

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un système d'entrée/sortie pour l'enregistrement des entrées et sorties des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures des États membres de l'Union européenne»

COM(2013) 95 final – 2013/0057 (COD),

sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 en ce qui concerne l'utilisation du système d'entrée/sortie (EES) et le programme d'enregistrement des voyageurs (RTP)»

COM(2013) 96 final – 2013/0060 (COD)

et sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un programme d'enregistrement des voyageurs»

COM(2013) 97 final – 2013/0059 (COD)

(2013/C 271/18)

Rapporteur général: **M. Cristian PÎRVULESCU**

Le Parlement européen, en date des 14 mars et 16 avril 2013, et le Conseil, en date du 27 mars 2013, ont décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur les propositions suivantes:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un système d'entrée/sortie pour l'enregistrement des entrées et sorties des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures des États membres de l'Union européenne»

COM(2013) 95 final - 2013/0057 (COD)

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 en ce qui concerne l'utilisation du système d'entrée/sortie (EES) et le programme d'enregistrement des voyageurs (RTP)»

COM(2013) 96 final - 2013/0060 (COD)

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un programme d'enregistrement des voyageurs»

COM(2013) 97 final - 2013/0059 (COD).

Le 19 mars 2013, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 490^e session plénière des 22 et 23 mai 2013 (séance du 22 mai 2013) de nommer M. PÎRVULESCU rapporteur général, et a adopté le présent avis par 125 voix pour, 4 voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction

1.1 La proposition législative fait partie du paquet «Nouvelle génération de contrôles aux frontières», une initiative stratégique du programme de travail 2012 de la Commission. Selon la Commission européenne, ce paquet répond à deux défis majeurs qui sont interdépendants, à savoir comment surveiller efficacement les flux de voyageurs et les déplacements des ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures de l'espace Schengen dans son ensemble et comment faire en sorte que les franchissements des frontières soient rapides et simples pour le nombre croissant de voyageurs réguliers qui constituent la grande majorité des personnes qui traversent les frontières.

1.2 Dans sa communication du 13 février 2008, intitulée «Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières

dans l'Union européenne», la Commission avait proposé la création d'un système d'entrée/sortie (EES).

1.3 Cette proposition a été entérinée dans le programme de Stockholm, adopté par le Conseil européen au mois de décembre 2009, qui réaffirmait le potentiel que pourrait offrir un système d'entrée/sortie permettant aux États membres d'échanger des données de manière efficace tout en garantissant le respect des règles de protection des données.

1.4 Les conclusions du Conseil européen des 23 et 24 juin 2011 appelaient à faire progresser rapidement les travaux concernant les «frontières intelligentes». En réponse à cet appel, la Commission a adopté, le 25 octobre 2011, une nouvelle communication sur les différentes options et la voie à suivre.

1.5 Le Comité économique et social européen a élaboré un certain nombre d'avis relatifs à la mise en œuvre des deux systèmes complémentaires⁽¹⁾. Ces avis ont mis en évidence la valeur ajoutée des engagements et des instruments de l'UE visant à relever les défis d'une mobilité transfrontalière croissante. L'UE a un rôle majeur à jouer et des responsabilités à assumer lorsqu'il s'agit de garantir la coordination entre les États membres. Compte tenu des récents défis liés à la mobilité et à la migration, le CESE a défendu les principes de proportionnalité et d'efficacité. Il a également souligné l'importance capitale de garantir la protection des droits fondamentaux dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des programmes.

2. Observations générales

2.1 Étant donné l'accroissement prévisible de la mobilité aux frontières de l'UE, il convient d'accélérer les efforts visant à créer des systèmes fiables et efficaces de gestion et de contrôle des frontières.

2.2 Le CESE salue la logique sous-jacente du paquet «Frontières intelligentes», qui vise à trouver un juste équilibre entre la nécessité d'encourager la mobilité et d'apaiser les inquiétudes relatives à la sécurité, qui semblent avoir gagné du terrain dans l'ensemble de l'UE au cours des dernières années.

2.3 Le CESE reconnaît la valeur ajoutée d'un engagement, d'une gestion et d'un investissement à l'échelle de l'UE, et espère que les États membres coordonneront leurs efforts afin de garantir la réussite de la mise en œuvre des programmes envisagés.

2.4 Le CESE souhaite souligner que l'identité de l'Union européenne est explicitement et implicitement associée à l'ouverture et à l'interconnexion, non seulement à l'intérieur, mais aussi au-delà de ses frontières. L'UE constitue un espace culturel, social, politique et économique dynamique, et la mobilité transfrontalière s'avère essentielle pour maintenir son importance sur la scène internationale. Dans cet esprit, les institutions européennes et les États membres devraient s'assurer que les nouveaux systèmes n'aient pas d'incidence sur les voyages dans l'UE des ressortissants de pays tiers, ni sur leur volonté de s'y rendre.

2.5 De même, il y a lieu d'accorder une attention particulière à la perception par le public des deux systèmes et de leur fonctionnement, en expliquant clairement les règles aux ressortissants de pays tiers. L'UE et les États membres devraient coopérer avec les autorités des pays tiers afin de garantir que les voyageurs potentiels aient accès aux informations et à une assistance, en particulier en ce qui concerne leurs droits. Le paquet doit bénéficier d'un volet de communication doté des ressources adéquates.

2.6 Le CESE invite tous les acteurs et les institutions concernés à prendre en considération les droits fondamentaux au moment de développer davantage et de mettre en œuvre les deux systèmes. Malgré leur nature plutôt technique, les deux systèmes ont des incidences considérables sur les droits et les libertés fondamentaux des citoyens et de l'ensemble des ressortissants de pays tiers qui se rendent dans l'UE. Le CESE se félicite de l'attention portée aux questions liées à la protection et la confidentialité des données, et espère que la protection de l'ensemble des droits fondamentaux concernés fera l'objet d'une attention et d'une surveillance appropriées.

2.7 Le CESE insiste sur les différences significatives entre les cadres institutionnels et les capacités des États membres, nombre d'entre eux appliquant leur propre version des deux systèmes. Une transformation à une telle échelle, associant un nombre important d'institutions et de personnes, constitue une opération ambitieuse, voire à risques. Les institutions concernées devraient garantir que la transition ne nuise en aucun cas aux voyageurs.

2.8 Au vu des expériences précédentes, le CESE souhaite également attirer l'attention sur le problème des coûts et de leur estimation. De tels systèmes sont particulièrement coûteux et il convient de garantir que les dépenses soient proportionnelles et efficaces. En outre, les premières estimations devraient être les plus précises possibles.

2.9 Le CESE souhaite que l'on se penche davantage sur la différenciation des voyageurs, qui constitue un volet clé du programme «Frontières intelligentes». Il est possible que la différenciation s'apparente, dans la pratique, à de la discrimination. L'accès au programme d'enregistrement des voyageurs (RTP) dépendra de la situation, du revenu, des compétences linguistiques et de l'éducation. Ce risque peut être diminué si les pouvoirs compétents restent ouverts à tous les types d'activités et d'affiliations acceptables pour les voyageurs éventuels.

2.10 Le CESE prend note de l'absence de données pertinentes et spécifiques en matière de mobilité. Outre le manque de chiffres précis sur les personnes qui effectuent des séjours courts mais qui dépassent ensuite la durée de séjour autorisée, l'on ne dispose pas de données qualitatives qui pourraient permettre de comprendre ce phénomène. La politique ne devrait pas reposer uniquement sur des données quantitatives qui seraient recueillies une fois les systèmes en place. Des ressources supplémentaires sont nécessaires afin d'analyser les usages et les abus du système actuel.

2.11 Le CESE encourage l'UE et les États membres à accorder l'attention nécessaire à la formation du personnel qui travaille directement avec les voyageurs, en particulier les fonctionnaires consulaires et les agents des services de contrôle frontalier. En plus d'être très bien formés, ceux-ci devraient être capables d'aider les voyageurs à suivre des procédures qui sont techniquement compliquées et délicates sur le plan psychologique.

⁽¹⁾ JO C 88 du 11.4.2006, pp. 37-40, JO C 128 du 18.5.2010, pp. 29-35, JO C 128 du 18.5.2010, pp. 80-88, JO C 44 du 11.2.2011, pp. 162-166, JO C 376 du 22.12.2011, pp. 74-80, JO C 299 du 4.10.2012, pp. 108-114.

2.12 Bien qu'il reconnaisse les avantages de collecter des données biométriques, le CESE prend note des conséquences du relevé des empreintes digitales sur les voyageurs, qu'ils soient en situation régulière ou non. L'impact psychologique nuit à l'envie de voyager et, de manière générale, à la relation qu'entretient la personne avec la société qui l'accueille. En outre, le relevé des empreintes est traditionnellement associé aux activités criminelles et aux pratiques policières. Le CESE invite à examiner de manière plus approfondie la collecte de données biométriques dans le cadre des deux programmes, ainsi que les façons de limiter ses effets néfastes.

3. Observations particulières

3.1 Le CESE estime qu'il convient d'appliquer le droit à l'information, notamment lorsqu'il est question d'utiliser des données personnelles. Les ressortissants de pays tiers doivent prendre connaissance de leurs droits. Dans certaines situations, les barrières linguistiques peuvent empêcher l'usage effectif de ce droit. Les bases de données Justice et affaires intérieures actuelles et futures devraient prévoir par défaut la non-discrimination vis-à-vis des ressortissants de pays tiers et la lier étroitement à la garantie du respect des principes de protection des données (le droit à l'information, à des voies de recours effectives et au consentement individuel en matière de traitement des données), tout en accordant une attention particulière aux catégories vulnérables en tant que personnes concernées.

3.2 Le CESE estime qu'une vision plus détaillée des bases de données Justice et affaires intérieures et des systèmes d'information est nécessaire. La Commission européenne devrait fournir régulièrement, si possible chaque année, un rapport consolidé de suivi de l'activité de tous les systèmes qui impliquent l'échange de données et d'informations dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, indiquant le type d'informations partagées et l'objectif de ces échanges.

3.3 L'UE devrait encourager les gouvernements nationaux à soutenir de manière adéquate les institutions chargées du suivi et de la surveillance globale du système d'entrée/sortie.

3.4 Le Comité se félicite que l'octroi de l'accès au RTP passe progressivement d'une approche «centrée sur le pays» à une approche «centrée sur la personne». Il recommande qu'un entretien avec l'auteur d'une demande soit réalisé d'office, en particulier lorsque des précisions supplémentaires sont nécessaires. Le CESE attire également l'attention sur la logique du profilage (prise de décision automatisée) et de l'exploration des données qui est associée aux bases de données Justice et affaires intérieures et aux frontières intelligentes, et estime que l'utilisation potentielle de la race, de l'appartenance ethnique ou d'autres données sensibles comme base pour le contrôle statistique des données est difficilement compatible avec les principes de

non-discrimination, le droit dérivé et les obligations en matière de droits fondamentaux.

3.5 Le CESE préconise une définition plus large des voyageurs réguliers, afin qu'elle couvre toute activité culturelle, économique et sociale. Il encourage les États membres à tenir compte pleinement de la diversité de la vie sociale. Il convient d'éviter d'accorder des traitements préférentiels à toute catégorie socioprofessionnelle.

3.6 Les ressortissants de pays tiers peuvent demander leur inscription au programme d'enregistrement des voyageurs aux consulats, dans les centres communs de dépôt des demandes et aux points de passage frontalier. Si cette possibilité est utile pour le candidat, elle constitue également un défi en matière de gestion. L'ensemble du personnel concerné devrait être informé et correctement formé sur le fonctionnement des systèmes.

3.7 Le CESE estime que la procédure liée à la preuve de prise en charge ou à l'attestation d'accueil privé pourrait être compliquée. Si elle est maintenue, elle devrait au moins prévoir un format minimal et standard pour l'ensemble de l'UE. De cette manière, les États membres ne se serviraient pas de ce document comme un moyen de dissuasion.

3.8 Par principe, la délivrance de documents d'accompagnement nécessaires pour compléter une demande d'accès au RTP ne devrait pas entraîner de coûts inutiles et excessifs pour le demandeur, ni pour les organisations concernées. Il convient de calculer les frais encourus par l'auteur de la demande et les organisations de soutien dans le cadre des évaluations intermédiaires.

3.9 En ce qui concerne la période pendant laquelle les autorités compétentes doivent prendre une décision, nous recommandons une période maximale de 25 jours, tout en encourageant une prise de décision rapide.

3.10 Il y a lieu de préciser davantage les critères de rejet d'une demande d'accès au RTP. Les bases qui servent à évaluer le degré de menace pour l'ordre public, la sécurité nationale et la santé publique ne sont pas claires. Ce manque de clarté est susceptible d'entraîner des décisions arbitraires. Cette évaluation est réalisée par des milliers de personnes qui possèdent des expériences et des formations très différentes, et qui disposent d'informations très variées concernant le voyageur, ses activités et son pays d'origine. En outre, le fait de citer la menace pour les relations internationales d'un État membre parmi les critères de rejet est discutable.

3.11 Il est très important que les demandeurs non admis (demande non recevable/rejetée) puissent effectivement faire appel de la décision. Le CESE encourage la Commission et les États membres à aider les personnes qui souhaitent exercer leur droit de recours.

Bruxelles, le 22 mai 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE
