



Bruxelles, le 8.12.2016
COM(2016) 790 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**Plan d'action visant à renforcer la réponse de l'UE aux fraudes liées aux documents de
voyage**

I. INTRODUCTION

Le problème sans cesse croissant de la fraude des documents de voyage est au cœur des débats dans le contexte des attentats terroristes qui ont récemment frappé l'Europe et des flux migratoires actuels. La fraude documentaire est devenue un instrument indispensable du terrorisme et de la criminalité organisée, et est à mettre en lien avec la traite des êtres humains¹ et le trafic illicite de migrants. Il est essentiel d'améliorer la sécurité des documents de voyage, et notamment l'infrastructure de gestion de l'identité, sur laquelle elle s'appuie.

Dans sa communication intitulée «Accroître la sécurité dans un monde de mobilité: améliorer l'échange d'informations dans la lutte contre le terrorisme et renforcer les frontières extérieures»², la Commission a souligné l'importance capitale de disposer de documents de voyage et d'identité sûrs lorsqu'il est nécessaire d'établir l'identité d'une personne sans qu'il subsiste le moindre doute et a annoncé qu'elle présenterait un plan d'action pour lutter contre le phénomène de la fraude des documents de voyage. L'approche sera améliorée et s'appuiera sur des systèmes solides pour prévenir les abus et les menaces pour la sécurité intérieure, dus à des failles dans la sécurité des documents.

Le plus souvent, les documents de voyage se présentent sous la forme d'un passeport, mais il peut aussi s'agir d'une carte nationale d'identité ou d'un titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers (en cas d'utilisation au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures). Les citoyens de l'Union peuvent entrer dans l'UE, l'espace Schengen et certains pays non membres de l'UE et en sortir, s'ils sont munis d'une carte nationale d'identité délivrée par un État membre. Cela signifie, par exemple, que des combattants terroristes étrangers sont susceptibles de voyager entre l'UE et la Turquie avec leur seule carte nationale d'identité.

Les documents de voyage de l'UE sont très prisés des fraudeurs. Au moins trois quarts des documents frauduleux détectés aux frontières extérieures, mais également dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, imitent certains documents délivrés par des États membres de l'UE et des pays associés à l'espace Schengen³. Selon des rapports récents du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, les cartes nationales d'identité d'un moindre degré de sécurité délivrées par des États membres sont les faux documents les plus fréquemment détectés en ce qui concerne les déplacements à l'intérieur de l'espace Schengen. La fraude basée sur la ressemblance (où la personne en possession du document n'est qu'un sosie du véritable titulaire) continue d'augmenter et demeurerait, au deuxième trimestre 2016, le type de fraude le plus fréquemment signalé. L'obtention de documents authentiques à partir de faux documents «sources» (certificats de naissance, de mariage ou de décès) reste l'une des plus grandes menaces car elle est extrêmement difficile à détecter.

Dans ce contexte, il est essentiel que l'UE et tout particulièrement les États membres redoublent d'efforts pour améliorer la sécurité des documents de voyage délivrés aux citoyens de l'Union et aux ressortissants de pays tiers. La sécurité des documents de voyage est un

¹ Document de travail des services de la Commission SWD(2016) 159 final accompagnant le rapport de la Commission sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (2016).

² COM(2016) 602 final du 14.9.2016.

³ Au deuxième trimestre 2016, 74,33 % des fausses cartes d'identité, 60,46 % de faux titres de séjour et 17,11 % des faux passeports étaient des documents de l'UE (rapport d'analyse des risques du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes).

facteur important pour améliorer la protection des frontières et la gestion des flux migratoires et assurer la transition vers une union de la sécurité réelle et effective⁴.

La nature de la fraude portant sur les documents de voyage évolue rapidement. Les réseaux criminels qui se livrent à la falsification et la contrefaçon des documents de voyage se sont aujourd'hui spécialisés et mettent constamment au point de nouvelles formes de falsification, notamment en manipulant les dispositifs et techniques destinés à empêcher la falsification en vue de déjouer les contrôles biométriques, et de nouveaux modes opératoires.

La sophistication croissante des éléments de sécurité, des méthodes de production et des systèmes de vérification des documents rend plus difficile la falsification ou la contrefaçon des documents d'identité et de voyage. Les fraudeurs réagissent à cette évolution en délaissant de plus en plus la fraude «traditionnelle» – axée sur le document physique, consistant par exemple à modifier la date de validité d'un passeport (falsification) ou à fabriquer un document entièrement faux (contrefaçon) – pour se tourner vers d'autres types de fraude documentaire, comme la fraude basée sur la ressemblance. Ils ciblent également d'autres types de document, à l'instar des documents sources qui servent de pièces justificatives pour demander d'authentiques documents de voyage.

Selon le rapport 2016 du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes⁵, les faits d'imposture et d'obtention frauduleuse de documents authentiques ont respectivement augmenté de 4 % et 76 % entre le premier trimestre 2015 et le premier trimestre 2016, tandis que la fraude consistant en la falsification de documents a diminué (-8 %).

La présente communication présente un plan d'action pour améliorer la sécurité des documents de voyage. Les normes de sécurité appliquées aux documents de voyage et les exigences en matière de contrôle aux frontières⁶ sont définies au niveau de l'UE, mais les États membres conservent l'entière responsabilité des documents sources et de la production et la délivrance effectives des documents de voyage. Le plan d'action présente des mesures qui seront prises par la Commission et formule des recommandations pour les actions qui seront menées par les États membres dans le cadre des politiques nationales concernant tous les aspects de la sécurité des documents de voyage.

La Commission et les États membres devront veiller à ce que les droits fondamentaux, en particulier le droit à la protection des données à caractère personnel, soient garantis dans toutes les mesures visées dans le présent plan d'action.

En sa qualité de gardienne des traités, la Commission continuera de surveiller la bonne application du droit de l'Union et, le cas échéant, usera des pouvoirs qui lui sont conférés pour l'assurer.

II. PLAN D'ACTION

1. Enregistrement de l'identité

⁴ Communication de la Commission «Mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité pour lutter contre le terrorisme et ouvrir la voie à une union de la sécurité réelle et effective» (COM(2016) 230 final du 20.4.2016).

⁵ <http://frontex.europa.eu/publications>.

⁶ En ce qui concerne les exigences en matière de contrôle aux frontières, voir le titre V, chapitre 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Les documents authentiques établis à partir d'une fausse identité sont très difficiles à détecter lors du franchissement des frontières ou à l'intérieur du territoire d'un État membre. Il convient d'établir l'identité des personnes et de délivrer les documents sources⁷ sur la base des registres de population contenant des données actualisées et pertinentes à caractère historique, social et géographique. Les pays disposant d'un registre de population biométrique ou d'une base de données sur les documents de voyage peuvent vérifier l'identité d'une personne chaque fois que celle-ci fait la demande d'un nouveau document de voyage, de sorte qu'une personne ne peut pas demander un document authentique au moyen d'un faux document source.

S'il peut être légal qu'une personne change de nom, ce processus doit faire l'objet d'une attention particulière et les procédures ne doivent présenter aucune faille. Lorsque des adultes s'enregistrent ou font une demande de passeport pour la première fois (par exemple à la suite d'une naturalisation) et qu'aucune donnée d'enregistrement fiable n'est disponible, les autorités compétentes doivent mener des entretiens en face à face et, le cas échéant, rechercher des preuves supplémentaires attestant que la personne utilise effectivement l'identité dont elle affirme qu'elle est la sienne, par exemple, au moyen des listes électorales ou des données de sécurité sociale de la personne⁸.

De plus, les documents sources doivent présenter un niveau minimum de sécurité pour éviter les falsifications. L'UE a contribué à hauteur de 16 millions d'EUR à des initiatives de recherche et développement⁹ en vue de garantir une plus grande sécurité des documents sources. Les futurs programmes de travail d'Horizon 2020 sur les sociétés sûres, pour la période 2018-2020, appuieront des travaux de recherche et développement sur la sécurité des documents.

En dehors de l'UE, des projets s'inscrivant dans le nouveau cadre de partenariat dans le contexte de l'Agenda européen en matière de migration visent à mettre au point des bases de données pour l'enregistrement des éléments biométriques dans des pays partenaires clés en mesure d'assurer le bon fonctionnement des registres d'état civil et la numérisation des empreintes digitales ou des éléments biométriques.

Europol a financé l'élaboration d'un manuel sur la détection des faux documents sources. Il comporte des exemples et des descriptions succinctes des documents d'identité et documents sources européens, mais n'est pas aussi utilisé qu'il le devrait.

L'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques¹⁰ peuvent également contribuer à détecter les faux documents et à renforcer la sécurité des documents électroniques en fournissant une preuve de l'identité et en empêchant la fraude à l'identité grâce à la validation mutuelle en ligne des éléments d'identification. Ils peuvent

⁷ Les documents sources sont les certificats de naissance, de mariage ou de décès qui servent de pièces justificatives pour déposer une demande de document d'identité ou de voyage ou de titre de séjour.

⁸ Il s'agit d'éléments attestant du fait que la personne utilise effectivement l'identité qu'elle déclare, tels que des listes électorales, les registres de la sécurité sociale, etc.

⁹ Deux projets financés par le 7^e PC-Sécurité se rapportent spécifiquement à la sécurité des documents et à la gestion de l'identité: «Fast and trustworthy identity delivery and check with e-passports leveraging traveller privacy» (projet Fidelity) et «Recommendations for reliable breeder documents restoring e-passport confidence and leveraging extended border security» (projet Origins). Le défi «Sociétés sûres» d'Horizon 2020 finance le projet «Reliable European identity ecosystem» (Aries).

¹⁰ Règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE (JO L 257 du 28.8.2014, p. 73).

également contribuer à faciliter le dépôt en ligne sécurisé des demandes de renouvellement des documents de voyage.

Un règlement adopté récemment, qui simplifie la circulation de certains documents publics dans l'Union¹¹, établit que les certificats de naissance et de mariage délivrés dans un État membre peuvent être acceptés comme étant authentiques dans un autre État membre sans être revêtus d'un timbre d'authentification. Il renforce la lutte contre la fraude par la mise en place d'une coopération administrative dans le cadre de laquelle les États membres communiquent entre eux, via le système d'information du marché intérieur (IMI), en cas de doutes quant à l'authenticité d'un document public, par exemple pour vérifier l'authenticité de documents sources.

Actions spécifiques

Les États membres devraient:

- examiner les moyens d'éviter au mieux de délivrer des documents authentiques sur la base d'identité fausse, par exemple en renforçant les procédures applicables en cas d'enregistrement de l'identité/de première demande plus tard au cours de la vie ou de changement de nom;
- examiner les moyens de rendre leurs documents sources plus résistants à la fraude, par exemple en y intégrant des éléments de sécurité;
- faire en sorte que le manuel d'Europol sur les documents sources soit largement diffusé auprès de toutes les autorités délivrant des documents et promouvoir son utilisation continue; et
- mettre rapidement en œuvre le règlement visant à favoriser la libre circulation des citoyens en simplifiant les conditions de présentation de certains documents publics dans l'UE et en exploiter le potentiel pour améliorer la sécurité des documents publics par l'utilisation du système d'information du marché intérieur.

La Commission entend:

- évaluer la situation actuelle dans les États membres et faciliter le débat sur les éléments d'identification biométriques (image faciale et/ou empreintes digitales) dans les registres de population, tout en respectant pleinement la législation de l'Union en matière de protection de données à caractère personnel et en tenant compte du contexte national dans les États membres 2017;
- faciliter le débat sur la manière dont les documents sources peuvent être rendus plus sûrs, à partir du deuxième trimestre 2017;
- collaborer avec les pays partenaires clés pour promouvoir et appuyer la mise en place d'éléments d'identification biométriques dans leurs registres de population;
- renforcer les activités de recherche et développement dans le domaine des

¹¹ Règlement (UE) n° 2016/1191 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 visant à favoriser la libre circulation des citoyens en simplifiant les conditions de présentation de certains documents publics dans l'Union européenne, et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 (JO L 200 du 26.7.2016, p. 1).

documents sources et de la vérification des documents, notamment l'évaluation des technologies mobiles, dans le cadre du programme d'Horizon 2020 sur les sociétés sûres pour la période 2018-2020; et

- suivre la mise en œuvre du règlement visant à favoriser la libre circulation des citoyens en simplifiant les conditions de présentation de certains documents publics et en évaluer le potentiel pour améliorer encore davantage la sécurité électronique des documents publics.

2. Délivrance des documents

Lors de la réunion du Conseil de décembre 2005, tous les États membres de l'UE ont adopté des conclusions¹² concernant les normes de sécurité minimales pour les processus de délivrance des cartes d'identité des États membres. Elles ont été suivies d'une résolution en 2006¹³. Ces recommandations portent sur la délivrance des cartes d'identité utilisées comme documents de voyage, mais sont utiles pour tous les documents de voyage. Néanmoins, certaines d'entre elles (par exemple, exiger que les demandeurs présentent leur demande en personne et superviser l'intégralité du processus de délivrance) ne sont pas encore pleinement mises en œuvre.

Il importe que les États membres échangent leurs bonnes pratiques en ce qui concerne tant l'enregistrement des éléments biométriques que les procédures d'octroi et de délivrance des documents afin de parvenir à une plus grande cohérence entre les pratiques nationales. La Commission facilitera ce processus en organisant des ateliers et des réunions ad hoc.

Nous savons que la décentralisation des processus de délivrance permet aux fraudeurs de voler et de réutiliser plus facilement les documents vierges. La centralisation ainsi que le suivi/la vérification des processus de délivrance et de personnalisation (remplissage des documents vierges) empêchent la circulation des documents volés (en particulier lorsqu'ils sont vierges).

Actions spécifiques

Les États membres devraient:

- veiller à la mise en œuvre complète de la résolution de 2006 concernant les normes de sécurité minimales pour les processus de délivrance;
- échanger des informations sur les bonnes pratiques relatives à l'enregistrement des éléments biométriques ainsi qu'aux procédures d'octroi et de délivrance des documents; et

¹² Conclusions des représentants des gouvernements des États membres concernant les normes de sécurité minimales communes pour les cartes d'identité nationales des États membres (1 et 2 décembre 2005).

¹³ Résolution des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil des 4 et 5 décembre 2006, concernant les normes minimales de sécurité des cartes d'identité valables pour les déplacements et délivrées par les États membres.

- renforcer le suivi des processus de personnalisation/délivrance des documents d'identité et de voyage afin de limiter le nombre de documents vierges volés.

La Commission entend:

- faciliter l'échange des bonnes pratiques relatives aux procédures de délivrance et à la gestion de l'identité en organisant des ateliers à partir du premier trimestre 2017.

3. Production des documents

3.1 Éléments de sécurité dans les documents de voyage

Des instruments législatifs fixant des normes relatives aux éléments de sécurité et aux éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres¹⁴, et établissant un modèle type de visa¹⁵ et un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers¹⁶ ont été adoptés au niveau de l'UE. Ces normes sont également utilisées pour les permis de franchissement local de la frontière¹⁷ et les permis délivrés dans le cadre de l'acquis sur la migration légale. Les spécifications techniques requises pour les documents étant constamment actualisées pour empêcher la fraude, il importe que les documents produits soient pleinement conformes aux versions les plus récentes de ces spécifications techniques.

La Commission a présenté deux propositions¹⁸ visant à renforcer les éléments de sécurité et à établir un nouveau modèle de visa et de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers. L'adoption rapide de ces propositions permettrait de réduire le recours aux documents falsifiés pour entrer dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.

À l'heure actuelle, il existe des différences considérables entre les niveaux de sécurité des cartes nationales d'identité délivrées par les États membres et des titres de séjour destinés aux ressortissants de l'Union qui résident dans un autre État membre et aux membres de leur famille, ce qui accroît le risque de falsification et de fraude documentaire et donne lieu à des difficultés d'ordre pratique pour les citoyens lorsqu'ils souhaitent exercer leur droit à la libre circulation. En guise de suivi de son rapport 2013 sur la citoyenneté de l'Union, et comme elle l'a indiqué dans sa communication de 2016 «Accroître la sécurité dans un monde de mobilité», la Commission a lancé une étude¹⁹ pour examiner plus avant les problèmes de sécurité, notamment une éventuelle harmonisation des éléments de sécurité en vue de renforcer leur résistance face aux risques de fraude documentaire. Le renforcement des éléments de sécurité des documents d'identité et des titres de séjour pourrait également permettre de remédier au problème qui a été relevé dans les derniers rapports du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, à savoir que les cartes nationales d'identité d'un moindre degré de sécurité sont les faux documents les plus fréquemment détectés.

¹⁴ Règlement (CE) n° 2252/2004 (JO L 385 du 29.12.2004, p. 1). Le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent pas à cette mesure.

¹⁵ Règlement (CE) n° 1683/95 (JO L 164 du 14.7.1995, p. 1).

¹⁶ Règlement (CE) n° 1030/2002 (JO L 157 du 15.6.2002, p. 1).

¹⁷ Règlement (CE) n° 1931/2006 (JO L 405 du 30.12.2006, p. 1).

¹⁸ Proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 1683/1995 du 29 mai 1995 établissant un modèle type de visa (COM(2015) 303 final); proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers (COM(2016) 434 final).

¹⁹ Étude à l'appui de la préparation d'une analyse d'impact sur les initiatives stratégiques de l'UE concernant les titres de séjour et les documents d'identité en vue de faciliter l'exercice du droit à la libre circulation.

Dans le cadre du droit à la protection consulaire dont bénéficient les citoyens de l'Union dont l'État membre ne dispose pas d'une représentation diplomatique ou consulaire dans un pays tiers, un autre État membre pourrait être amené à délivrer des titres de voyage provisoires à ces citoyens. Une décision de 1996²⁰ a établi un modèle uniforme pour ces titres de voyage provisoires qui permettent aux citoyens de retourner dans leur pays d'origine. La délivrance de titres de voyage provisoires est le type d'assistance consulaire le plus fréquent. Vingt ans après son adoption, cette décision est toutefois dépassée²¹. Certains États membres n'utilisent pas le titre de voyage provisoire, jugé peu sûr du point de vue de la fraude documentaire. Dans le contexte de cette révision, la Commission étudiera également les possibilités de modernisation des éléments de sécurité des titres de voyage provisoires.

3.2 Enregistrement des éléments biométriques

Des lignes directrices ont été adoptées à l'échelon de l'UE à l'intention des autorités qui enregistrent les éléments d'identification biométriques intégrés dans les passeports et les titres de séjour des ressortissants de pays tiers²². Il s'agit d'une mission très importante puisque la plupart des non-concordances observées lors du contrôle aux frontières résultent d'un mauvais enregistrement des données au moment de la délivrance. La qualité des éléments biométriques est le paramètre qui a le plus d'incidence sur l'exactitude des systèmes biométriques automatiques. Il convient également de tenir compte des vulnérabilités des éléments biométriques, à l'instar des techniques de métamorphose des visages («face-morphing») et d'usurpation des empreintes digitales («fingerprint-spoofing») ²³.

Actions spécifiques
<p><i>Le Parlement européen et le Conseil devraient:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - adopter dès que possible les propositions relatives à un modèle type de visa et un modèle uniforme de titre de séjour plus sécurisés pour les ressortissants de pays tiers afin d'éviter de nouvelles fraudes. <p><i>La Commission entend:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - au premier trimestre 2017, conclure l'étude sur les options stratégiques de l'UE visant à améliorer la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des titres de séjour des citoyens de l'Union résidant dans un autre État membre et des membres de leur famille qui ne sont pas des ressortissants de l'UE afin de limiter le risque de fraude et de falsification. La Commission évaluera les prochaines étapes, les options et leur incidence en vue d'une éventuelle initiative législative avant la fin de l'année 2017; - examiner la nécessité éventuelle de modifier le règlement (CE) n° 1931/2006 afin de

²⁰ Décision des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 25 juin 1996 (JO L 168 du 6.7.1996, p. 4).

²¹ Cela s'explique également par l'entrée en vigueur de la directive (UE) 2015/637 établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers.

²² Décision C(2011) 5499 de la Commission du 4 août 2011.

²³ «Face-morphing»: le fait de combiner deux images faciales à l'aide de programmes numériques; «fingerprint-spoofing»: le fait d'utiliser de fausses empreintes digitales en copiant des empreintes sur du caoutchouc.

s'assurer que les conditions de délivrance des permis de franchissement local de la frontière, ainsi que les éléments de sécurité de ces permis, garantissent une évaluation appropriée des risques pour la sécurité, sans toutefois porter quelque atteinte que ce soit aux bénéficiaires que le titulaire d'un permis tire du règlement et du code frontières Schengen;

- élaborer de nouvelles orientations/formations concernant le bon enregistrement des éléments d'identification biométriques, en abordant tout particulièrement la qualité et les vulnérabilités des données biométriques, à partir du troisième trimestre 2017; et
- contrôler la conformité des éléments de sécurité intégrés aux documents de voyage délivrés par les États membres par rapport aux spécifications techniques de l'UE.

4 Contrôle des documents

Le code frontières Schengen²⁴ établit des procédures pour les vérifications effectuées en ce qui concerne les citoyens de l'Union et les ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures. Les garde-frontières doivent procéder à ces vérifications avec rapidité et s'appuyer sur des technologies et des bases de données ainsi que sur des outils de formation et d'orientation pour pouvoir vérifier les documents de voyage.

4.1 Vérifications électroniques portant sur les documents de voyage des ressortissants de pays tiers

La vérification électronique de l'authenticité des documents de voyage des ressortissants de pays tiers est une composante essentielle du futur système d'entrée/sortie²⁵; elle contribue à la sécurité dans la mesure où elle permet de détecter et de combattre la fraude à l'identité ainsi que l'utilisation frauduleuse de documents de voyage. De plus, le système luttera contre la fraude à l'identité en gérant l'identité biométrique des ressortissants de pays tiers, tout comme le fait le système d'information sur les visas pour les titulaires de visa. À cette fin, les deux systèmes sont étroitement liés.

L'obtention de certificats auprès de pays tiers (autorités de certification signataires nationales) en vue d'authentifier le document de voyage est un processus long et délicat, qui est toutefois nécessaire pour s'assurer que la chaîne de confiance est ininterrompue du «producteur» du certificat au «consommateur» (utilisateur). En 2015, la Commission a lancé un projet pilote visant à étudier les moyens de recueillir les certificats des pays tiers, de valider leur niveau de confiance puis de les partager sous la forme d'une «liste de contrôle» conforme à une spécification élaborée par l'Organisation de l'aviation civile internationale²⁶. À partir de 2017, cette liste de contrôle pourrait, pour tous les États membres, simplifier et encourager davantage l'authentification électronique des documents de voyage émanant de pays tiers.

²⁴ Règlement (UE) n° 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JO L 77 du 23.3.2016, p. 1).

²⁵ COM(2016) 194 final du 6.4.2016.

²⁶ Une liste de contrôle rassemble les certificats de plusieurs autorités de certification signataires nationales et est publiée par un pays qui a vérifié les certificats et signé la liste. La procédure est décrite dans le document n° 9303 de l'OACI.

4.2 Vérifications dans les bases de données

Le titulaire d'un document doit immédiatement signaler la perte ou le vol de ce dernier. Si les États membres enregistrent sans tarder cette information dans le système d'information Schengen (SIS) et la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés ou perdus, comme ils y sont juridiquement tenus, les risques de fraude à l'identité sont considérablement réduits. Depuis le 24 novembre 2016, plus de 52 millions de signalements concernant des documents délivrés et plus d'un million de signalements concernant des documents vierges ont été émis dans le SIS. En 2015, quelque 18 500 réponses positives ont concerné des documents délivrés.

Les États membres devraient également transmettre à Interpol des données sur les documents de voyage égarés, volés ou détournés qui ont été délivrés par des pays tiers afin que l'organisation puisse, lorsque cela est possible, les introduire dans sa base de données sur les documents de voyage volés ou perdus. Cela s'avère tout particulièrement important en ce qui concerne, par exemple, les documents de voyage syriens obtenus de manière frauduleuse. Cette base de données sur les documents de voyage volés ou perdus contient plus de 68 millions d'entrées et a fait l'objet de plus de 1 243 milliards de consultations entre janvier et septembre 2016, qui ont donné lieu à plus de 115 000 réponses positives.

La proposition de modification du code frontières Schengen²⁷ fera obligation de vérifier tous les documents de voyage, quelle que soit la nationalité du titulaire, par une consultation du SIS et de la base de données sur les documents de voyages volés ou perdus. Il sera plus facile d'identifier les documents volés, détournés, égarés ou invalidés et de les saisir ou de les conserver comme éléments de preuve. En outre, la proposition d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)²⁸ devrait permettre de vérifier les documents de voyage des ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa par une consultation du SIS et de la base de données sur les documents de voyage volés ou perdus. Le groupe d'experts de haut niveau sur les systèmes d'information et l'interopérabilité²⁹ examine la manière dont l'interopérabilité pourrait contribuer à améliorer les vérifications relatives aux documents et à l'identité.

4.3 Formation

Les États membres, les agences compétentes de l'UE et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (entre autres) ont élaboré à l'intention des gardes-frontières une formation sur la détection de la fraude documentaire. Celle-ci doit faire l'objet d'une mise à jour constante, notamment pour mettre l'accent sur les nouvelles formes de fraude, telles que la fraude basée sur la ressemblance, et pour tenir compte de toutes les personnes qui participent à la vérification des documents, comme les transporteurs, les services consulaires et les administrations locales.

²⁷ La proposition de modification du code frontières Schengen (COM(2015) 670 final du 15.12.2015) sera formellement adoptée au premier trimestre 2017.

²⁸ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n° 515/2014, (UE) n° 2016/399, (UE) n° 2016/794 et (UE) n° 2016/1624 (COM(2016) 731 final).

²⁹ Celui-ci a été créé à la suite de la communication de la Commission intitulée «Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité» (COM(2016) 205 final du 6.4.2016).

La directive sur la responsabilité des transporteurs prévoit des sanctions pécuniaires pour les transporteurs qui transportent des ressortissants de pays tiers qui ne possèdent pas les documents nécessaires pour entrer dans l'UE. Il convient d'examiner plus avant la possibilité d'y faire figurer des dispositions appropriées sur la formation des transporteurs en vue d'améliorer la détection de la fraude documentaire.

4.4 Outils

Parmi les outils dont disposent les fonctionnaires de police, des garde-frontières et d'autres entités pour détecter la fraude documentaire, figure la base de données de faux documents et documents authentiques en ligne (FADO), une banque d'images européenne contenant des descriptions types, dans les 24 langues officielles de l'UE, des éléments de sécurité des documents et des techniques de falsification et comportant plusieurs fonctions avec option de lien permettant un accès direct à d'autres bases de données relatives aux documents, ainsi qu'à des applications nationales et commerciales.

La base FADO a été créée dans le cadre d'une coopération entre les États membres et devrait être intégrée dans un cadre juridique de l'Union. À l'heure actuelle, les États membres ne sont pas juridiquement tenus d'y verser des documents (qu'il s'agisse de leurs documents authentiques ou de ceux qu'ils ont détectés), ce qui donne lieu à des écarts importants entre les contributions des différents États membres, en ce qui concerne tant leurs propres documents que ceux des pays tiers. De plus, l'utilisation proprement dite de la base de données demeure limitée. Il conviendrait d'analyser la valeur ajoutée du système et de déterminer si des améliorations sont nécessaires.

Outre les services de police et les autorités frontalières, les entités civiles et privées³⁰ chargées de procéder à des vérifications d'identité pour diverses raisons s'appuient également sur des documents d'identité et de voyage authentiques. Les catégories de personnes ou entités dont l'expertise en documents n'est pas la mission première devraient pouvoir s'en remettre à des mécanismes d'authentification simples qui ne nécessitent pas de connaissances ou d'équipements spécialisés. Les non-experts et le grand public ont accès à un sous-système de la base FADO, où figurent des informations moins détaillées. Il convient d'examiner les possibilités de leur donner un accès plus large aux signalements concernant les documents volés ou perdus, aux bases de données sur les documents authentiques et aux dernières informations sur les tendances en matière de fraude.

4.5 Éléments biométriques intégrés dans les documents de voyage

Les éléments d'identification biométriques constituent un outil important pour la détection de la fraude. Les fonctionnaires chargés des vérifications aux frontières peuvent les utiliser pour établir l'identité d'une personne, notamment en comparant les données figurant sur la puce à celles figurant sur le document.

Pour vérifier les éléments électroniques des passeports et titres de séjour électroniques, les autorités doivent recevoir les certificats requis de la part de l'État membre qui a délivré le document afin de pouvoir accéder aux empreintes digitales stockées sur la puce. La vérification électronique systématique des données figurant sur la puce devrait permettre de détecter les cas de fraude documentaire les plus courants, comme la manipulation de la

³⁰ Par exemple, les services postaux, les banques, les notaires, les agences de voyages, les sociétés de location de voitures, les agences de transfert d'argent.

photographie du titulaire. Malheureusement, tous les États membres n'échangent pas leurs certificats.

La mise en place d'une fonction de recherche sur les empreintes digitales permettra d'accroître les possibilités du SIS en matière de lutte contre la fraude documentaire. Les premiers éléments (mécanisme de contrôle de la qualité des données) seront prêts d'ici la mi-2017 et les travaux au niveau central seront achevés au quatrième trimestre 2017. Cette fonction de recherche permettra d'identifier (au moyen de leurs empreintes) les personnes recherchées par les autorités. Le système automatisé d'identification dactyloscopique (AFIS) procédera à des vérifications d'identité et contribuera largement à la détection de la fraude documentaire et de la fraude à l'identité. Les États membres le mettront progressivement en place à compter du début de l'année 2018.

Les passeports, cartes d'identité, permis de conduire, titres de séjour et documents de voyage volés, détournés, égarés ou invalidés peuvent d'ores et déjà être introduits dans le SIS, mais la Commission envisage de proposer (dans le cadre de la révision de la base juridique du système) que les documents falsifiés le soient aussi. La détection et la saisie de ces documents bénéficieront ainsi d'une approche plus globale.

Actions spécifiques

Les États membres devraient:

- enregistrer de manière systématique tous les documents volés, détournés, égarés ou invalidés dans le SIS et la base de données des documents de voyage perdus ou volés de manière à ce qu'ils soient saisis et/ou conservés comme éléments de preuve dans le cadre d'une procédure pénale s'ils sont à nouveau présentés par le titulaire, ce qui permet leur retrait effectif de la circulation;
- alimenter de manière systématique les bases de données d'Interpol sur les documents de voyage volés, détournés, égarés ou invalidés qui ont été délivrés par des pays tiers, lorsque ces pays ne le font pas eux-mêmes;
- veiller à ce que les garde-frontières aient un meilleur accès aux systèmes d'information utiles;
- améliorer la collecte de données et l'échange d'informations sur la fraude documentaire, en particulier en ce qui concerne les sosies, les documents authentiques obtenus de manière frauduleuse et la fraude à l'identité; et
- accélérer la mise en place de la fonction de recherche sur les empreintes digitales dans le SIS.

La Commission entend:

- proposer que la base juridique du SIS soit révisée de manière à ce que les États membres puissent introduire les documents de voyage falsifiés dans le système à partir de décembre 2016;
- discuter avec les États membres de la manière d'améliorer l'utilisation de la base de données de faux documents et documents authentiques en ligne (FADO), notamment en étudiant les différentes possibilités de développement futur, de synergies et de valeur ajoutée à partir du premier trimestre 2017;
- prévoir une liste régulièrement mise à jour des certificats nécessaires à l'authentification électronique des documents de voyage au cours du troisième trimestre 2017;
- collaborer avec les agences compétentes de l'Union pour dynamiser les activités de formation dans de nouveaux domaines de la fraude documentaire;
- étudier la possibilité d'inclure des exigences en matière de formation dans la directive sur la responsabilité des transporteurs;
- examiner comment améliorer la mise à disposition des informations sur les nouveaux et les faux documents auprès des personnes ou entités dont l'expertise en documents n'est pas la mission première, au cours du quatrième trimestre 2017;
- continuer à suivre la mise en œuvre de la législation de l'UE relative à l'utilisation des applications biométriques pour la sécurité des documents et l'échange de

certificats entre les États membres; et

- mettre en place une fonction de recherche sur les empreintes digitales au niveau central du SIS au quatrième trimestre 2017.

III. SUIVI

La Commission invite les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer une mise en œuvre rapide du présent plan d'action. Elle présentera au Parlement européen et au Conseil, au plus tard à la fin du premier trimestre 2018, un rapport sur les progrès accomplis.

II.