



NOTE DE TRAVAIL

CONFÉRENCE DE HAUT NIVEAU SUR LA SÛRETÉ DE L'AVIATION (HLCAS)

Montréal, 12 – 14 septembre 2012

**Point 7 : Rôle du Programme de documents de voyage lisibles à la machine (DVLM),
des renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) et du dossier
passager (PNR)**

**LES RENSEIGNEMENTS PRÉALABLES CONCERNANT LES VOYAGEURS (RPCV)
ET LEUR RÔLE DANS LA SÛRETÉ DE L'AVIATION**

(Note présentée par le Secrétariat)

SOMMAIRE

Les renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) sont des renseignements biographiques sur les passagers et des détails sur le vol que le transporteur aérien obtient pendant l'enregistrement des passagers. Ces renseignements sont transmis par des moyens informatiques aux services de contrôle frontalier de la destination après le départ du vol. Ces services peuvent alors comparer ces renseignements à ceux de leur(s) base(s) de données et repérer ainsi les voyageurs qui doivent faire l'objet d'un contrôle plus poussé à l'arrivée. Ils permettent aussi d'accélérer et de rendre plus efficace le congé des personnes à moindre risque. Toutefois, aux fins de la sûreté de l'aviation, les RPCV permettent normalement de ne repérer les voyageurs qui présentent potentiellement des risques élevés qu'après le départ d'un vol. Le repérage pourrait probablement être très amélioré par le recours à des systèmes « RPCV interactifs » (RPCVi) qui permettent aux États de destination d'empêcher ces personnes d'embarquer à l'aéroport de départ. Tout manque d'uniformité des RPCV et des RPCVi peut gravement porter atteinte à la viabilité du secteur du transport aérien et à l'efficacité de l'utilisation de ces renseignements aux fins pour lesquelles ils sont nécessaires. Il est donc indispensable que tous les États normalisent leurs besoins en matière de renseignements et adoptent un format standard pour leur transmission informatique.

Suite à donner : La Conférence de haut niveau sur la sûreté de l'aviation est invitée à reprendre à son compte les conclusions et recommandations du paragraphe 6.

1. INTRODUCTION

1.1 Le système des renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) a initialement été mis au point pour répondre à la nécessité qu'avaient les services douaniers de certains États d'attaquer les problèmes du trafic de drogue et les menaces qui pèsent sur la sûreté nationale, et aussi pour répondre à la croissance du trafic international. L'emploi de ces systèmes s'est généralisé depuis quelques années. Alors que divers systèmes pourraient peut-être fonctionner très différemment les uns des autres, leur finalité est la même – permettre aux autorités d'obtenir avant leur arrivée, les renseignements sur les passagers qui leur permettraient de faire à l'avance une grande partie des vérifications nécessaires.

1.2 L'intérêt que l'OACI porte à ces systèmes découle des articles 22 et 23, et plus généralement des articles 13 et 37, de la Convention de Chicago. De plus, les programmes nationaux de délivrance et de sûreté des documents de voyage et l'efficacité avec laquelle les systèmes d'échange de données permettent de lutter contre la contrebande et la migration illégale ont beaucoup contribué à renforcer la sûreté de l'aviation civile.

2. LES DONNÉES RPCV ET LEUR TRANSMISSION

2.1 Les données RPCV peuvent être classées en deux catégories : a) données concernant le vol stockées dans les systèmes informatiques des exploitants de transport aérien ; et b) données concernant les passagers individuels telles qu'elles figurent actuellement dans les passeports lisibles à la machine et, éventuellement, dans d'autres documents de voyage officiels, par exemple les visas, et autres données qui peuvent être stockées dans le système de contrôle des départs (DCS) des transporteurs.

2.2 Telles sont les données qui sont transmises. Un message informatique standard, appelé message PAXLST, a été mis au point expressément pour la transmission du manifeste des passagers. Son principe est qu'un message *unique* (transmission par « lot ») est transmis pour tous les passagers d'un vol donné et qu'un autre l'est pour ses membres d'équipage. Ces deux messages peuvent être transmis séparément ou combinés.

2.3 L'Organisation mondiale des douanes (OMD), l'Association du transport aérien international (IATA) et l'OACI sont conjointement convenues du *nombre maximal de données RPCV* du message PAXLST que les transporteurs aériens doivent transmettre aux services de contrôle frontalier de l'aéroport de destination.

2.4 Au chapitre du *format* des transmissions de données RPCV, les trois organisations recommandent le recours à la norme EDIFACT/ONU pour assurer l'interopérabilité à l'échelle mondiale et éviter les difficultés qui résulteraient de l'application de normes nationales locales. Le sigle EDIFACT/ONU signifie « Règles des Nations Unies sur l'échange de données informatisé sur les passagers pour l'administration, le commerce et le transport ». Ces règles se composent d'une série de normes, de directives et de lignes directrices internationales convenues pour la transmission informatique de données structurées, en particulier celles qui concernent le commerce de biens et services, entre systèmes informatiques indépendants d'échange de données.

3. LIGNES DIRECTRICES OMD/IATA/OACI

3.1 L'OMD, l'IATA et l'ICAO ont publié conjointement une série de lignes directrices sur les meilleures pratiques qui visent à aider les États désireux de mettre en œuvre un programme RPCV

national. Leur dernière version remonte à la fin de 2010 et elle peut être consultée sur le site web public de l'OACI (<http://www2.icao.int/en/AVSEC/FAL/Pages/Publications.aspx>).

3.2 Ces lignes directrices traitent des aspects techniques des RPCV, de leurs coûts et avantages opérationnels ainsi que d'autres éléments en rapport avec la planification d'un système RPCV. Ce qui est plus important, c'est qu'elles contiennent un guide de mise en œuvre du message PAXLST qui vise à aider les services de contrôle frontalier et les exploitants d'aéronefs à comprendre ce message avant d'entreprendre sa mise au point et son application détaillées.

4. POLITIQUE ET RÉGLEMENTATION DES RPCV

4.1 La mesure dans laquelle les RPCV faciliteront effectivement le transport aérien est tributaire d'une approche commune de la question des normes qui régissent les données par toutes les parties intéressées (compagnies aériennes et services frontaliers). Cela signifie que tous les services frontaliers doivent normaliser leurs spécifications RPCV et aussi adopter un format standard pour leur transmission informatique. De plus, si un ou plusieurs services d'une même administration nationale doivent pouvoir disposer des données sur les passagers, un portail/guichet unique pour leur réception permettrait non seulement aux États et aux exploitants de transport aérien d'utiliser leurs ressources efficacement mais renforcerait aussi la coordination interservices au sein de ces administrations dans les domaines de la facilitation, de la protection des frontières et de la sûreté de l'aviation.

4.2 L'Annexe 9 à la Convention de Chicago — *Facilitation* contient des normes et des pratiques recommandées (SARP) qui prescrivent une telle normalisation. Ces SARP sont reproduites dans l'appendice à la présente note. Leurs principales dispositions relatives à l'uniformité internationale figurent aux § 3.47, 3.47.1 et 3.47.2 de l'Annexe. En résumé, ces normes exigent que les États a) respectent les normes internationales reconnues pour la transmission des RPCV ; b) exigent uniquement les éléments de données figurant dans les documents de voyage lisibles à la machine (DVLM) et que tous ces renseignements soient structurés comme les messages PAXLST, et c) veillent à ce que seuls les éléments du message PAXLST soient exigés dans les RPCV et à ce que si d'autres éléments sont nécessaires, ils fassent l'objet d'une « Demande de mise à jour des renseignements » spéciale de l'OMD.

4.3 L'Assemblée de l'OACI a aussi confirmé dans plusieurs de ses résolutions la nécessité d'une telle normalisation internationale de ces données. Des extraits de résolutions qu'elle a adoptées à sa 37^e Session figurent eux aussi dans l'appendice à la présente note.

4.4 Enfin, le 5 décembre 2011, l'OACI a envoyé aux États la lettre EC6/3-11/76 sur l'application de la norme 3.47 de l'Annexe 9 pour leur rappeler que s'ils adoptent de tels systèmes, ils doivent respecter les normes internationales en vigueur sur la transmission des RPCV.

5. RPCV INTERACTIFS (RPCVi) ET SÛRETÉ DE L'AVIATION

5.1 Du point de vue de la sûreté de l'aviation, les RPCV par lots permettent seulement de repérer les voyageurs à risque élevé après le départ du vol, car c'est le moment auquel les services de contrôle frontalier de l'État de destination ou de départ ont la première possibilité d'examiner les renseignements concernant les passagers. Les mesures éventuellement nécessaires ne peuvent donc être prises qu'après l'atterrissage. Il peut arriver, mais rarement, qu'un aéronef doive retourner à son aéroport de départ, au détriment d'autres passagers et de l'économie de l'exploitation de la compagnie aérienne en cause.

5.2 C'est pourquoi une forme perfectionnée de RPCV – les RPCV interactifs (RPCVi) – a été mise au point pour répondre aux besoins croissants de la sûreté de l'aviation et des services de contrôle des personnes et pour combattre la migration illégale, la contrebande de drogues et d'autres menaces qui pèsent sur la sûreté nationale. La caractéristique distinctive des RPCVi est qu'ils permettent d'échanger en ligne, passager par passager, des messages informatiques entre l'exploitant d'aéronefs et le service de contrôle frontalier de l'État de destination (et non d'un message RPCV unique pour tous les passagers d'un même vol). Quand un passager s'enregistre en prévision d'un vol, le système de contrôle des départs de la compagnie aérienne transmet les renseignements le concernant aux services de contrôle frontalier de l'aéroport de destination. Ces derniers renvoient *en temps réel* un message informatique au transporteur aérien dans lequel ils indiquent qu'ils autorisent ou n'autorisent pas le passager à embarquer sur le vol en cause. Pareil arrangement est appelé, par exemple « Embarquement autorisé/non autorisé », ou « Feu rouge/feu vert » ou encore « Autorisation de transporter ». Cela permet de renforcer nettement la sûreté de l'aviation car l'État de destination peut prendre des mesures anticipatoires pour empêcher des passagers à risque potentiellement élevé d'embarquer à l'aéroport de départ. Le système peut aussi être appliqué de manière que les autorités de l'État de départ approuvent ou désapprouvent en temps réel l'embarquement d'un passager. À l'heure actuelle, un seul État dispose d'un système de ce genre.

5.3 Enfin, les RPCVi renforcent aussi la facilitation car son utilisation protège les compagnies aériennes contre les pénalisations qui frappent le transport de passagers non admissibles et permet de plus d'améliorer l'efficacité du congé des passagers à la frontière de la destination.

5.4 L'OMD, l'IATA et l'OACI sont déjà convenues d'adopter et d'appliquer des éléments d'orientation sur les RPCVi. Le message PAXLST a aussi été modifié par l'insertion de spécifications standard pour l'application des RPCVi, selon les besoins, l'addition d'un message supplémentaire ("CUSRES") devenant la réponse standard des gouvernements. De nouvelles SARP de l'Annexe 9 viseraient à uniformiser à l'échelle mondiale l'utilisation des RPCVi par les États, tout comme les autres dispositions de l'Annexe (voir § 4 ci-dessus).

5.5 Il est important de noter pour terminer que les lignes directrices OMD/IATA/OACI mentionnées ci-dessus s'appliquent uniquement aux RPCVi élaborés par les administrations nationales et non aux systèmes RPCV interactifs privés utilisés par certains États.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

6.1 La Conférence HLCAS est invitée à conclure :

- a) que l'uniformité à l'échelon international de l'utilisation des RPCV et des RPCVi contribuerait à la viabilité économique et opérationnelle du secteur du transport aérien ;
- b) qu'un manque d'uniformité des RPCV et des RPCVi peut porter atteinte à l'efficacité de l'utilisation de ces renseignements aux fins pour lesquelles ils sont nécessaires ;
- c) qu'il est essentiel que les gouvernements normalisent leurs besoins en matière de données et adoptent un format standard pour la transmission informatique des renseignements sur les passagers.

6.2

La Conférence HLCAS est invitée à recommander :

- a) que les États qui souhaitent améliorer la sûreté de l'aviation et éviter la migration illégale ainsi que le mouvement de personnes potentiellement non admissibles envisagent de mettre en œuvre des systèmes RPCV interactifs (RPCVi) ;
- b) que l'OACI ajoute aux SARP RPCV en vigueur de l'Annexe 9 — *Facilitation*, des dispositions supplémentaires visant à améliorer l'uniformité à l'échelle mondiale des échanges de renseignements sur les passagers ;
- c) que les États élaborent une spécification unique sur la transmission des RPCV ou des RPCVi en se fondant sur des normes internationales, et désignent un service unique qui recevra tous les renseignements et sera chargé de les diffuser à d'autres services ;
- d) que les États alignent les divers systèmes actuels d'échange de données sur les normes internationales de transmission des données adoptées par les institutions compétentes des Nations Unies, tout en veillant à la protection de la vie privée et des libertés civiles des passagers.

APPENDICE

A. EXTRAITS de l'Annexe 9 — *Facilitation* (Treizième édition, 2011)

a) Norme 3.47 : Les États contractants qui introduisent un système de renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) dans leur législation nationale adhéreront aux normes internationales reconnues pour la transmission de renseignements préalables concernant les voyageurs.

Note 1.— Les RPCV permettent à l'exploitant de l'aéronef de saisir les données personnelles sur les passagers ou les membres d'équipage ainsi que les détails de leurs vols avant leur départ. Ces renseignements sont communiqués par voie électronique aux services de contrôle frontalier du pays de destination ou de départ. Des informations détaillées sur les passagers et/ou membres d'équipage sont ainsi reçues préalablement au départ ou à l'arrivée du vol.

Note 2.— Le message EDIFACT/ONU PAXLST est un message électronique standard établi expressément, dans le cadre du programme EDIFACT/ONU, pour la transmission du manifeste (électronique) de passagers. EDIFACT/ONU signifie « Règles des Nations Unies pour l'échange de données informatisées pour l'administration, le commerce et le transport ». Ces règles comprennent une série de normes, directives et lignes directrices convenues internationalement aux fins de l'échange électronique de données structurées, relatives notamment au commerce de biens et de services, entre des systèmes indépendants d'informations informatisées. L'OMD, l'IATA et l'OACI sont convenues conjointement d'une série maximale de données RPCV qui devraient être incorporées dans le message PAXLST à utiliser pour la transmission de ces données par les exploitants d'aéronefs aux services de contrôle frontalier du pays de destination ou de départ. Il se peut que la norme EDIFACT/ONU soit remplacée ou complétée par des techniques modernes de messages, telles que le XML ou des applications web.

Note 3.— Sous sa structure de format actuelle, le message EDIFACT/ONU PAXLST ne se prête pas à une utilisation par l'aviation générale.

b) Norme 3.47.1 : 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 figurant dans les Lignes directrices de l'OMD/IATA/OACI et RPCV relatives aux formats de message EDIFACT/ONU PAXLST.

c) Norme 3.47.2 : En visant à mettre en œuvre un programme national de renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV), les États contractants qui ne sont pas en mesure de se conformer totalement aux dispositions du § 3.47.1 concernant les éléments de données exigés, veilleront à ce que seuls les éléments de données qui ont été définis aux fins d'incorporation dans les messages EDIFACT/ONU PAXLST soient inclus dans les renseignements exigés dans le programme national, ou ils veilleront à suivre le processus de demande de maintenance de données de l'OMD pour tout écart à la norme.

d) Norme 3.47.3 : **Pratique recommandée.**— *Il est recommandé que, lorsqu'ils mettent en œuvre un nouveau programme de renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV), les États contractants qui ne sont pas en mesure d'accepter des données sur les passagers transmises selon les spécifications EDIFACT/ONU PAXLST en utilisant la méthode de transmission standard de l'industrie décrite au § 3.47.1, consultent les utilisateurs sur les incidences opérationnelles et financières qu'entraînerait la modification du format du message EDIFACT/ONU PAXLST et de son contenu pour l'adapter au format de remplacement requis.*

e) Norme 3.47.4 : **Pratique recommandée.**— *Il est recommandé que les États contractants s'efforcent de réduire au minimum le nombre de fois où les données RPCV sont transmis pour un vol donné.*

f) Norme 3.47.5 : Si un État contractant exige l'échange de données RPCV, il s'efforcera, dans la mesure du possible, de limiter les fardeaux opérationnels et administratifs qu'une telle exigence impose sur les exploitants d'aéronefs tout en améliorant la facilitation des passagers.

g) Norme 3.47.6 : **Pratique recommandée.**— *Il est recommandé que les États s'abstiennent d'imposer des amendes et des pénalités aux exploitants d'aéronefs pour toute erreur due à une défaillance des systèmes pouvant se traduire par la non-transmission de données ou la transmission de données altérées aux pouvoirs publics conformément aux systèmes RPCV.*

h) Norme 3.47.7 : Les États contractants qui exigent que les données sur les passagers soient transmises électroniquement au moyen d'un système de renseignements préalables concernant les voyageurs n'exigeront pas en plus un manifeste de passagers sur support papier.

B. DÉCISIONS DE LA 37^e SESSION DE L'ASSEMBLÉE DE L'OACI (28 SEPTEMBRE – 8 OCTOBRE 2010)

A37-17 : Exposé récapitulatif des aspects de la politique permanente de l'OACI liés à la protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite

Dans l'Appendice C de cette résolution, *Mesures techniques de sûreté*, l'Assemblée, au paragraphe 7 du dispositif, « appelle les États contractants à étudier des mécanismes d'échange de renseignements, notamment le recours à du personnel de liaison et l'utilisation accrue des renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) fournis par les transporteurs aériens, afin de réduire les risques auxquels sont exposés les passagers, tout en garantissant la protection de la vie privée et des libertés civiles ».

Dans la *Déclaration sur la sûreté de l'aviation*, l'Assemblée a reconnu la nécessité de renforcer la sûreté de l'aviation dans le monde et instamment invité les États membres à prendre des mesures pour renforcer la coopération internationale afin de contrer les menaces qui pèsent sur l'aviation civile notamment en encourageant « un recours accru aux mécanismes de coopération entre les États, y compris par la collecte et la transmission des données des dossiers passagers (PNR), comme aide à la sûreté, tout en assurant la protection de la vie privée et des libertés civiles des passagers ».

A37-20 : Exposé récapitulatif de la politique permanente de l'OACI dans le domaine du transport aérien

Dans l'Appendice D, Facilitation, Section III, *Initiatives nationales et internationales et coopération en matière de facilitation*, l'Assemblée a noté que la coopération entre les États contractants et avec les diverses parties nationales et internationales qui s'intéressent aux questions de facilitation « est devenue essentielle étant donné que la prolifération de systèmes non uniformes d'échange de données passagers compromet la viabilité de l'industrie du transport aérien ». Elle a donc instamment prié les États contractants de « s'assurer que dans l'utilisation des systèmes d'échange de données électroniques, leurs exigences en matière de données sur les passagers soient conformes aux normes internationales adoptées par les institutions compétentes du système des Nations Unies ».

— FIN —