

Système d'information sur les visas (VIS) et échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS)

2004/0287(COD) - 28/12/2004 - Document annexé à la procédure

FICHE D'IMPACT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

1- IDENTIFICATION DU PROBLEME

Il y a aujourd'hui 134 pays tiers dont les citoyens doivent être porteurs d'un visa accordé par un État membre pour pénétrer sur le territoire des États Schengen. Les visas sont accordés séparément par les États membres, ce qui – en l'absence d'une procédure centralisée du traitement de l'information – rend le système ouvert aux abus.

D'autres problèmes augmentent encore la nécessité d'un système centralisé d'information sur les visas :

- insuffisance dans la mise en œuvre d'une politique commune des visas : les arrangements existants qui portent sur l'échange de données entre les États membres, sont lents et imprécis ;
- difficulté de vérification de l'identité des porteurs de visas ou des documents de voyage et de leur authenticité : en France, par exemple, près de 14.000 personnes disposant de faux documents de voyage ont été répertoriées en 2002;
- problématique du « visa shopping » : un candidat à qui un pays Schengen refuse d'accorder un visa peut en demander d'autres aux autres pays et aucun système d'information formel ne permet aux administrations nationales de vérifier la multiplicité de ces demandes. De même, les États membres n'ont pas les moyens de vérifier l'octroi par d'autres États membres, d'un visa aux candidats;
- lutte contre le terrorisme : la fraude et le “visa shopping” rendent plus difficiles la prévention et la détection du terrorisme et du crime organisé.

La présente fiche est reliée à la proposition initiale de la Commission (voir résumé du 24/12/2004, COM(2004)0835).

2- OBJECTIFS

Face à la multiplicité des problèmes et à la nécessité de favoriser la stabilité et la sécurité sur l'ensemble du territoire de l'Union, la Commission a décidé de proposer la mise en place d'un système d'information sur les visas ou VIS en s'appuyant sur les conclusions d'une analyse d'impact approfondie évaluant les différentes options possibles en la matière. Dans ce contexte, plusieurs options ont été envisagées prenant en compte les effets tant économiques et financiers que sociaux et politiques de chacune d'entre elles. **L'analyse explique notamment pourquoi l'utilisation et le stockage de données biométriques dans le VIS sont essentiels tout en tâchant de préserver au mieux la protection des données.**

3- OPTIONS POLITIQUES ET IMPACTS

3.1- Option 1 : *pas de VIS* : cette option n'améliorerait pas le manque actuel d'échange d'information sur les demandes de visas entre les États membres et ne permettrait pas d'aborder les problèmes les plus pressants, tels que le « visa shopping » et la fraude ;

3.2- Option 2 : *un système « d'entrée – sortie » collectant et vérifiant les données biométriques et autres des détenteurs de visas entrant et quittant le territoire Schengen*: les principaux objectifs d'un système « d'entrée – sortie » seraient de pouvoir contrôler les personnes à leur arrivée et à leur départ et de pouvoir réunir l'information pertinente relative à leur statut d'immigration et de résidence. Cette information serait sauvegardée dans la base de données centrale du système qui pourrait également vérifier la durée de validité des visas.

En principe, le système « d'entrée-sortie » serait un système informatisé de collecte des données personnelles de tous les détenteurs de visas entrant et sortant du territoire Schengen. Il pourrait permettre aux États membres de contrôler, au plan national, les mouvements des ressortissants de pays tiers, depuis la demande de visa jusqu'à leur départ du territoire Schengen, après l'obtention de leur visa. Il permettrait en particulier des contrôles aux frontières beaucoup plus efficaces, et par conséquent, un contrôle permanent de l'immigration grâce à l'existence de données complètes.

Mais sa mise en œuvre serait extrêmement coûteuse. Le coût pour les demandeurs de visa serait extrêmement important dans la mesure où ils devraient se rendre auprès des postes consulaires pour fournir des données biométriques. De même, le contrôle de ces données aux frontières risque d'être long et fastidieux.

L'impact de ce système sur la préservation des droits de l'homme serait considérable dans la mesure où les données centralisées pourraient faire l'objet d'un usage abusif.

A l'inverse, l'impact serait largement positif en terme de lutte contre la fraude aux documents de voyage et de lutte contre le « visa shopping ». L'effet serait tout aussi positif pour l'historique des données recueillies, notamment pour les voyageurs réguliers qui demandent de façon répétée des visas Schengen. Le système « d'entrée-sortie » fournirait également une impulsion majeure à l'industrie des technologies de l'information.

3.3- Option 3 : *un VIS sans données biométriques*: le VIS sans données biométriques constituerait un système électronique contenant les informations sur le demandeur de visa obtenues à partir du formulaire de demande de visa ainsi qu'à partir des pièces jointes et/ou de la photographie du demandeur.

La possibilité d'accéder aux données du visa ou de les mettre à jour ne serait accordée qu'aux personnes strictement autorisées dans les États membres. Celles-ci pourraient également consulter ce système à d'autres fins, de même que les autorités ayant des responsabilités dans le contrôle aux frontières.

Ce système améliorerait la coopération consulaire mais aurait peu d'impact sur la sécurité intérieure, la lutte contre le terrorisme et l'immigration illégale.

3.4- Option 4 : *un VIS avec données biométriques*: le VIS avec biométrie contiendrait toutes les informations envisagées dans le VIS sans biométrie (avec les mêmes procédures d'accès et de consultation), mais de façon tout à fait cruciale il comprendrait également des informations biométriques (par exemple, les empreintes digitales) des demandeurs de visas. Le choix de l'identifiant biométrique

devrait suivre une approche cohérente pour les documents et les bases de données. Selon l'étude de faisabilité du VIS (soumise à la Commission en mai 2003), la technologie de l'empreinte digitale offrirait la précision requise pour identifier des individus.

L'inclusion de données biométriques permettrait d'identifier les demandeurs de visas et de réduire la possibilité pour ces derniers de cacher l'historique de leurs demandes passées de visas (par exemple en cas de rejet d'une demande de visa dans un État Schengen).

La mise en place du VIS avec données biométriques permettrait d'obtenir une efficacité significativement accrue dans le contrôle des frontières. En effet, l'utilisation de données biométriques permettrait de confirmer l'identité d'un voyageur porteur d'un visa.

Ce type de VIS fournirait également une impulsion majeure à l'industrie des technologies de l'information. Il nécessiterait l'installation et la maintenance d'un équipement de pointe pour la saisie des données biométriques ainsi que pour le contrôle des voyageurs dans toutes les autorités consulaires des États membres.

CONCLUSION : l'évaluation met en évidence le besoin d'un système d'information sur les visas et souligne que, malgré son coût et les questions de protection des données qu'elle soulève, le stockage et l'utilisation de données biométriques sont essentielles pour atteindre les objectifs du système. **Par conséquent, l'option 4 a été retenue par la Commission dans la mesure où elle remplit les objectifs définis par le Conseil en février 2004 sur la mise en place du VIS.**

4- SUIVI : le contrôle efficace du système d'information sur les visas requiert une évaluation à intervalles réguliers. A cette fin, il est nécessaire que des mécanismes soient mis en place afin de contrôler le fonctionnement du VIS dans ses objectifs, en termes de rendement, de rentabilité et de qualité du service. Il est ainsi recommandé que tous les deux ans un rapport sur le fonctionnement technique du VIS soit soumis au Parlement européen et au Conseil. Ce rapport devrait contenir des informations sur les résultats du VIS à la lumière des indicateurs quantitatifs pré-définis par la Commission. De plus, tous les quatre ans, une évaluation globale du VIS devrait être produite incluant l'examen des résultats obtenus et des implications des options futures.