



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)

MISE EN PLACE DU FILTRAGE PRÉALABLE DES PASSAGERS (APS) EN NOUVELLE-ZÉLANDE

(Note présentée par la Nouvelle-Zélande)

SOMMAIRE

La suite proposée à la Division figure au paragraphe 7.1.

1. INTRODUCTION

1.1 À la dixième session de la Division de facilitation qui s'est tenue en 1988, la Nouvelle-Zélande ainsi que l'Australie et les États-Unis ont préconisé l'utilisation du système des renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV). La Nouvelle-Zélande était l'un des premiers États à mettre en place un système électronique de RPCV, dans un premier temps pour les vols à destination et en provenance de l'Australie.

1.2 Depuis le 11 septembre, divers forums internationaux ont examiné et encouragé, comme mesure de sûreté, le concept de la communication, par les compagnies aériennes aux services du contrôle frontalier, de renseignements sur les passagers avant leur arrivée. Une «norme internationale de données» sur les RPCV élaborée par l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et l'Association du transport aérien international (IATA) a été entérinée par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Les pays membres de l'APEC ont adopté une série de normes en vue de l'adoption de systèmes RPCV, afin de renforcer la sûreté aux frontières tout en facilitant les formalités pour les voyageurs légitimes.

2. MISE EN PLACE DU FILTRAGE PRÉALABLE DES PASSAGERS (APS) EN NOUVELLE-ZÉLANDE

2.1 Le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande a décidé de mettre en place un système d'immigration amélioré destiné à «filtrer» les voyageurs à risque dans le cadre du train de mesures antiterroristes annoncé le 30 janvier 2002. Ce système de filtrage préalable des passagers (APS) comprend les RPCV ainsi qu'un mécanisme de traitement préalable des passagers (APP) mis au point

en Australie. L'APS est en mesure de fournir aux services de contrôle aux frontières des renseignements préalables sur les passagers, conformément à la «norme de données» mentionnée plus haut.

2.2 Grâce à l'APS, le personnel de soutien opérationnel du Service d'immigration de la Nouvelle-Zélande (NZIS) a la possibilité d'effectuer un nouveau contrôle des passagers pouvant présenter un certain «risque» avant l'arrivée de leur vol en Nouvelle-Zélande. Une fois complètement opérationnel, l'APP fournira au NZIS un véhicule qui lui permettra de partager par voie électronique des données avec d'autres gouvernements étrangers et avec d'autres services gouvernementaux de la Nouvelle-Zélande.

2.3 Le filtrage effectué par APP porte sur les éléments suivants :

- les documents de voyage non valides (dans un premier temps les passeports néo-zélandais et australiens, mais par la suite ceux d'autres États, à mesure que la Nouvelle-Zélande négocie des arrangements de partage de données);
- les passeports expirés;
- la validité du visa (si le passager provient d'un pays pour lequel un visa est exigé);
- la validité des visas des résidents de retour au pays (lorsqu'un tel visa est exigé);
- les alertes sur certaines personnes (lorsque l'entrée en Nouvelle-Zélande est refusée à un passager);
- les alertes sur des documents de voyage;
- l'obligation de certains passagers de détenir un billet de retour pour quitter la Nouvelle-Zélande;
- les faux visas néo-zélandais ou les visas frauduleusement insérés dans le passeport d'une autre personne.

2.4 La mise en place de l'APS contribue au renforcement de la sûreté des frontières de la Nouvelle-Zélande par les moyens suivants :

- gestion des passagers «à risque» à l'extérieur du territoire néo-zélandais;
- réduction du nombre de passagers «à risque» qui entrent en Nouvelle-Zélande;
- les compagnies aériennes continuent à vérifier les documents de voyage d'un passager à l'enregistrement avant de l'accepter sur un vol à destination de la Nouvelle-Zélande;
- les compagnies aériennes reçoivent une directive électronique d'«embarquer» ou de «contacter le NZIS» et, lorsque la législation sur l'APS entrera en vigueur vers juin 2004, une autre directive électronique possible («ne pas embarquer») pourra être émise. Les compagnies aériennes disposent ainsi de plus de certitude et la possibilité de devoir retourner un passager non admissible est réduite au minimum;
- disponibilité de renseignements préalables exacts sur les passagers aux fins de profilage en route au cas où une intervention à la frontière est nécessaire.

2.5 L'APS devrait donc réduire au minimum le nombre d'entrées de passagers non admissibles, réduisant de ce fait les possibilités d'entrée en Nouvelle-Zélande pour des personnes qui présentent un risque de sûreté ou de terrorisme. Il permettra à la Nouvelle-Zélande de contribuer à la protection de la région contre les activités terroristes et criminelles. Le système australien équivalent de l'APP est appliqué avec succès depuis plus de cinq ans et, avec son introduction en Nouvelle-Zélande, il devrait renforcer davantage la sûreté de la région.

3. EXPÉRIENCE DE LA NOUVELLE-ZÉLANDE DANS LA MISE EN PLACE DE L'APS

3.1 Relations

3.1.1 Les relations ont été très importantes pour la mise en œuvre du système APP. Il s'agit notamment des relations avec d'autres services gouvernementaux de contrôle aux frontières tels que le Service des douanes de la Nouvelle-Zélande et le Ministère de l'agriculture et des forêts. Grâce aux liens solides ainsi créés, le Service des douanes de la Nouvelle-Zélande et le NZIS ont pu unir leurs forces et travailler avec les compagnies aériennes pour élaborer un Protocole d'entente conjoint, permettant aux deux services de traiter de questions spécifiques à leurs besoins pour le contrôle aux frontières.

3.1.2 La coopération du Conseil des représentants des compagnies aériennes de la Nouvelle-Zélande a été cruciale tout au long de la mise en œuvre. Le NZIS a également dû établir des liens solides avec chaque compagnie aérienne, en tenant compte des problèmes qui leur sont propres et en essayant de les résoudre avec la mise en œuvre du système. En outre, pour s'assurer que les compagnies aériennes ont suffisamment formé leur personnel d'enregistrement, de bonnes relations étaient nécessaires, pour cerner les motifs de préoccupations et encourager les efforts dans les domaines non problématiques. Un projet de guide APP pour les compagnies aériennes a été publié et remis aux compagnies aériennes pour observations, avant sa mise au point finale. Il était essentiel que les services NZIS mettent à la disposition des compagnies aériennes un soutien téléphonique et SITA (texte) constant. Un bureau de soutien APS ouvert en permanence a donc été établi à l'intention du personnel des compagnies aériennes chargé de l'enregistrement.

3.2 Questions techniques concernant la mise en œuvre du système APP en Nouvelle-Zélande

3.2.1 Les documents de voyage sans zones de lecture automatique nécessitant l'inscription manuelle de données détaillées ont été la source de nombreuses erreurs d'entrée à l'enregistrement. Une exactitude à 100 % est nécessaire car, si les renseignements inscrits dans le système APP sont incorrects, aucune validation des informations contenues dans ce système n'est possible.

3.2.2 Plus de 300 règles commerciales doivent être appliquées au système APP. Ceci est dû essentiellement au fait que la Nouvelle-Zélande a conclu de nombreux accords de dispense de visa et qu'elle procède au filtrage des passagers en transit.

3.2.3 À l'avenir, au fur et à mesure que les gouvernements accepteront de s'échanger des renseignements, il sera impératif de s'assurer que des outils biométriques normalisés seront en place pour surmonter les problèmes causés par les différences entre les données et leur interprétation.

3.2.4 Le NZIS fait appel à des experts indépendants en sûreté pour qu'ils examinent les options de sûreté et élaborent des recommandations, afin d'assurer que le système APP est sûr et qu'il satisfait aux exigences d'autres gouvernements en matière de sûreté et de protection des renseignements.

4. ACCOMPLISSEMENTS DE L'APS

4.1 Depuis le 13 février 2004, 50 % de tous les passagers à destination de la Nouvelle-Zélande font l'objet d'un filtrage APS avant l'embarquement. Jusqu'à maintenant, 34 passagers se sont vu refuser l'embarquement pour ne pas avoir été en possession du visa requis ou d'un billet de retour. À plusieurs occasions, des voyageurs ont présenté des passeports volés. Dans un cas, un passager a utilisé un passeport néo-zélandais volé et un autre un passeport français dont l'authenticité n'a pu être établie. Le bureau de soutien APS a procédé à une entrevue téléphonique qui

a révélé que le détenteur du passeport français ne parlait pas cette langue! Les deux passagers en question ont tout simplement pris la fuite sans embarquer sur leur vol pour la Nouvelle-Zélande. Un autre voyageur, qui avait présenté à Kuala Lumpur un passeport bangladais volé, s'est également vu interdire l'accès à bord. Il a fait une nouvelle tentative d'enregistrement auprès d'un autre préposé mais n'a pas obtenu de carte d'embarquement. Toutes les personnes en possession de passeports volés se sont vu interdire l'embarquement. L'APP envoie actuellement un message «contacter le NZIS» aux compagnies aériennes dans le cas d'environ un passager sur 200. Chaque appel dure en moyenne trois minutes et demie. Quatre pour cent des appels APP sont acheminés par messagerie texte SITA.

5. AMÉLIORATIONS FUTURES POUR L'APP

5.1 Les améliorations futures comprendront probablement les fonctions suivantes :

- meilleur partage de données électroniques entre les gouvernements du monde entier;
- meilleur partage des données électroniques entre les services gouvernementaux de la Nouvelle-Zélande;
- accès aux données des dossiers passagers (PNR) par les systèmes de réservation de compagnies aériennes en vue d'un nouveau contrôle des personnes se rendant en Nouvelle-Zélande;
- utilisation de données et de procédés biométriques améliorés;
- liaison entre des données et les images radiographiques des bagages, déclarations par écran tactile et PNR pour permettre l'évaluation avant l'arrivée du risque que présentent les passagers et leurs bagages.

6. MESURES À PRENDRE AVANT LA MISE EN ŒUVRE DE L'APP

6.1 L'expérience acquise par la Nouvelle-Zélande montre que les services gouvernementaux responsables doivent prendre les mesures suivantes avant la mise en œuvre de l'APP :

- a) consulter les compagnies aériennes ou leurs représentants afin d'en comprendre les activités — politiques, systèmes et exploitation;
- b) s'assurer que la législation autorise l'accès électronique aux données ainsi que leur collecte et leur partage;
- c) établir des mémorandums d'entente (MOU) avec les États pour s'assurer qu'il est possible de partager les données, par exemple au sujet des passeports perdus ou volés, des alertes et des condamnations;
- d) établir des MOU communs à toutes les compagnies aériennes — par l'intermédiaire d'une organisation représentative telle que le Conseil des représentants des compagnies aériennes;
- e) communiquer régulièrement les progrès aux principales parties prenantes;
- f) s'assurer que des moyens de formation sont à la disposition du personnel, des compagnies aériennes et d'autres agences gouvernementales;
- g) créer un bureau de soutien pour les compagnies aériennes.

7. SUITE À DONNER PAR LA DIVISION

7.1 La Division est invitée à noter l'introduction par la Nouvelle-Zélande du filtrage préalable des passagers et à encourager les États contractants qui envisagent d'établir un système de renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) à prendre en compte les avantages supplémentaires offerts aux compagnies aériennes et aux services d'immigration par l'adoption d'un système tel que le filtrage préalable des passagers qui permet la gestion du risque avant le départ plutôt qu'à l'arrivée.

— FIN —