potentiellement suspect. Les députés déplorent également 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. Pour les députés, **la Commission doit d'abord analyser l'efficacité des systèmes existants et renforcer les synergies entre États membres**. Ils estiment en particulier qu'aucun instrument ou système nouveau ne devrait être mis en place **avant que les outils existants soient pleinement opérationnels, sûrs et fiables**. Plus loin, ils émettent des doutes quant à la nécessité et à la proportionnalité des mesures envisagées (principalement en raison de leurs coûts et du risque pour la protection des données).