DIVISION DE FACILITATION (FAL) — DOUZIÈME SESSION

Le Caire (Égypte), 22 mars – 2 avril 2004

Point 2 : Facilitation et sûreté des documents de voyage et formalités de contrôle aux frontières
2.4 : Renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV)

RENSEIGNEMENTS PRÉALABLES CONCERNANT LES VOYAGEURS (RPCV)

(Note présentée par le Secrétariat)

SOMMAIRE

Les systèmes RPCV ont été mis en place dans plusieurs États, où ils ont très bien servi, à la fois comme mesure pour faciliter le contrôle des passagers et comme outil pour accroître l'efficacité des systèmes d'inspection aux frontières. Suite aux événements récents qui ont eu comme effet d'augmenter l'intérêt que suscitent les RPCV comme mesure de sûreté, la présente note examine les questions connexes de facilitation et cherche à encourager les États contractants à revoir et actualiser la politique et la doctrine de l'OACI.

1. INTRODUCTION

1.1 L'intérêt que l'OACI accorde aux systèmes RPCV découle du fait que la Convention de Chicago exige des États contractants qu'ils évitent les retards inutiles en simplifiant les formalités de contrôle frontalier et qu'ils adoptent des formalités de douane et d'immigration normalisées à l'échelle internationale[1]. En outre, les événements récents ont montré que les programmes nationaux de délivrance et de sécurité des documents de voyage, ainsi que l'efficacité des systèmes d'inspection à enrayer la contrebande et la migration illégale, peuvent avoir un effet important sur la sûreté de l'aviation civile.

1.2 Cependant, l'application de la technologie et de la science moderne de la gestion aux systèmes de contrôle, afin de faciliter l'écoulement du trafic, est de plus en plus importante dans le climat actuel d'intensification des contrôles de sûreté. L'encombrement croissant et l'accroissement des délais de traitement causés par l'imposition soudaine de procédures peu familières peuvent aller à l'encontre de la sûreté, étant donné que la confusion et le désordre qui en résultent peuvent être exploités par ceux qui cherchent à contourner l'inspection.

[1] Article 22, *Simplification des formalités,* et article 23, *Formalités de douane et d'immigration.*

1.3 Une proposition concernant l'identification préalable des voyageurs a été introduite pour la première fois à l'OACI à la dixième session de la Division de la facilitation (FAL/10) en 1988. En 1995, des programmes RPCV avaient été mis en œuvre dans trois États, et une nouvelle pratique recommandée sur la question a été adoptée par FAL/11. La version la plus récente de cette disposition, publiée dans la onzième édition de l'Annexe 9, est libellée comme suit :

> 3.34 **Pratique recommandée.—** *Il est recommandé que, lorsqu'il y a lieu, les États contractants introduisent un système de renseignements préalables concernant les voyageurs, qui suppose la saisie de certains renseignements figurant sur les passeports ou les visas avant le départ, la transmission de ces renseignements par des moyens électroniques à leurs pouvoirs publics, et l'analyse de ces renseignements aux fins de la gestion des risques par les pouvoirs publics avant l'arrivée, afin d'accélérer le congé. Afin de réduire au minimum les formalités à l'enregistrement, il faudrait utiliser des dispositifs de lecture des documents pour la saisie des renseignements figurant dans les documents de voyage lisibles à la machine. Lorsqu'ils spécifient les renseignements d'identification sur les passagers à transmettre, les États contractants ne devraient exiger que les renseignements figurant dans les zones de lecture machine des passeports et des visas qui sont conformes aux spécifications contenues dans le Doc 9303 (série),* Documents de voyage lisibles à la machine. *Tous les renseignements exigés devraient être conformes aux spécifications relatives aux formats de message EDIFACT/ONU PAXLIST.*

2. ÉLABORATION DE DIRECTIVES

2.1 Le concept des RPCV a d'abord été mis au point pour répondre aux besoins des services douaniers de certains États, qui devaient faire face à des problèmes de trafic de stupéfiants et à d'autres menaces contre la sûreté nationale. Compte tenu de la participation active de l'industrie du transport aérien, notamment pour la transmission de données, l'Organisation mondiale des douanes (OMD) a établi, en coopération avec l'Association du transport aérien international (IATA), une série de directives à l'intention des administrations douanières, portant sur les aspects techniques des RPCV, des coûts et des avantages opérationnels, ainsi que des facteurs liés à la planification d'un système RPCV. Ces directives visaient à aider les administrations à placer les RPCV dans le contexte de l'ensemble des mesures de facilitation auxquelles devraient recourir les États dans le cadre de leur stratégie de traitement des voyageurs. L'OACI a également participé à l'élaboration de ces directives, qui incluent des spécifications sur les passeports lisibles à la machine dans le Doc 9303. Ce document a été révisé et actualisé par l'OMD avec une contribution de l'OACI et de l'IATA en 2002.

3. EXAMEN PAR LE GROUPE D'EXPERTS DE LA FACILICATION

3.1 À sa quatrième réunion, du 2 au 5 avril 2002, le Groupe d'experts de la facilitation a examiné l'évolution de la situation des RPCV et la révision éventuelle de la pratique recommandée de l'Annexe 9 et des éléments d'orientation de l'OACI sur la question. Le résultat préliminaire des délibérations du Groupe d'experts a été une recommandation préconisant que la mise en œuvre des systèmes RPCV reste facultative pour les États, mais que, pour ceux qui ont choisi ou qui pourraient choisir cette option, l'utilisation des éléments de données et du format de message PAXLST soit obligatoire, ce qui est considéré essentiel pour l'interopérabilité mondiale et la future interconnexion des systèmes RPCV entre les États participants.

3.2 En outre, le Groupe a conclu que l'utilité des systèmes RPCV réside principalement dans leur utilisation comme mesure de facilitation, bien qu'il soit reconnu que, comme moyen de signaler des problèmes éventuels avant l'arrivée, ils renforcent aussi la sûreté globale. La sûreté peut être ce qui motivera un gouvernement à consacrer des ressources à l'amélioration des processus

d'inspection, mais la sûreté n'est pas facilement mesurable. Il faudrait plutôt mesurer la réussite du programme RPCV en fonction de l'augmentation de l'efficacité opérationnelle et de la réduction de l'encombrement des aéroports.

3.3 En outre, les RPCV sont considérés comme un outil précieux, qui fait partie intégrante d'un système de gestion des frontières, mais il ne s'agit pas d'un système global qui peut tout faire. D'autres mesures, en cours d'élaboration à l'OACI, et qui visent à améliorer l'efficacité et l'efficience, comprennent l'adoption généralisée de passeports et visas lisibles à la machine, la création de visas électroniques, la confirmation de l'identité au moyen de la biométrie, et le passage à des registres d'entrée/sortie automatisés pour remplacer les cartes d'embarquement/débarquement. Quoique reliées aux RPCV, ces mesures ne seront pas englobées dans les RPCV.

3.4 En conclusion, le Groupe d'experts a approuvé les recommandations spécifiques ci-après concernant l'élaboration d'éléments indicatifs de l'OACI sur les RPCV :

a) les orientations élaborées par l'OACI devraient examiner à fond les possibilités d'utiliser les RPCV dans les applications relevant de l'immigration, de la quarantaine et de la sûreté de l'aviation (AVSEC) aussi bien que de la douane;

b) les RPCV devraient faire partie d'une approche systémique globale à la gestion des frontières, qui couvrirait la délivrance de passeports et de visas lisibles à la machine, visas électroniques compris; le passage à des registres d'entrée/sortie automatisés pour remplacer les cartes d'embarquement/débarquement; et l'interopérabilité avec les systèmes RPCV d'autres États participants;

c) la position de l'OACI devrait consister à mettre l'accent sur les objectifs de facilitation des RPCV et à évaluer le succès du programme en fonction de l'accroissement de l'efficacité opérationnelle et de la réduction de l'encombrement des aéroports.

4. CONTRIBUTION DE L'OACI CONCERNANT LES DIRECTIVES RPCV

4.1 Dans le contexte des considérations ci-dessus et dans le cadre des nouvelles initiatives prises par divers États pour mettre en œuvre ou modifier leurs propres systèmes RPCV, l'OACI a exprimé des préoccupations à l'OMD au sujet de la tendance des administrations à s'écarter des normes convenues. En particulier, la prolifération des exigences des divers États en matière de données en plus de celles qui sont prévues dans les orientations d'origine est considérée comme nuisible à la viabilité des RPCV en tant que système normalisé à l'échelle internationale. En particulier, les éléments qui ne peuvent être saisis sous forme électronique à partir du système d'information d'une compagnie aérienne ou de la zone de lecture machine (ZLM) d'un document de voyage augmenteront inutilement les coûts de l'exploitation du système. Posent particulièrement problème les éléments proposés qui ne sont disponibles dans aucun document officiel, et dont la collecte réduira considérablement les avantages de facilitation éventuellement acquis antérieurement. Par exemple, les éléments «pays de résidence» et «adresse complète» sont subjectifs et ne peuvent être vérifiés, même par le voyageur dans certains cas. La saisie manuelle de ces éléments de données, vraisemblablement sur la base d'une déclaration orale du passager, augmenterait de façon inacceptable le délai d'enregistrement.

4.2 Le fardeau de la collecte manuelle des éléments de données supplémentaires, les retards et les problèmes au niveau du système qui en résulteront du fait de l'alourdissement de la charge de traitement se traduiront vraisemblablement par une résistance aux RPCV et risquent fort de décourager d'autres pays de les mettre en œuvre. Au mieux, surcharger les spécifications RPCV ira à l'encontre des efforts de promotion, étant donné que les coûts de mise en œuvre deviendront

inacceptables. Dans une communauté internationale où les normes dépendent du consensus et où la réussite exige des partenaires consentants, les besoins du système doivent être gardés simples pour que les résultats soient réalisables.

4.3 Il ne faut pas tenir pour acquis que l'on peut faire des RPCV un système de sûreté autonome en se contentant d'augmenter le volume des données à échanger ou en les structurant pour fournir *à l'avance* toutes les données qui pourraient être examinées lors du processus d'inspection. Pour que les RPCV puissent continuer à être adoptés et à se généraliser dans le monde entier, il est fortement recommandé que les besoins en matière de données continuent à être limités aux renseignements qui peuvent être saisis à partir des documents de voyage lisibles à la machine ou auxquels on peut avoir accès à partir d'autres systèmes d'information sans recourir à des procédures manuelles.

4.4 Il est reconnu qu'un accord mondial en matière de messages sur les RPCV doit tenir compte des exigences législatives variées des États intéressés. Cependant, cela ne signifie pas que tous les pays doivent nécessairement incorporer toutes ces exigences dans leur mise en œuvre nationale respective du système. Aux fins de la détermination de la spécification internationale, les données obligatoires de base devraient englober le nombre minimum d'éléments nécessaires pour identifier le voyageur, son document de voyage et le vol ou le voyage.

4.5 Bien que la syntaxe UN/EDIFACT soit reconnue comme moyen pratique d'échanger les données RPCV entre transporteurs et États participants à l'heure actuelle, il faudrait étudier l'utilisation du formatage de données XML et des technologies de communications modernes comme l'Internet, les systèmes basés sur les ordinateurs personnels et les dispositifs sans fil, à titre de stratégies de rechange pour l'échange mondial. Toutes possibilités de concevoir des systèmes plus simples devraient également être examinées.

4.6 Enfin, l'OACI recommande que les configurations futures des systèmes de contrôle des frontières basés sur les RPCV comprennent le déploiement de la technologie biométrique pour aider à l'identification et à la confirmation de l'identité des passagers.

5. SUITE À DONNER PAR LA DIVISION

5.1 La Division est invitée à adopter les recommandations suivantes :

Recommandation A-xxx —

Il est recommandé d'amender la pratique recommandée 3.34 et d'introduire une nouvelle norme, comme suit :

3.34 **Pratique recommandée.—** *Il est recommandé que, lorsqu'il y a lieu, les États contractants introduisent un système de renseignements préalables concernant les voyageurs, qui suppose la saisie de certains renseignements figurant sur les passeports ou les visas avant le départ, la transmission de ces renseignements par des moyens électroniques à leurs pouvoirs publics, et l'analyse de ces renseignements aux fins de la gestion des risques par les pouvoirs publics avant l'arrivée, afin d'accélérer le congé. Afin de réduire au minimum les formalités à l'enregistrement, il faudrait utiliser des dispositifs de lecture des documents pour la saisie des renseignements figurant dans les documents de voyage lisibles à la machine.* ~~*Lorsqu'ils spécifient les renseignements d'identification sur les passagers à transmettre, les États contractants ne devraient exiger que les renseignements figurant dans les zones de lecture machine des passeports et des visas qui sont conformes aux spécifications contenues dans le Doc 9303 (série),*~~ ~~Documents de voyage lisibles à la machine.~~ ~~*Tous les renseignements exigés devraient être conformes aux spécifications relatives aux formats de message EDIFACT/ONU PAXLIST.*~~

3.34.1 Lorsqu'ils spécifient les renseignements d'identification sur les passagers à transmettre, les États contractants n'exigeront que les éléments de données disponibles sous une forme lisible à la machine dans les documents de voyage conformes aux spécifications contenues dans le Doc 9303 (série), *Documents de voyage lisibles à la machine.* Tous les renseignements exigés seront conformes aux spécifications relatives aux formats de message EDIFACT/ONU PAXLST.

Recommandation B-xxx —

Les États contractants qui prévoient des systèmes RPCV nouveaux ou renforcés sont instamment priés d'harmoniser leurs besoins en matière de données dans le cadre des ensembles de données normalisés établis conjointement par l'OACI, l'OMD et l'IATA, dans l'intérêt de l'interopérabilité mondiale.

— FIN —