



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.2.2008
COM(2008) 69 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne

{SEC(2008) 153}
{SEC(2008) 154}

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte politique

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. L'Europe est, et pour longtemps encore, la première destination touristique mondiale¹. Cette constatation témoigne de l'importance du patrimoine culturel de l'UE et du succès de son modèle politique et socio-économique. Pour faire partager ses valeurs et soutenir la croissance économique, l'Union européenne doit demeurer ouverte et accessible aux autres.

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, qui est passé de sept pays en 1995 à vingt-quatre pays fin 2007, ce qui représente une réalisation unique et historique, ne peut fonctionner sans un partage des charges et une solidarité dans la gestion de ses frontières extérieures.

L'ambitieux programme fixé par la Commission et le Conseil en 2002, dans le cadre du plan pour la gestion des frontières extérieures des États membres de l'UE, est aujourd'hui achevé. Le cadre législatif a été consolidé. Le code frontières Schengen² est entré en vigueur en 2006. Des règles simplifiées ont été instaurées pour le petit trafic frontalier³. La création de l'agence FRONTEX y a ajouté une dimension opérationnelle⁴. Les concepts de partage des charges et de solidarité ont pris tout leur sens grâce au Fonds pour les frontières extérieures, qui est la première structure à allouer des ressources financières substantielles à ces domaines d'action.

La pression migratoire, de même que la prévention de l'entrée des personnes tentant de pénétrer sur le territoire de l'UE pour des motifs illégitimes, représentent manifestement des défis pour l'Union et, partant, pour sa politique des frontières et des visas. Les problèmes fondamentaux posés par la gestion des migrations doivent être résolus dans la perspective d'une politique globale de l'immigration (voir l'«approche globale»), dans laquelle s'inscrit l'engagement de l'UE à l'égard des pays tiers, en particulier. Il est donc également nécessaire, lorsque l'on envisage la politique de l'immigration dans son ensemble, d'examiner un certain nombre de questions horizontales qui ont une incidence sur la capacité de l'UE à gérer ses frontières extérieures et à préserver l'acquis de Schengen : la dimension extérieure, les aspects budgétaires à moyen et à long terme liés à la solidarité financière et au partage des charges, et les répercussions du nouveau traité. C'est dans ce contexte élargi que la Commission adoptera, au mois de juin, une communication relative à une politique globale de l'immigration.

Bien que les États membres demeurent responsables du contrôle de leurs propres frontières, la politique commune menée par l'Union pour leur prêter main forte devrait être constamment renforcée et adaptée aux nouvelles menaces, aux évolutions de la pression migratoire et aux lacunes constatées, en faisant un usage à la fois large et proportionné des nouvelles

¹ Organisation mondiale du tourisme (OMT) : Vision 2020, volume 4, p. 48. Le «tourisme» inclut également les voyages effectués à des fins de perfectionnement professionnel ou pour raison de santé.

² Règlement (CE) n° 562/2006.

³ Règlement (CE) n° 1931/2006.

⁴ Règlement (CE) n° 2007/2004.

technologies. Une importance égale devrait être donnée à la dimension économique et à la dimension sociale. Franchir la frontière extérieure devrait être simple et rapide pour les ressortissants de pays tiers remplissant les conditions d'entrée fixées par le droit communautaire et les législations nationales. Les contacts interpersonnels et familiaux dans les régions frontalières devraient être facilités. La gestion des frontières devrait soutenir, et non étouffer, la croissance économique dans les régions frontalières des pays voisins. Dans ce même but, l'UE a récemment conclu des accords assouplissant les formalités d'obtention des visas avec huit pays voisins⁵ et elle est parvenue à engager avec plusieurs d'entre eux un dialogue visant à supprimer l'obligation de visa.

1.2. La gestion intégrée des frontières et les outils actuels

La notion de gestion intégrée des frontières implique une combinaison de mécanismes de contrôle et d'outils, qui varie en fonction des flux de personnes qui se rendent dans l'Union. Elle requiert de prendre des mesures dans les consulats des États membres situés dans les pays tiers, des mesures de coopération avec les pays tiers voisins, des mesures aux frontières proprement dites et des mesures à l'intérieur de l'espace Schengen. Parmi les composantes essentielles de cette notion figurent actuellement les mesures décrites ci-après, applicables aux ressortissants de pays tiers qui se rendent dans un État membre participant à la coopération Schengen ou dans un pays associé à cette coopération.

Ainsi que le prévoit le droit communautaire, les voyageurs originaires de certains pays tiers sont soumis à l'obligation de visa⁶. Pour cette catégorie, une première vérification visant à déterminer s'ils remplissent les conditions d'entrée et de séjour a lieu au moment de la demande de visa, dans les consulats des États membres situés dans les pays tiers.

Les ressortissants de pays tiers soumis à un visa de court séjour feront l'objet d'une recherche dans le système d'information sur les visas (VIS), lequel sera pleinement opérationnel au plus tôt en 2012, après avoir été lancé dans les consulats et aux points de passage frontaliers. Le Parlement européen et le Conseil sont parvenus, en 2007, à un accord politique sur les bases juridiques du VIS, qui devrait être adopté officiellement au premier semestre de 2008. Le VIS a pour principal objectif de vérifier, à l'entrée, l'authenticité du visa et l'identité de son titulaire. Les éléments d'identification biométriques (image faciale et empreintes digitales) seront introduits dans le système dès le départ. La Commission a présenté une proposition de modification du code frontières Schengen visant à rendre la vérification de l'identité du titulaire du visa obligatoire à chaque entrée.

Pour les personnes se rendant dans l'UE par avion, avant ou à l'occasion de l'embarquement, des données équivalentes à celles figurant dans le passeport sont transmises au titre d'informations préalables concernant les passagers (données API) à la demande de l'État membre de destination, afin de signaler aux services de contrôle des frontières les passagers présentant un risque⁷.

Les données API ne peuvent toutefois servir à empêcher une personne d'arriver au point de passage frontalier de l'État membre de destination.

⁵ La Russie, l'Ukraine, la Serbie, le Monténégro, l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la République de Moldova.

⁶ Règlement (CE) n° 539/2001.

⁷ Directive 2004/82/CE.

Selon le code frontières Schengen⁸, les ressortissants de pays tiers doivent être soumis, à l'entrée, à une «vérification approfondie» qui, outre l'examen du document de voyage, consiste à déterminer la finalité et la durée de leur séjour, à établir s'ils disposent de moyens de subsistance suffisants et à effectuer une recherche dans le système d'information Schengen et dans les bases de données nationales afin de s'assurer qu'ils ne représentent pas une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique et les relations internationales des États membres Schengen. Ces contrôles comportent donc l'examen d'un certain nombre de conditions que le garde-frontière vérifie en posant des questions au voyageur. La validité des documents de voyage doit elle aussi être contrôlée par le garde-frontière dans chaque cas. Les vérifications sont identiques, que les personnes soient soumises à l'obligation de visa ou non.

Les gardes-frontières sont obligés d'apposer manuellement un cachet – indiquant la date et le lieu d'entrée et de sortie – sur les documents de voyage des ressortissants de pays tiers qui franchissent la frontière extérieure.

Dans les consulats, ainsi qu'aux frontières, le système d'information Schengen (SIS) est consulté pour vérifier que la personne n'est pas signalée par un État membre aux fins de non-admission. En ce qui concerne les ressortissants de pays tiers, le SIS et le futur SIS II enregistrent les signalements relatifs aux personnes auxquelles l'entrée dans l'espace Schengen doit être refusée, aux personnes recherchées et aux personnes qui doivent être placées sous protection. Tous les ressortissants de pays tiers entrant dans l'UE font l'objet d'un contrôle systématique dans le SIS, qu'ils aient ou non besoin d'un visa.

Pour les vérifications effectuées sur le territoire Schengen, les services répressifs auront accès au VIS, ce qui leur permettra d'identifier les personnes voyageant sans papiers si un visa leur a été délivré antérieurement.

Enfin, mention doit également être faite de la proposition de la Commission d'utiliser les données des dossiers passagers (PNR) pour les personnes arrivant par avion, qui correspondent pour l'essentiel aux informations figurant dans la réservation du vol⁹. Ces informations sont également transmises aux services répressifs juste avant ou à l'occasion de l'embarquement. Le système s'appliquerait à tous les États membres puisqu'il n'est pas lié à la coopération Schengen proprement dite. Cette transmission des données des dossiers passagers a pour finalité la prévention du terrorisme et de la criminalité organisée, et non une vérification aux frontières.

1.3. Les outils envisageables pour l'élaboration d'une stratégie de gestion intégrée des frontières

Si l'UE entend réaliser son ambition de parvenir à une gestion véritablement intégrée des frontières, pour atteindre le double objectif de renforcer la sécurité et de faciliter les déplacements des ressortissants de pays tiers, de nouvelles initiatives pourraient être envisagées.

S'agissant tout d'abord des mesures prises dans les consulats, et sous l'angle de la facilitation des déplacements à destination du territoire de l'Union et de l'accès à ce dernier, la politique des visas actuelle équivaut à une approche «tout ou rien». Si des accords assouplissant les

⁸ JO L 105 du 13.4.2006, p. 1.

⁹ COM(2007) 654.

formalités d'obtention des visas ont bien été conclus avec plusieurs pays tiers, la politique commune en matière de visa se résume à un choix binaire : soumettre ou non les ressortissants d'un pays tiers à une obligation de visa.

Du point de vue de la sécurité, à l'heure actuelle, les ressortissants de pays tiers non soumis à visa ne font l'objet d'aucune vérification systématique aux fins du contrôle aux frontières, avant leur arrivée à la frontière proprement dite.

En ce qui concerne les mesures prises aux frontières, sous l'angle de la facilitation des déplacements, le cadre juridique qui régit aujourd'hui les vérifications aux frontières constitue une approche uniforme, si bien qu'en son état présent, le droit communautaire ne permet pas de simplifier les vérifications pour certaines catégories de voyageurs. La seule exception concerne les ressortissants de pays tiers résidant dans les régions frontalières des pays voisins (soit, en règle générale, une zone de 30 km au maximum autour de la frontière) qui peuvent bénéficier de vérifications simplifiées et d'une exemption de visa en vertu des dispositions du règlement relatif au petit trafic frontalier. Les autres ressortissants de pays tiers qui font de fréquentes allées et venues vers l'espace Schengen pour des motifs légitimes, par exemple pour des raisons professionnelles, et respectent à chaque fois les conditions de leur durée de séjour, sont soumis aux mêmes vérifications approfondies aux frontières à chacune de leurs entrées. Il en est de même pour les personnes, soumises à l'obligation de visa, auxquelles un visa à entrées multiples a été délivré. En imposant une vérification approfondie de toutes les personnes, le cadre juridique actuel empêche ainsi 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.

Quant aux mesures susceptibles d'être prises sur le territoire Schengen, l'Union pourrait réfléchir à l'instauration d'un moyen efficace d'identifier les personnes qui dépassent la durée de séjour autorisée, les dates de franchissement des frontières extérieures par les ressortissants de pays tiers n'étant pas enregistrées à l'heure actuelle. Or ces personnes constituent de loin la catégorie la plus nombreuse d'immigrés illégaux dans l'Union¹⁰. Et quand bien même ces données seraient collectées par chaque État membre, il n'y aurait aucun moyen de partager les informations entre eux. Les gardes-frontières ne sont pas non plus en mesure de calculer la durée de séjour lorsque des documents de voyage différents sont utilisés pour entrer dans l'UE et pour en sortir, ou lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes pratiques tels qu'un passeport rempli de cachets ou des cachets illisibles. Pour toutes ces raisons, la présente communication suggère de nouveaux outils qui pourraient faire partie intégrante de la future stratégie européenne de gestion des frontières. Elle propose une approche prospective et réfléchit à une nouvelle génération d'instruments de gestion des frontières, qui garantiraient l'intégrité de l'espace Schengen tout en assouplissant les procédures et en facilitant le franchissement des frontières pour les personnes qui ont des motifs légitimes d'y entrer. Parmi ces solutions appelant une réflexion, 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, on peut citer :

- des mesures permettant aux voyageurs de bonne foi de franchir les frontières plus facilement¹¹,

¹⁰ Voir l'analyse d'impact pour les estimations chiffrées.

¹¹ La création d'un système d'entrée-sortie et l'instauration d'un système visant à faciliter le franchissement des frontières font partie des options envisagées par la Commission dans sa

- l'instauration éventuelle d'un enregistrement des entrées et sorties; et
- l'introduction d'un système d'autorisation électronique de voyage.

La présente communication s'appuie sur une analyse d'impact effectuée sur la base de deux études réalisées par des contractants externes. Un document de travail des services de la Commission, qui sera présenté en mars, étudiera plus en détail les questions liées à la mise en œuvre technique.

2. FACILITATION DU FRANCHISSEMENT DES FRONTIÈRES POUR LES VOYAGEURS DE BONNE FOI

- *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 le statut de voyageur enregistré.*
- *À leur arrivée aux frontières de l'UE, les voyageurs enregistrés pourraient bénéficier d'une vérification simplifiée et automatisée.*

Le cadre juridique actuel déterminant les vérifications à effectuer sur les ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures pourrait être modifié, de façon à permettre un assouplissement de ces vérifications pour certaines catégories de voyageurs, auxquelles sera accordé le statut de «voyageurs enregistrés». Les candidats à ce statut pourraient être soumis à un examen préalable, dont les conditions seraient définies de manière à compenser l'allègement des vérifications dont ils feraient l'objet aux frontières. Les vérifications à effectuer à la frontière proprement dite pourraient être définies de façon à rendre possible l'utilisation des barrières automatiques.

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. Ces critères pourraient inclure, au minimum, un historique fiable des déplacements antérieurs (pas de dépassement de la durée autorisée lors des séjours précédents dans l'UE), la preuve que le voyageur dispose de moyens de subsistance suffisants, et la détention d'un passeport biométrique. D'autres critères pourraient être envisagés et les critères d'octroi du statut de voyageur enregistré aux personnes soumises à l'obligation de visa pourraient être alignés sur ceux qui s'appliquent à la délivrance des visas à entrées multiples.

Les ressortissants de pays tiers pourraient demander le statut de voyageur enregistré dans tout État membre. La procédure de demande pourrait être organisée dans les consulats ou dans les futurs centres communs de demande de visa.

communication sur le renforcement de l'efficacité et de l'interopérabilité des bases de données européennes dans le domaine de la justice et des affaires intérieures et sur la création de synergies entre ces bases - COM(2005) 597 du 24.11.2005 - et dans sa communication sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers - COM(2006) 402 du 19.7.2006.

Pour permettre l'emploi de la même infrastructure et des mêmes équipements, les identifiants biométriques utilisés pourraient être les mêmes que pour les titulaires de visa (image faciale et empreintes digitales). Les informations relatives aux titulaires du statut de voyageur enregistré seront partagées par les États membres, puisque ces personnes doivent bénéficier d'une vérification simplifiée aux frontières extérieures de l'espace Schengen, en quelque point de passage frontalier qu'elles se présentent.

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.

En plus des autres aspects positifs, tels que la satisfaction des voyageurs et l'image symbolique d'une Union européenne ouverte sur le monde, les procédures automatisées de contrôle aux frontières accroîtraient considérablement la rentabilité, puisqu'un plus petit nombre de gardes-frontières suffirait pour contrôler un plus grand nombre de voyageurs, ce qui réduirait le coût global pour les États membres confrontés à des flux de voyageurs en constante augmentation. Un garde-frontière devrait être capable de surveiller jusqu'à dix barrières automatiques en fonctionnement. Le contrôle automatisé aux frontières pour les voyageurs de bonne foi leur ferait gagner un temps considérable lors du franchissement de la frontière extérieure, et permettrait aux autorités frontalières de concentrer leurs ressources sur les catégories de ressortissants de pays tiers requérant davantage d'attention, ce qui améliorerait la sécurité générale aux frontières.

Il appartient à chaque État membre de décider, en fonction des flux de voyageurs et des conditions de circulation, à quels points de passage frontaliers il convient d'instaurer des mesures de facilitation. En pratique, un couloir supplémentaire pourrait être aménagé au point de passage frontalier où il est fait usage des barrières automatiques.

L'utilisation des barrières automatiques par les citoyens de l'UE

Il y a également lieu de souligner que les barrières automatiques pourraient servir aux citoyens de l'UE et aux autres personnes jouissant du droit communautaire à la libre circulation¹² 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. Les vérifications aux frontières prévues par le cadre juridique actuel peuvent donc être automatisées pour les citoyens de l'UE possédant déjà un passeport électronique. Les dispositifs de barrières automatiques envisagés pour les ressortissants de pays tiers pourraient également servir aux citoyens de l'UE pour franchir les frontières extérieures, en remplissant les mêmes fonctions, hormis le fait que seuls des contrôles aléatoires dans le SIS et les bases de données nationales sont autorisés par le code frontières Schengen¹³.

¹² Membres de la famille de citoyens de l'UE; ressortissants des autres pays de l'EEE et ressortissants suisses, y compris les membres de leurs familles.

¹³ Le système portugais RAPID est un exemple d'un tel système déjà en exploitation.

Depuis août 2006, les États membres délivrent des passeports biométriques¹⁴ contenant l'image faciale numérisée du titulaire; à partir du 28 juin 2009, les passeports contiendront également les empreintes digitales¹⁵. L'intégration d'un, puis de deux identifiants biométriques dans tous les passeports pourrait être achevée, respectivement, d'ici 2016 et 2019 au plus tard (en supposant que la durée maximale de validité des passeports soit de dix ans). Tous les citoyens de l'UE pourraient alors bénéficier du franchissement automatisé des frontières, pour autant qu'il soit généralisé dans les États membres. Le franchissement automatisé des frontières par les citoyens de l'UE, sur production du passeport biométrique, s'effectuerait par les mêmes barrières automatiques que celui des ressortissants de pays tiers ayant le statut de voyageur enregistré.

En attendant l'instauration généralisée des passeports biométriques, le cadre juridique actuel autorise les États membres à adopter des dispositifs basés sur l'adhésion volontaire, pour autant que les critères d'adhésion correspondent à ceux prévus pour les vérifications minimales aux frontières et que ces dispositifs soient ouverts à toutes les personnes jouissant du droit communautaire à la libre circulation. Ces dispositifs devraient être interopérables dans l'UE, grâce à des normes techniques communes, à définir de façon à favoriser une application généralisée et cohérente des procédures automatisées de contrôle aux frontières. L'adoption de dispositifs interopérables par les États membres pourrait être encouragée par un concours financier du Fonds pour les frontières extérieures.

3. LA CREATION D'UN SYSTEME D'ENREGISTREMENT DES ENTREES ET SORTIES DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS

- *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, pourrait être instauré aux frontières afin d'identifier ceux qui dépassent la durée de séjour autorisée.*
- *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 trois 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. Dans des cas exceptionnels (par exemple, l'octroi d'un visa national en raison de l'annulation d'un vol, d'une maladie ou pour tout autre motif justifié) ou en cas de changement de statut de la personne (lié, par exemple, à la prolongation de son droit de séjour), les informations du système devrait être mises à jour par les autorités chargées de prendre la décision.

¹⁴ Règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 sur les éléments biométriques intégrés dans les passeports.

¹⁵ Décision C(2006) 2909 de la Commission du 28 juin 2006.

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 (par exemple, itinéraires, déclarations de prise en charge frauduleuses, pays d'origine et motifs du voyage), ainsi que des chiffres sur les flux migratoires et les personnes dépassant la durée de séjour autorisée, qui seront utiles à l'élaboration de la politique des visas.

Tous les ressortissants de pays tiers soumis à visa pourraient fournir leurs données biométriques destinées au système d'information sur les visas (VIS) lors du dépôt de la demande dans un consulat d'un État membre, et les points de passage frontaliers pourraient être équipés des appareils nécessaires à la vérification de l'identité du titulaire du visa à partir de ces données. Afin de tirer le meilleur parti de ces investissements et de réduire au minimum les répercussions sur les contrôles aux frontières, il serait judicieux d'attendre que le lancement du VIS ait été mené à bien dans l'ensemble des consulats et des points de passage frontaliers avant de mettre en œuvre le système d'entrée/sortie.

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. Il serait nécessaire d'enregistrer leurs données biométriques à la première entrée pour permettre les contrôles biométriques ultérieurs à la sortie et à l'intérieur de l'espace Schengen, ce qui risquerait de compliquer la gestion des flux de passagers, notamment à certains points de passage frontaliers terrestres.

L'augmentation du temps d'attente et des files imputable à l'instauration du système d'entrée/sortie pourrait être compensée par une meilleure gestion des flux de passagers, grâce aux contrôles automatisés aux frontières. Les voyageurs enregistrés devraient être dispensés de saisir, lors de la première entrée, leurs identifiants biométriques destinés au système d'entrée/sortie puisque l'enregistrement des dates d'entrée et de sortie fait partie de la procédure automatisée de contrôle aux frontières prévue pour ces voyageurs.

Dans le cadre de la réflexion, il convient d'examiner si un système distinct est nécessaire pour stocker les données relatives à l'entrée/sortie et les données biométriques des ressortissants de pays tiers. Ce nouveau système pourrait fonctionner sur la même plateforme technique que le SIS II et le VIS, en exploitant les synergies avec le système de correspondance biométrique (BMS), en cours de développement, qui pourrait constituer la base commune pour le système d'entrée/sortie, le VIS et le SIS II. La Commission présentera une analyse technique plus détaillée de ces solutions, notamment en ce qui concerne la possibilité d'étendre le VIS, pour y stocker les données relatives à l'entrée/sortie des ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa, et l'éventuelle nécessité de créer un système distinct pour le programme d'enregistrement des voyageurs.

Les coûts que supporteraient les États membres pour réaliser les investissements indispensables à l'équipement des points de passages frontaliers seraient couverts par le Fonds pour les frontières extérieures, comme c'est le cas pour les investissements finançant actuellement la mise en œuvre du SIS et du VIS. Des estimations sont présentées dans

l'analyse d'impact jointe; elles seront plus amplement développées dans le prochain document de travail des services de la Commission. Aucun coût ne devrait être à la charge des pays tiers du fait de la mise en œuvre du système d'entrée/sortie et du programme d'enregistrement des voyageurs.

4. SYSTEME ELECTRONIQUE 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, des implications pratiques et des effets d'un tel système en 2008.

5. QUESTIONS LIEES A LA PROTECTION DES DONNEES

Les systèmes doivent respecter les règles de l'UE en matière de protection des données, notamment les impératifs de nécessité, de proportionnalité, de limitation des finalités et de qualité des données. On veillera tout particulièrement au strict respect des exigences posées par les articles 16 et 17 de la directive 95/46/CE concernant la confidentialité et la sécurité, ainsi que des exigences relatives à la sécurité des réseaux et à la confidentialité, fixées par le règlement (CE) n° 45/2001.

Les règles de protection des données applicables au VIS et le statu quo, y compris la conservation des informations pendant cinq ans au maximum, semblent appropriés.

Les données générées par le système d'entrée/sortie seraient utilisées par les services d'immigration compétents. Les personnes devraient avoir le droit de consulter les informations qui les concernent, de les contester et de les corriger conformément à la législation communautaire et nationale. Il convient de prévoir un mécanisme de recours pour les cas où les ressortissants de pays tiers sont «obligés» de dépasser la durée de séjour autorisée.

L'étude qui sera lancée par la Commission pour évaluer le projet d'autorisation électronique de voyage examinera également les problèmes posés par un tel système en matière de protection des données.

6. CONCLUSIONS

Compte tenu des avancées que constituent l'accord sur le système d'information sur les visas et le lancement de ce dernier, 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 dans les instances appropriées. Dans une optique plus large, l'élaboration de normes à l'échelle mondiale pourrait être envisagée, dans la perspective de coordonner ces dispositifs au niveau international en ce qui concerne l'inscription, l'admissibilité et l'interopérabilité technique.

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**.

La Commission invite donc 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, l'objectif étant à la fois de renforcer la sécurité et de faciliter les déplacements. Sur la base des résultats de cette réflexion, la Commission déterminera les prochaines mesures à prendre, dont la présentation des initiatives législatives nécessaires, en vue de la mise en œuvre de ces systèmes.