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

2008/2181(INI) - 10/03/2009 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 600 voix pour, 46 voix contre et 30 abstentions une résolution sur les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'UE et les expériences comparables dans des pays tiers. La résolution répond en particulier à une communication de la Commission du 13 février 2008, intitulée "Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne" et soutient globalement les propositions envisagées par la Commission. Celle-ci s'est notamment 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).

Le Parlement rappelle tout d'abord 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. Mais il souhaite toutefois obtenir plus d'informations sur les données collectées par un contractant externe prouvant qu"il y a eu jusqu'à « 8 millions d'immigrés illégaux dans l'UE en 2006 ».

Devant l'ampleur et le coût potentiel des propositions de la Commission, le Parlement fait un certain nombre de recommandations qui peuvent se résumer 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, le Parlement estime qu'un tel système **ne permettra pas de mettre un terme au phénomène d'entrée sur le territoire de l'Union, lui-même**. Il rappelle 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. Le Parlement reste en outre convaincu 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 le Parlement soutient l'idée d'un RTP pour les ressortissants de pays tiers, il attire également l'attention sur la nécessité d'harmoniser les systèmes mis en place pour ne pas aboutir à un ensemble hétérogène de 27 systèmes fondés sur des critères différents. Il rappelle 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, le Parlement exprime des doutes quant à l'absolue nécessité d'un tel système car il est convaincu 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** : le Parlement appelle la Commission à consulter le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) pour toutes les actions à mener dans ce domaine, vu l'importance des données personnelles qui seront traitées. S'il reconnait que la biométrie offre des éléments d'identification personnels performants, il souligne que cette technique n'est pas infaillible. Des procédures de rechange doivent donc être prévues à tout

moment. Par ailleurs, le Parlement insiste sur la nécessité de mettre en place un protocole normalisé pour l'utilisation et l'échange d'informations biométriques afin d'éviter des divergences entre systèmes nationaux. Il insiste 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.

Le Parlement reconnait l'objectif légitime d'une véritable gestion intégrée des frontières au sein de l'UE mais constate que **les propositions de la Commission risquent d'avoir un coût très important**. Il lui demande dès lors de réfléchir au coût de toute cette logistique et regrette que l'ensemble des propositions se fondent sur l'idée que tout voyageur est potentiellement suspect. Le Parlement déplore 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 le Parlement, **la Commission doit d'abord analyser l'efficacité des systèmes existants et renforcer les synergies entre États membres**. Il estime 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, le Parlement émet des doutes quant à la nécessité et à la proportionnalité des mesures envisagées (principalement, en raison du coût et du risque pour la protection des données).