

Avis du Comité des régions — Paquet «frontières intelligentes»

(2014/C 114/15)

I. RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

Observations générales

1. se félicite de l'adoption récente du Paquet législatif sur la «Gouvernance Schengen», composé du nouveau mécanisme d'évaluation et de suivi destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen ⁽¹⁾ et de règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles ⁽²⁾;
2. reconnaît que le bon fonctionnement de l'espace Schengen dépend de la confiance mutuelle et de la capacité des États membres à contrôler les frontières extérieures conformément aux règles communes;
3. juge positive l'introduction d'une responsabilité partagée des États membres et de la Commission dans le contexte du nouveau mécanisme d'évaluation Schengen, qui ne relève plus d'un régime purement intergouvernemental, ce qui peut contribuer à compenser les faiblesses et à promouvoir la confiance mutuelle de même qu'à l'étendre à tous les aspects de l'acquis de Schengen, y compris l'absence de contrôle aux frontières intérieures, afin d'éviter des contrôles illégaux qui sapent le principe de la libre circulation des personnes;
4. souligne que toute réintroduction de contrôle aux frontières intérieures doit faire l'objet d'une coordination au niveau de l'UE afin d'éviter des décisions unilatérales de nature à porter atteinte au plein exercice de la liberté de circulation des personnes dans un espace sans frontières intérieures;
5. considère que l'existence de flux migratoires aux frontières extérieures ne constitue pas en soi une menace à l'ordre public ou à la sécurité intérieure qui puisse justifier la réintroduction de contrôles frontières intérieures;
6. rappelle que le principe de solidarité européenne impose, dans une situation de pression à une frontière extérieure d'un État membre, la mobilisation toutes les mesures d'appui technique et financier, nationales et européennes, et l'assistance de la part d'organismes de l'Union européenne, tels que l'Agence FRONTEX et l'EASO (Bureau européen d'appui en matière d'asile);
7. accueille favorablement les mesures visant à garantir des contrôles plus stricts aux frontières et un plus grand respect de la législation, à contribuer à la lutte contre les infractions terroristes et autres infractions pénales graves et à réduire l'immigration illégale;
8. estime par conséquent que la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures en réponse à des défaillances graves et persistantes du contrôle aux frontières extérieures doit être encadrée par un processus d'évaluation objective et ne doit être autorisée qu'à titre de mesure exceptionnelle et en dernier recours;
9. recommande d'assurer la pleine participation des collectivités locales et régionales à l'évaluation et au recensement des défaillances graves et persistantes constatées dans le contrôle aux frontières extérieures afin de garantir que toute réintroduction de contrôles aux frontières intérieures résulte d'une évaluation correcte de la situation sur le terrain, basée sur différentes sources d'information et avec la contribution de différents acteurs;
10. reconnaît l'importance du contrôle aux frontières extérieures de l'UE pour garantir non seulement la sécurité mais également la mobilité à l'intérieur de cet espace ⁽³⁾;
11. se félicite de l'adoption récente du système européen de surveillance des frontières (EUROSUR), qui est une mesure de renforcement du contrôle aux frontières extérieures au moyen du partage d'informations opérationnelles et d'une coopération entre les autorités nationales de surveillance des frontières extérieures, maritimes et terrestres, et FRONTEX, et souligne que la prévention des pertes de vies humaines en mer doit être l'objectif premier de ce mécanisme, outre son rôle dans la détection des immigrants illégaux et dans le renforcement de la sécurité intérieure au moyen de la prévention de la criminalité transfrontalière, comme le trafic d'êtres humains et de drogue;

⁽¹⁾ COM(2011) 559 final.

⁽²⁾ COM(2011) 560 final.

⁽³⁾ Voir avis du Comité des régions sur le programme de Stockholm, dont la rapporteure était Anna Terrón i Cusi, JO C 79, du 27.3.2010, paragraphe 52.

12. avertit toutefois que ce système ne doit pas compromettre la protection des droits de l'homme et prévaloir sur le droit de demande d'asile ou sur la protection contre le refoulement, garantis par les articles 18 et 19, par. 2, de la charte des droits fondamentaux ⁽⁴⁾;

13. exprime sa préoccupation quant aux tendances observées à reconquérir un pouvoir discrétionnaire dans des domaines «européanisés» comme la libre circulation, et s'inquiète notamment de la récente proposition de certains États membres de prévoir des possibilités élargies de restriction du droit de libre circulation, essentiel au statut de la citoyenneté de l'Union;

14. réaffirme que la libre circulation des personnes dans un espace sans frontières intérieures est l'un des principes fondamentaux de l'UE et l'un de ses bénéfices les plus tangibles et significatifs pour les citoyens, qui ne doit pas être remis en cause;

15. considère que c'est dans le contexte global de fonctionnement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice que doit être apprécié le Paquet «Frontières intelligentes», composé des propositions de règlement suivantes: création d'un système d'entrée/sortie (EES) destiné à enregistrer l'entrée et la sortie de ressortissants de pays tiers sur le territoire de l'UE ⁽⁵⁾, d'un programme d'enregistrement des voyageurs (RTP) ⁽⁶⁾ ainsi que de la modification du code des frontières Schengen en vue de permettre l'implantation des deux systèmes ⁽⁷⁾;

II. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

Observations particulières sur le paquet «Frontières intelligentes»

16. reconnaît l'importance des nouvelles technologies pour garantir l'efficacité de la gestion des frontières et faire face à l'augmentation significative du nombre de passages aux frontières extérieures comme pour assurer la sécurité de leur contrôle, à l'instar de ce qui se produit déjà dans différents États membres;

17. note que l'espace que l'EES a vocation à remplacer le système actuel de l'apposition manuelle de cachets d'entrée et de sortie sur le passeport par un registre électronique reprenant la date et le lieu d'entrée et de sortie des ressortissants de pays tiers admis pour des séjours de courte durée dans l'espace Schengen (jusqu'à trois mois), qui permettrait un calcul automatique des séjours autorisés;

18. salue l'objectif très positif du RTP de faciliter le passage des frontières extérieures aux ressortissants des pays tiers qui voyagent fréquemment et qui ont déjà fait l'objet d'un contrôle préalable portant sur la sécurité et leurs documents, au moyen d'une transition vers des systèmes automatisés de contrôle frontalier, qui facilitent l'entrée dans l'espace européen de personnes qui font des séjours fréquents et en toute bonne foi;

Observations sur l'impact du paquet «Frontières intelligentes» sur les droits fondamentaux

19. rappelle sa préoccupation s'agissant de l'instauration de l'EES et de ses implications possibles pour les droits fondamentaux, en particulier en matière de protection des données personnelles ⁽⁸⁾;

20. reconnaît que la collecte d'une quantité importante de données personnelles, y compris biométriques, introduit une certaine tension entre ces systèmes et les droits fondamentaux, en particulier, en ce qui concerne la vie privée et la protection des données à caractère personnel, qui exigent d'en limiter strictement la finalité et notamment de les soumettre à un contrôle quant à leur nécessité et à leur proportionnalité;

⁽⁴⁾ Voir aussi à cet égard l'avis du Comité des régions sur le thème «Migration et mobilité — une approche globale», dont le rapporteur était Nichi Vendola.

⁽⁵⁾ COM(2013) 95 final.

⁽⁶⁾ COM(2013) 97 final.

⁽⁷⁾ COM(2013) 96 final.

⁽⁸⁾ Avis du Comité des régions sur «Le programme de Stockholm: défis et opportunités pour un nouveau programme pluriannuel pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'UE», JO C 79 du 27.3.2010, paragraphe 56.

21. réitère son attachement à un niveau élevé de protection des données personnelles et sa préoccupation concernant la croissance exponentielle de l'information numérique relative aux citoyens, qui résulte du développement des technologies de l'information et de la communication ⁽⁹⁾

22. met en garde contre le risque que, du point de vue du principe de non-discrimination et de la protection des données personnelles, les systèmes proposés constituent un motif de préoccupation sérieuse en raison de leurs implications en termes de droits fondamentaux, en particulier ceux des ressortissants de pays tiers et demandeurs d'asile qui tentent d'entrer sur le territoire de l'UE;

Observations sur la valeur ajoutée et le caractère nécessaire et proportionnel du paquet «Frontières intelligentes»

23. considère qu'étant donné que les deux systèmes du paquet «Frontières intelligentes» impliquent la collecte de données, y compris biométriques, à grande échelle, il y a lieu de les soumettre à une démonstration fiable de leur nécessité, légitimité et proportionnalité, leurs objectifs ne pouvant être atteints avec des systèmes moins intrusifs s'agissant de la vie privée et moins coûteux;

24. prend acte de l'avis du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) qui a critiqué et contesté le caractère nécessaire et proportionnel du paquet «Frontières intelligentes» en l'absence de preuves fiables justifiant l'introduction des nouveaux systèmes. Le CEPD estime notamment que l'EES constitue une atteinte au droit au respect de la vie privée, le rapport coût-efficacité du système étant en jeu tant en termes financiers qu'en relation aux droits fondamentaux ⁽¹⁰⁾;

25. note que le Parlement européen, le groupe de travail «Article 29» et la majorité des représentants de la société civile ont également émis des doutes quant à la nécessité et la valeur ajoutée de l'EES ⁽¹¹⁾;

26. reconnaît que la question du caractère nécessaire et proportionnel de la création notamment de l'EES est controversée dès lors qu'il n'existe pas de preuves irréfutables de leur efficacité pour atteindre les objectifs proposés en matière d'efficacité du contrôle aux frontières, de lutte contre l'immigration illégale et de renforcement de la lutte contre les formes graves de crime organisé;

27. relève que l'objectif principal de l'EES est d'identifier les ressortissants de pays tiers qui entrent légalement dans l'espace Schengen, avec ou sans visa de courte durée, et qui séjournent au-delà de la période de séjour autorisée. À cet effet, la période de séjour autorisée est calculée électroniquement et une alerte est envoyée aux autorités nationales concernant les personnes qui la dépassent, ce qui permet d'intercepter les immigrants en situation illégale et de faire procéder à leur retour;

28. estime que la valeur ajoutée de l'EES pour atteindre cet objectif n'est pas évidente dès lors que l'existence d'un système d'alerte sur un séjour illégal se fonde sur l'hypothèse que les personnes qui entrent sur le territoire de l'UE avec un visa de courte durée ou sans visa sont obligatoirement obligées de le quitter dans un délai maximal de trois mois. Les circonstances particulières telles qu'une demande d'asile ou une régularisation du séjour en vertu du droit national ne sont ici pas prises en considération;

29. note que l'évaluation du caractère nécessaire et proportionnel de l'EES est d'autant plus nécessaire que s'il n'y a pas de détention pour séjour irrégulier, le système ne pourra détecter les immigrants illégaux que lorsqu'ils quittent l'espace Schengen, ce qui fait de l'EES «un mécanisme extrêmement coûteux de collecte de données statistiques sur l'immigration» ⁽¹²⁾;

30. note que l'EES ne peut détecter les immigrants dont le séjour a été régularisé, en application de la législation sur le droit d'asile ou des règles nationales en matière d'immigration. Ces personnes courent le risque d'être illégalement détenues sur la base d'une alerte envoyée par l'EES basée sur un calcul automatique de la durée du séjour, qui n'a pas pris ni ne peut prendre en considération ce type de circonstances;

⁽⁹⁾ Avis du Comité des régions sur «Le programme de Stockholm: défis et opportunités pour un nouveau programme pluriannuel pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'UE», JO C 79 du 27.3.2010, paragraphe 37.

⁽¹⁰⁾ Avis du Contrôleur européen de la protection des données publié sur https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-07-18_Smart_borders_EN.pdf. Voir aussi le Contrôleur européen de la protection des données (2008), Observations préliminaires sur la proposition relative au paquet «Frontières intelligentes», 3 mars 2008, p. 4, publiées sur <http://www.edps.europa.eu>. Voir aussi l'avis du CEPD sur le programme de Stockholm, JO C 276 du 17.11.2009, paragraphe 71.

⁽¹¹⁾ Document de travail de la Commission «Analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un système d'entrée et de sortie (EES)», SWD(2013) 47 final, Bruxelles, 28.2.2013.

⁽¹²⁾ Bigo, Didier, Carrera, Sergio et al (2012), «Evaluating current and forthcoming proposals on JHA data bases and a smart borders system at EU external borders», étude élaborée par le Parlement européen, p. 37.

31. considère que l'EES impose également de se poser la question de la rapidité des contrôles dès lors qu'il oblige à collecter un nombre élevé de données alphanumériques et biométriques, ce qui allongera le temps d'attente des voyageurs lors du contrôle aux frontières et aura par conséquent un impact négatif sur la mobilité transfrontière, qui ne pourra être efficacement compensé par le RTP. L'on peut aussi se demander si les coûts du RTP sont proportionnels au nombre réduit de personnes qui selon la Commission en bénéficieront chaque année (5 millions) à savoir 0,7 % du nombre total de personnes qui franchissent tous les ans les frontières extérieures de l'UE (près de 700 millions) ⁽¹³⁾. L'existence dans certains pays de programmes pour les passagers fréquents démontre qu'ils peuvent être mis en œuvre sans un EES. Différents États membres ont déjà développé des systèmes automatisés de contrôle pour les citoyens de l'UE détenteurs de passeports biométriques.

32. fait observer qu'il conviendrait également d'examiner les questions de proportionnalité et de légitimité de ces systèmes par rapport à leurs coûts élevés, estimés à 1,1 milliard d'euros, qu'il est prévu de couvrir avec le Fonds pour la sécurité intérieure, à hauteur de 4,6 milliards d'euros sur la période 2014-2020. Rappelle que ce montant est nettement supérieur à celui que la Commission avait estimé en 2008, outre le fait qu'il n'est pas garanti qu'il sera suffisant, comme l'a fait observer le CEPD ⁽¹⁴⁾;

33. rappelle qu'il doute qu'un investissement aussi considérable dans le contrôle aux frontières soit la manière la plus efficace de combattre l'immigration illégale de manière significative et à long terme ⁽¹⁵⁾;

34. reconnaît qu'une analyse du rapport coûts-bénéfices doit également prendre en considération les coûts élevés et la charge administrative que ces systèmes peuvent induire pour les États-membres par rapport au nombre réduit de voyageurs qui franchissent les frontières extérieures;

Rôle des régions et des organes du pouvoir local dans l'introduction graduelle d'un système intégré de gestion des frontières extérieures

35. considère que la cohérence d'une approche européenne en matière de contrôle aux frontières extérieures implique plusieurs niveaux et pose une série de défis pour les autorités nationales responsables, qui agissent en coopération avec différents acteurs régionaux et locaux;

36. regrette que la dimension de la gouvernance à plusieurs niveaux ne soit pas suffisamment prise en considération dans les débats politiques de l'UE relatifs à l'espace Schengen, alors que l'application appropriée du principe de subsidiarité voudrait que l'on veille à une intégration plus systématique des dimensions locales et régionales;

37. exhorte à une participation accrue des organes du pouvoir local et régional et du Comité des régions pour garantir une approche ascendante dans ce domaine, qui contribuerait à ce que les expériences et les préoccupations de ces collectivités soient prises en considération, aux différentes étapes du processus décisionnel de l'UE, en particulier en ce qui concerne la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures, l'efficacité et la valeur ajoutée du financement de l'Union ainsi que la composante de la gouvernance à plusieurs niveaux du paquet «Frontières intelligentes»;

38. appelle les responsables de la mise en œuvre du code frontières Schengen au niveau local à promouvoir des actions de formation et des campagnes de sensibilisation sur la législation européenne en matière de frontières et de droits des citoyens, pour associer les pouvoirs locaux et régionaux et les principaux acteurs sur le terrain, promouvoir la confiance mutuelle et éviter les impacts négatifs sur l'espace de libre circulation et sur les droits fondamentaux;

39. rappelle que les pouvoirs locaux et régionaux peuvent jouer un rôle important dans la promotion de la protection des droits fondamentaux à différents niveaux ⁽¹⁶⁾, y compris aux frontières intérieures et extérieures de l'UE;

40. constate que le financement de l'UE destiné à la gestion des frontières extérieures se concentre sur la sécurité, négligeant la question des droits fondamentaux, et préconise dès lors d'accorder une place plus importante aux pouvoirs locaux et régionaux dans la définition des priorités budgétaires de l'UE en matière de gestion des frontières et de financement des politiques d'immigration et d'asile, de sorte que les ressources financières soient canalisées vers les infrastructures et les services aux frontières qui ont le plus besoin d'aide dans ce domaine;

41. suggère de même d'imposer une obligation plus contraignante de consultation des pouvoirs locaux et régionaux par les gouvernements nationaux sur la programmation du financement de l'UE dans ce domaine;

⁽¹³⁾ Document de travail de la Commission «Analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un programme d'enregistrement des voyageurs», SWD(2013) 50 final, Bruxelles, 28.2.2013.

⁽¹⁴⁾ Le Contrôleur européen de la protection des données (2008), Observations préliminaires sur la proposition relative au paquet «Frontières intelligentes», 3 mars 2008, p. 4, publiées sur <http://www.edps.europa.eu>.

⁽¹⁵⁾ Avis sur les instruments financiers de l'UE pour les affaires intérieures, dont le rapporteur était Samuel Azzopardi, CdR 12/2012, paragraphe 47.

⁽¹⁶⁾ Voir avis du Comité des régions sur la «Stratégie pour la mise en œuvre effective de la charte des droits fondamentaux par l'Union européenne», JO C 9 du 11.1.2012.

42. réitère son appel à une consolidation accrue des collectivités locales et régionales dans le domaine de la migration et de l'asile «conformément à leurs compétences dans le contexte national, par le biais d'instruments dont elles peuvent bénéficier en qualité de destinataires des financements alloués par l'Union, y compris sans l'intervention des autorités gouvernementales centrales et compte tenu des différences existantes entre les États membres»⁽¹⁷⁾;

43. estime que les systèmes EES et RTP impliquent un transfert graduel de compétences en matière de contrôle et d'utilisation des données recueillies par les autorités nationales aux instances de l'UE, ce qui a des répercussions sur la question de la subsidiarité;

44. préconise, pour cette raison, de consulter davantage les pouvoirs locaux et régionaux et le Comité des régions sur la conception des systèmes, compte tenu de l'impact sur les régions transfrontalières et du fait que la perception de la gestion des frontières au niveau local peut être différente des intérêts qui orientent les choix des autorités centrales nationales, plus préoccupés de la sécurité nationale que soucieuses de faciliter la circulation transfrontalière qui est davantage une préoccupation des régions transfrontalières;

Recommandations sur le paquet législatif «Frontières intelligentes»

45. exhorte le Parlement européen et le Conseil à procéder à une analyse approfondie du rapport coûts/bénéfices de l'EES et du RTP, qui s'impose dans un contexte de récession économique et d'austérité budgétaire, et à évaluer le caractère nécessaire et proportionnel ainsi que leur efficacité, avant de poursuivre les négociations y afférentes;

46. appelle le Parlement européen et le Conseil à entourer l'EES de garanties, au cas où l'on progresserait dans sa mise en place, afin d'éviter des alertes pouvant conduire à la détention abusive de personnes que le système détecte comme ayant séjourné illégalement lorsqu'en réalité elles ont obtenu un permis de séjour d'un État membre et bénéficient par conséquent du droit de libre circulation dans l'espace européen sans frontières intérieures;

47. attire l'attention sur la nécessité de garantir, en période d'austérité budgétaire, que tout système qui viendrait à être implanté soit interopérable avec les systèmes nationaux existants, afin de ne pas porter préjudice à leur fonctionnement et de ne pas gaspiller les investissements nationaux réalisés;

48. recommande d'instaurer de solides garanties de non-discrimination et des sauvegardes suffisantes du droit à la protection des données, au respect de la vie privée et à la possibilité d'introduire un recours en justice effectif pour les ressortissants de pays tiers, en particulier afin de prévenir le rapatriement abusif sur la base d'une fausse alerte lancée par l'EES;

49. suggère, en cas de mise en œuvre de ce système, de promouvoir des actions de formation ciblant les droits des personnes et des campagnes de sensibilisation des professionnels aux niveaux national, régional et local, en particulier sur les risques et la manière correcte/incorrecte de l'appliquer, en vue d'éviter des utilisations illicites et discriminatoires.

II. RECOMMANDATIONS D'AMENDEMENT

Amendement 1

COM(2013) 95 final

Article 8

Texte proposé par la commission	Amendement du CdR
Chaque autorité compétente habilitée à accéder à l'EES conformément aux dispositions du présent règlement s'assure que l'utilisation de l'EES est nécessaire, appropriée et proportionnée à l'accomplissement des missions des autorités compétentes.	Chaque autorité compétente habilitée à accéder à l'EES conformément aux dispositions du présent règlement s'assure que l'utilisation de l'EES est nécessaire, appropriée et proportionnée à l'accomplissement des missions des autorités compétentes, <u>et qu'elle respecte toutes les dispositions nationales et européennes pertinentes sur la protection des données privées.</u>

⁽¹⁷⁾ Avis du Comité des régions sur le thème «Migration et mobilité — une approche globale», 96^e session plénière des 18 et 19 juillet 2012.

Exposé des motifs

Il est important que le respect de la législation pertinente en matière de protection des données par les «autorités compétentes» soit érigé en «principe général» du règlement à l'examen.

Bruxelles, le 28 novembre 2013.

Le Président
du Comité des régions
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
