



Bruxelles, le 28.2.2013
SWD(2013) 48 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant 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}

{SWD(2013) 47}

{SWD(2013) 49}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant 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

1. DEFINITION DU PROBLEME

1.1. Contexte

Dans sa communication du 13 février 2008 intitulée «*Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne*»¹, la Commission a proposé la création d'un système d'entrée/sortie [entry/exit system (EES)]. Ce système devait prévoir l'enregistrement des données à caractère personnel ainsi que des dates d'entrée et de sortie de chaque ressortissant de pays tiers bénéficiant d'un droit de séjour de courte durée lors du franchissement des frontières extérieures. La Communication de 2008 était assortie d'une analyse d'impact².

Les conclusions du Conseil européen des 23 et 24 juin 2011 appelaient à accélérer les travaux sur les «frontières intelligentes». La Commission y a donné suite en adoptant, le 25 octobre 2011, une nouvelle communication explorant les différentes options et pistes envisageables³. Elle concluait que la mise en œuvre d'un système d'entrée/sortie permettrait à l'Union de disposer de données précises sur les flux de voyageurs à destination et en provenance de l'espace Schengen, à tous les points de passage de ses frontières extérieures, ainsi que sur les voyageurs ayant dépassé la durée de séjour autorisée.

1.2. Pourquoi envisager la création d'un système d'entrée/sortie

L'analyse d'impact de 2008 examinait l'immigration irrégulière, y compris l'absence de données permettant d'identifier les personnes dont le droit de séjour avait expiré, ainsi que le terrorisme et les formes graves de criminalité, qu'elle considérait comme étant les principaux problèmes à traiter au moyen de la création de l'EES. Comme expliqué dans la communication de 2011:

¹ COM(2008) 69 final.

² Le document SEC(2008) 153, l'étude préparatoire destinée à évaluer l'impact de la création d'un système automatisé d'entrée/sortie aux frontières extérieures de l'UE et de l'introduction d'un régime de franchissement des frontières réservé aux voyageurs de bonne foi (Programme d'enregistrement des voyageurs), élaborée par GHK, et l'étude relative à la faisabilité technique du programme d'entrée/sortie élaborée par Unisys. Ces études sont publiées sur le site web suivant: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/borders_schengen_en.htm

³ COM(2011) 680 final.

«Le système d'entrée-sortie permettrait un calcul précis et fiable de la durée de séjour autorisée, ainsi qu'une vérification de l'historique des déplacements de la personne concernée, qu'elle soit titulaire d'un visa ou exemptée de l'obligation de visa, en tant qu'élément fondamental d'une évaluation des risques de premier niveau. Le système actuel d'apposition de cachets sur les passeports serait ainsi remplacé par un registre électronique indiquant les dates et lieux où le ressortissant de pays tiers a été admis sur le territoire pour un court séjour. Le nouveau système aurait pour objet principal de vérifier le respect de la durée de séjour autorisée aux ressortissants de pays tiers, mais il contribuerait également à une optimisation des procédures de contrôle aux frontières et renforcerait la sécurité lors du franchissement des frontières extérieures⁴.»

L'analyse d'impact de 2008 examinait un large éventail d'options, privilégiant celle qui consistait à mettre en place un système d'entrée/sorties. La présente analyse d'impact réexamine la définition globale du problème et la juge pertinente au vu des évolutions enregistrées depuis 2008 en ce qui concerne les contrôles aux frontières, les migrations irrégulières et les développements technologiques, tant au niveau européen que national.

1.3. Synthèse des problèmes généralement liés aux contrôles aux frontières et à la migration irrégulière

- L'absence de moyens électroniques d'enregistrement des déplacements de ressortissants de pays tiers admis pour un court séjour;
- la valeur très limitée des systèmes nationaux conçus à cet effet dans un espace dépourvu de contrôles aux frontières intérieures entre 26 pays;
- l'absence de moyens d'identification des personnes dont la présence est détectée sur le territoire mais qui ne sont pas en possession de documents de voyage ou que le VIS ne permet pas d'identifier;
- l'absence de toute information sur l'identité des personnes présentes sur le territoire de l'UE et sur celles qui respectent la durée maximale autorisée pour le court séjour, à savoir trois mois par semestre;
- la complexité et la lenteur du système actuel d'apposition de cachets, qui ne permet pas aux gardes-frontières d'apprécier la durée du séjour autorisé lors du contrôle du voyageur au point de passage frontalier;
- l'absence d'informations sur les nationalités et les groupes (obligation ou exemption de visa) de voyageurs ayant dépassé la durée de séjour autorisée;
- l'absence d'informations de nature à étayer les contrôles inopinés dans le territoire afin de détecter les personnes en séjour irrégulier.

1.4. Synthèse des problèmes généralement liés au volet répressif

- l'absence d'informations sur les déplacements transfrontières de personnes suspectes;
- les difficultés à identifier les personnes faisant l'objet d'un signalement et qui utilisent des identités différentes afin de franchir les frontières;
- les difficultés à identifier un suspect ayant détruit ses documents de voyage.

⁴

COM(2011) 680 final.

1.5. Questions liées aux droits fondamentaux

Parce qu'il concerne notamment des données à caractère personnel, un système d'entrée/sortie aura une incidence sur le droit à la protection des données à caractère personnel, consacré à l'article 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Un tel système devra nécessairement garantir le droit à un recours effectif devant un tribunal (article 47 de la charte) permettant de contester une notification de dépassement du droit de séjour, par exemple dans les situations où ce dépassement est contraint, en cas d'erreurs ou lorsqu'un migrant possède un droit légal de séjour.

La directive 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données⁵ et le règlement (CE) n° 45/2001 s'appliqueraient au traitement de données à caractère personnel effectué aux fins d'un EES par les États membres et par les institutions, les organes et les agences compétents de l'UE. Les incidences négatives d'un partage des données à caractère personnel devront être minimisées au moyen de mécanismes techniques appropriés de protection contre les abus, de limitations claires de l'accès, de limitation des finalités et par la réduction, dans toute la mesure du possible, de la durée de conservation des données.

D'après la communication de la Commission de juillet 2010 sur la gestion de l'information⁶, les règles en matière de protection des données devraient être incorporées dans tout nouvel instrument fondé sur l'utilisation des technologies de l'information. Cela suppose l'inclusion de dispositions appropriées limitant le traitement des données à ce qui est nécessaire aux besoins spécifiques dudit instrument et l'octroi d'un accès aux données aux seules entités qui ont «besoin d'en connaître». Cela implique aussi de choisir des périodes de conservation des données limitées, qui dépendraient strictement des objectifs de l'instrument, et d'adopter des mécanismes assurant une gestion rigoureuse des risques et une protection efficace des droits des personnes concernées.

Le système devrait respecter les principes en matière de protection des données et les exigences en matière de nécessité, de proportionnalité, de limitation des finalités et de qualité des données. Il convient de mettre en place toutes les garanties et toutes les mesures propres à protéger efficacement les droits fondamentaux des voyageurs, et notamment leur vie privée et les données à caractère personnel les concernant. Les ressortissants de pays tiers doivent être informés de ces droits.

1.6. Subsidiarité

En vertu des articles 74 et 77, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'Union a compétence pour adopter des mesures relatives au franchissement des frontières extérieures des États membres. L'Union a également compétence, en vertu de l'article 82, paragraphe 1, point d), et de l'article 87, paragraphe 2, point a), du traité TFUE, pour prendre des mesures destinées à renforcer la coopération policière et judiciaire, par la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations pertinentes.

Nul État membre ne peut seul faire face à l'immigration irrégulière et lutter contre le terrorisme international et les formes graves de criminalité. Une personne peut pénétrer dans

⁵ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

⁶ COM(2010) 385 final.

l'espace Schengen par un point de passage frontalier dans un État membre qui utilise un registre national de données relatives aux entrées et aux sorties, mais ressortir par un point de passage où ce système n'est pas utilisé. Le contrôle du respect des règles de l'UE sur les séjours autorisés ne saurait dès lors être assuré par les États membres séparément. Les ressortissants de pays tiers qui entrent dans l'espace Schengen peuvent s'y déplacer librement. Dans un espace sans frontières intérieures, les mesures de lutte contre l'immigration irrégulière devraient en principe être prises en commun. Il s'ensuit que l'Union européenne est mieux placée que les États membres pour prendre les mesures appropriées.

2. OBJECTIFS DU SYSTEME D'ENTREE/SORTIE

Les objectifs généraux sont, par ordre de priorité:

- contrecarrer l'immigration irrégulière;
- contribuer à la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité et assurer un niveau élevé de sécurité intérieure;

Ses objectifs spécifiques sont:

- améliorer l'efficacité des vérifications aux frontières en contrôlant les droits relatifs au séjour autorisé à l'entrée et à la sortie, et améliorer l'évaluation du risque de dépassement de la durée du séjour autorisé;
- assurer le respect, par les personnes, du séjour autorisé sur le territoire;
- produire des informations fiables pour permettre à l'Union et aux États membres de fonder leurs politiques en matière de visas et de migration sur des choix éclairés;
- identifier et repérer les migrants en situation irrégulière, notamment ceux qui ont dépassé la durée du séjour autorisé, également à l'intérieur du territoire, et accroître les possibilités de retour;
- identifier et interpellier les terroristes et les criminels présumés lorsqu'ils franchissent les frontières extérieures;
- produire les informations nécessaires pour réduire les écarts en matière d'identification et de vérification concernant les ressortissants de pays tiers qui ne sont pas couverts par le système d'information sur les visas (VIS) et pour contribuer à l'interpellation de terroristes et de criminels présumés.

Les objectifs opérationnels sont les suivants:

- créer des fiches d'entrée et de sortie des ressortissants de pays tiers aux points de passage des frontières extérieures;
- calculer automatiquement la durée du séjour autorisé d'un ressortissant de pays tiers et émettre une alerte en l'absence de notification de sortie du voyageur concerné à l'expiration de la durée autorisée de son séjour;
- effacer les données de l'EES à l'expiration de la période de conservation;
- générer des informations sur le volume et les tendances des déplacements aux frontières extérieures, en particulier en ce qui concerne l'immigration irrégulière;
- informer les ressortissants de pays tiers de leurs droits et mettre en œuvre des voies de recours efficaces.

3. OPTIONS

Il ressort de la définition du problème et de la consultation des parties intéressées que les questions essentielles devant faire l'objet d'une décision tiennent à la nature des données à

traiter dans le cadre du système et à la finalité précise de ce traitement. Le choix de la période de conservation est fonction des décisions concernant les deux questions précitées, en ce sens qu'il faut réduire la période de conservation à ce qui est strictement nécessaire à sa finalité. Les quatre options possibles sont dès lors les suivantes:

- 1) un système d'entrée/sortie contenant des données alphanumériques aux fins du contrôle des frontières et de la gestion des migrations;
- 2) identique à l'option 1, avec, en plus, les données biométriques;
- 3) identique à l'option 1, la finalité du système étant étendue à la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité;
- 4) identique à l'option 1, avec, en plus, les données biométriques, la finalité du système étant étendue à la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité (donc une combinaison des options 2 et 3);

Dès que l'option privilégiée - en d'autres termes, ce que le système fera - aura été définie, il faudra choisir les modalités de la mise en œuvre technique du système.

La période de conservation, en ce qui concerne les différentes options, serait la suivante:

- pour un système d'entrée/sortie fondé sur les **options 1 ou 2**, en règle générale, cette période est de 6 mois, alors que pour les voyageurs qui n'ont pas quitté le territoire avant l'expiration du droit de séjour, cette période sera de 5 ans; quant aux personnes participant au RTP, la période sera égale à celle pendant laquelle l'accès au système leur est octroyé;
- pour un système d'entrée/sortie fondé sur les **options 3 ou 4**, la période de conservation serait de cinq ans pour l'ensemble des voyageurs.

4. COMPARAISON DES OPTIONS ET DETERMINATION DE L'OPTION PRIVILEGIEE

4.1. Comparaison des options

Tableau 1 – Évaluation comparative des options

Objectif/options	Situation de référence (Option 0)	Option 1	Option 2	Option 3	Option 4
Objectif: contrecarrer l'immigration irrégulière	0	√√	√√√	√√	√√√
Objectif: lutter contre le terrorisme et les formes graves de criminalité	0	0	0	√√	√√√
Incidence sur les droits fondamentaux	0	-√	-√√	-√√	-√√√√
Incidence sur la gestion des frontières	0	0	0	0	0

Le tableau 1 résume l'analyse d'impact. La comparaison suivante et l'identification de l'option privilégiée tiendront également compte des critères suivants:

- Efficacité – mesure dans laquelle les options permettent de réaliser les objectifs de la proposition;
- Efficience – mesure dans laquelle les objectifs sont réalisables à moindre coût;
- Cohérence – la mesure dans laquelle les options sont cohérentes par rapport aux objectifs supérieurs de la politique de l'UE.

Une des difficultés révélée par l'analyse d'impact de chaque option est l'absence de données disponibles, qui influe considérablement sur la possibilité de comparer l'efficacité des options 1 à 4. L'idée selon laquelle un système intégrant la biométrie sera mieux à même de contrecarrer les migrations irrégulières, et selon laquelle les options 2 et 4 seraient plus efficaces, est nuancée par le pourcentage des personnes qui ne sont pas soumises à l'obligation de visa et qui dépassent la période de séjour autorisée, or leur nombre n'est pas connu. Il ne sera possible d'analyser l'impact négatif sur le processus de gestion des frontières de la vérification des données biométriques pour ce groupe de voyageurs que lorsque le VIS sera entièrement mis en œuvre. De même, on ne dispose pas encore de données suffisamment complètes pour apprécier l'impact de l'octroi d'un accès à des fins répressives; en effet les informations fournies par les experts des États membres sont à ce jour restées générales et on ne dispose pas encore d'expériences liées à des accès à des fins répressives. Notons que les données relatives aux entrées et aux sorties peuvent être nécessaires aux fins de la prévention, de la détection et des enquêtes en ce qui concerne la criminalité liée au terrorisme ou d'autres infractions graves lorsque celles-ci impliquent des voyages internationaux. En outre, les retombées positives pour l'objectif consistant à détecter et à identifier les terroristes et les criminels présumés sont plus importantes pour un système qui intègre la biométrie.

Pour apprécier l'option privilégiée du point de vue de l'inclusion de données biométriques, il convient de se baser avant tout sur l'objectif premier du système, à savoir le contrôle des frontières et la gestion des migrations. Sur cette base, l'option 2 a l'impact positif le plus élevé en termes de dissuasion des migrations irrégulières. Une période de transition pourrait permettre de gérer les incidences négatives sur le processus de gestion des frontières. Ainsi, le système fonctionnerait sur la base de données alphanumériques pendant les trois premières années puis sur la base de données alphanumériques et biométriques.

En ce qui concerne l'accès à des fins répressives, l'incidence négative sur les droits fondamentaux de l'option 4 pourrait dès lors être envisagée comme étant potentiellement disproportionnée dans l'ensemble, compte tenu également de la nécessité d'une période de conservation beaucoup plus longue.

Une évaluation après une période de 2 ans, à la lumière de l'expérience liée à la mise en œuvre du VIS, pour ce qui est de l'accès à des fins répressives, et des expériences globales en ce qui concerne le fonctionnement de l'EES, permettra de revenir à la question de l'accès à des fins répressives sur la base de données et d'informations plus complètes pour apprécier les incidences avec davantage de précision.

La nécessité de permettre l'accès au système à des fins répressives, d'une part, et la période de conservation, d'autre part, pourraient être reconsidérées lors de l'évaluation du système d'entrée/sortie après une période de deux ans. En résumé l'option privilégiée est dès lors l'option 2, une évaluation devant être prévue après deux ans d'exploitation, après quoi il conviendra d'apprécier l'opportunité de passer à l'option 4. Tout changement de ce type (à savoir un passage à l'option 4) en ce qui concerne les opérations à des fins répressives, et/ou

le changement de la période de conservation nécessiterait une nouvelle proposition législative de la Commission.

4.2. Mise en œuvre technique

Dans l'ensemble, l'approche centralisée est la solution la plus efficace et la plus rentable. Elle est également cohérente avec le développement et la gestion d'autres systèmes informatiques dans le domaine de la migration, tels qu'Eurodac, le VIS et le SIS/SIS II.

4.3. Option privilégiée

La solution privilégiée pour un EES consiste à démarrer avec un système fondé sur l'option 2 et à apprécier la nécessité de passer à l'option 4, après deux ans d'exploitation:

- l'EES fonctionnerait au départ comme une base centralisée contenant uniquement des données alphanumériques et ne serait pas ouvert aux autorités répressives; la durée de conservation des données serait de 6 mois pour les cas simples, et de 5 ans en cas de dépassement de la durée de séjour autorisée;
- après trois ans d'exploitation, l'EES contiendrait des données alphanumériques et biométriques (celles-ci concernant des personnes non soumises à l'obligation de visa);
- après deux ans d'exploitation, l'EES ferait l'objet d'une évaluation; la question de l'accès à des fins répressives et celle de la période de conservation seraient alors réexaminées;
- néanmoins, afin d'octroyer aux autorités répressives l'accès aux données générées par le système d'entrée/sortie lors d'une deuxième étape, la nécessité et la proportionnalité de l'utilisation de ces données doivent être clairement étayées par des preuves solides et l'accès doit être assorti des garanties et des restrictions appropriées.

4.4. Coûts de l'option privilégiée

Tableau 2 - Coûts de l'option privilégiée

	Coût de développement unique au niveau central et national (3 ans de développement) (en millions d'EUR)	Coût d'exploitation annuel au niveau central et national (5 ans d'exploitation) (en millions d'EUR)	Coûts totaux au niveau central et national (en millions d'EUR)
Éléments de biométrie centralisés ajoutés ultérieurement	183 (EM 146 UE 37)	88 (EM 74 UE 14)	623

La proposition de la Commission relative au prochain cadre financier pluriannuel (CFP) prévoit d'allouer 4,6 milliards d'EUR au Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) pour la période 2014-2020. Dans la proposition précitée, un montant indicatif d'1,1 milliard d'EUR est réservé à la mise au point d'un système d'entrée/sortie et d'un RTP, en partant de l'hypothèse que les coûts y afférents ne seraient exposés qu'à partir de 2015, et couvre 4 ans d'exploitation. Par ailleurs, en dehors du champ d'application du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI), un montant séparé de 822 millions d'EUR est réservé à la gestion des systèmes d'information à grande échelle existants (Système d'information Schengen II, Système d'information sur les visas et EURODAC).

La Commission envisage de confier les missions de mise en œuvre de ces systèmes à l'agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice créée par le règlement (UE) n° 1077/2011

du Parlement européen et du Conseil⁷. Ce cofinancement des coûts de développement nationaux garantirait que les projets ne soient pas compromis ou retardés si l'État membre connaissait des difficultés économiques.

Combiner la mise au point du système d'entrée/sortie et celle du programme d'enregistrement des voyageurs, au lieu de construire les deux systèmes de manière indépendante, permettrait également de réaliser des économies sur les coûts. Au niveau central (UE), les principales économies proviennent de la réduction des coûts de matériel, de logiciel et d'infrastructure et au niveau des États membres, de la compression des coûts administratifs et immobiliers.

5. SUIVI ET EVALUATION

La Commission veille à ce que des dispositifs soient mis en place pour permettre de suivre le fonctionnement du système central et d'évaluer celui-ci par rapport aux principaux objectifs. Deux ans après la mise en service du système et tous les deux ans ensuite, l'instance gestionnaire soumet au Parlement européen, au Conseil et à la Commission un rapport sur le fonctionnement technique du système. Par ailleurs, deux ans après la mise en service du système d'entrée/sortie et tous les quatre ans ensuite, la Commission devrait produire une évaluation globale du système; celle-ci porterait notamment sur l'incidence du système sur les droits fondamentaux et sur l'examen des résultats obtenus au regard des objectifs. Il s'agirait également d'apprécier la permanence de la validité des motifs qui sous-tendent la mise en place de ce système et leur éventuelle incidence sur les futures options. La première évaluation devrait essentiellement consister à déterminer si l'accès à des fins répressives doit être accordé et si la période de conservation doit être étendue, et serait assortie d'une proposition législative, le cas échéant. La Commission devrait transmettre ces rapports d'évaluation au Parlement européen et au Conseil.

⁷ JO L 286 du 1.11.2011, p. 1.