

COM(2025) 447 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024/2025

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 27 août 2025

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 27 août 2025

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Recommandation de DÉCISION DU CONSEIL autorisant l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord-cadre entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur l'échange d'informations en vue du filtrage à des fins de sécurité et des vérifications d'identité dans le cadre des procédures à la frontière et des demandes de visa

E 19884

**Bruxelles, le 23 juillet 2025
(OR. en)**

11884/25

**IXIM 169
VISA 113
DATAPROTECT 164
USA 7
JAI 1119**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	23 juillet 2025
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2025) 447 final
Objet:	Recommandation de DÉCISION DU CONSEIL autorisant l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord-cadre entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur l'échange d'informations en vue du filtrage à des fins de sécurité et des vérifications d'identité dans le cadre des procédures à la frontière et des demandes de visa

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 447 final.

p.j.: COM(2025) 447 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.7.2025
COM(2025) 447 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord-cadre entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur l'échange d'informations en vue du filtrage à des fins de sécurité et des vérifications d'identité dans le cadre des procédures à la frontière et des demandes de visa

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

En 2022, les États-Unis d'Amérique ont introduit une nouvelle exigence pour tous les pays qui ont été intégrés dans le programme américain d'exemption de visa ou qui aspirent à l'être. Ce programme permet aux citoyens des pays participants de se rendre aux États-Unis sans visa pour une durée maximale de 90 jours à des fins touristiques ou professionnelles. La nouvelle exigence implique la conclusion d'un «partenariat renforcé pour la sécurité des frontières» (PRSF) avec le ministère américain de la sécurité intérieure comme condition d'admission, et de poursuite de la participation, au programme d'exemption de visa, en tant que composante de l'exigence existante en matière d'échange d'informations sur les voyageurs.

Les partenariats exigés dans le cadre du programme d'exemption de visa jouent un rôle de premier plan dans la coopération internationale américaine en ce qui concerne les contrôles aux frontières et l'immigration. Un de leurs objectifs est d'établir de solides échanges bilatéraux d'informations afin de permettre aux autorités d'authentifier efficacement l'identité des voyageurs en provenance de pays partenaires et de déterminer s'ils représentent une menace pour la sécurité des États-Unis.

Dans le cadre des partenariats relevant de leur programme d'exemption de visa, les États-Unis ont conclu des accords bilatéraux avec des États membres de l'UE, tels que les accords sur le renforcement de la coopération en matière de prévention et de lutte contre la grande criminalité. Ces accords établissaient un échange d'informations, y compris de données biométriques, sur les personnes soupçonnées d'infractions terroristes ou de formes graves de criminalité ou condamnées pour de tels actes.

Dans le cadre des PRSF, les États-Unis ont l'intention de mettre en place un échange d'informations sur:

- les voyageurs qui se rendent aux États-Unis et sont susceptibles d'avoir un lien avec le pays partenaire du programme d'exemption de visa;
- les personnes qui demandent à bénéficier des avantages liés à l'immigration ou de la protection humanitaire aux États-Unis;
- les personnes détectées par les services répressifs du ministère américain de la sécurité intérieure dans le cadre des contrôles frontaliers et de l'immigration aux États-Unis.

Ces échanges concerneraient des informations, y compris des données biométriques, stockées dans les bases de données nationales des États membres.

Les accords prévus par les PRSF devraient être conclus au plus tard le 31 décembre 2026. Passé ce délai, le ministère américain de la sécurité intérieure vérifiera que chaque pays a respecté l'exigence liée au PRSF au cours d'évaluations en vue de la participation initiale au programme d'exemption de visa ou de la poursuite de cette participation.

Compte tenu du lien avec la compétence exclusive de l'Union en matière de politique commune de visas, le 12 juin 2024, les représentants permanents des États membres réunis au sein du Comité du Conseil de l'Union européenne (Coreper) ont confirmé le large soutien des

États membres en faveur d'un cadre commun UE-États-Unis pour l'échange d'informations au titre des PRSF. Ils ont également invité la Commission à présenter une proposition de mandat pour la négociation d'un tel cadre au nom de l'Union.

L'objectif de la recommandation proposée est de fournir à la Commission les directives de négociation lui permettant de négocier un accord-cadre qui définira la structure juridique et les conditions de l'échange d'informations entre les autorités compétentes des États membres de l'UE et des États-Unis et sur la base duquel les États membres seraient habilités à conclure des accords bilatéraux pour un échange d'informations avec les États-Unis à partir de leurs systèmes informatiques nationaux.

L'un des principaux objectifs de l'accord-cadre est de garantir la réciprocité dans l'échange d'informations avec les États-Unis, ce qui contribuerait également à renforcer la protection des frontières et la sécurité de l'Union dans son ensemble.

La teneur de l'échange d'informations – catégories et types de données, types de personnes et types d'infractions – sera définie au cours des négociations de manière à garantir l'équilibre et la réciprocité dudit échange. Les négociations devraient avoir pour objectif minimal de fixer un niveau d'échange d'informations adéquat, qui ne devrait pas dépasser celui de l'échange d'informations entre les États membres.

Sur la base du cadre pour l'échange d'informations fixé dans l'accord-cadre, les États membres seraient en mesure de négocier et de conclure des arrangements bilatéraux mettant en œuvre l'échange d'informations avec les États-Unis.

Ces arrangements bilatéraux fourniraient des précisions sur l'échange d'informations avec les autorités américaines compétentes, compte tenu des exigences légales nationales, de la structure des bases de données nationales et d'autres exigences ou limitations techniques.

L'accord-cadre établirait des garanties pour assurer la compatibilité avec les capacités des États membres, en s'appuyant sur la structure actuelle des bases de données nationales.

L'accord-cadre s'appliquerait aux États membres qui bénéficient d'un régime d'exemption de visa auprès des États-Unis ou qui souhaitent participer au programme d'exemption de visa. Les États membres seraient autorisés à mettre fin à l'échange d'informations prévu dans l'accord-cadre en cas de changement de statut au sein du programme d'exemption de visa.

En ce qui concerne la compétence de l'Union pour conclure un accord international

Politique commune de visas de l'Union

L'Union a élaboré une politique commune de visas pour les séjours de courte durée (n'excédant pas 90 jours sur toute période de 180 jours) sur la base du règlement (UE) 2018/1806 (ci-après le «règlement sur les visas»)¹. Le règlement sur les visas fixe la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation. Actuellement, les ressortissants des États-Unis bénéficient d'un régime d'exemption de visa dans l'espace Schengen. Parallèlement, l'Union a conclu des accords

¹ Règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (texte codifié), JO L 303 du 28.11.2018, p. 39.

d'exemption de visa et des accords visant à faciliter la délivrance de visas avec plusieurs pays tiers².

Le principe de réciprocité est l'un des fondements de la politique de l'UE en matière de visas à l'égard des pays tiers. La réciprocité signifie que, lorsque l'Union a accordé aux citoyens d'un pays tiers l'exemption de visa pour se rendre dans l'espace Schengen, elle attend du pays tiers qu'il fasse preuve de réciprocité en autorisant les citoyens de l'Union à se rendre sur son territoire sans qu'un visa ne soit nécessaire. L'Union a pour objectif de parvenir à une réciprocité totale en matière de visas avec les pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa pour entrer dans l'espace Schengen. La réciprocité totale a en effet été atteinte avec tous les pays tiers exemptés de l'obligation de visa, sauf les États-Unis. À l'exception de la Bulgarie, de Chypre et de la Roumanie, tous les États membres participent au programme américain d'exemption de visa. Parvenir à une réciprocité totale avec les États-Unis reste un objectif politique que l'Union cherche activement à atteindre.

L'accord-cadre proposé garantirait une approche cohérente pour tous les États membres participant au programme d'exemption de visa en ce qui concerne les PRSF exigés, et fournirait les garanties nécessaires et appropriées en matière de protection des données pour un tel échange d'informations.

En vertu de l'article 3, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'Union dispose d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international, dans la mesure où cette conclusion est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.

La délivrance de visas et le mécanisme de détermination de la réciprocité en matière de visas relèvent de la compétence exclusive de l'Union. C'est également le cas des règles de l'Union en matière de protection des données.

Par conséquent, la conclusion, conformément aux exigences du programme américain d'exemption de visa, d'un accord-cadre avec les États-Unis sur l'échange d'informations en vue de la mise en place, par les États membres, d'un échange d'informations au titre des PRSF relève de la compétence exclusive de l'Union.

Cadre de l'Union relatif à la protection des données

L'échange d'informations envisagé dans le cadre des PRSF diffère de l'échange au titre des accords déjà conclus sur le renforcement de la coopération en matière de prévention et de lutte contre la grande criminalité. Si l'objectif d'un échange d'informations au titre d'un accord sur le renforcement de la coopération en matière de prévention et de lutte contre la grande criminalité est de combattre le terrorisme et les formes graves de criminalité, l'objectif de l'échange d'informations dans le cadre des PRSF est potentiellement plus large, car il concerne également les domaines de la gestion des frontières et de la politique des visas.

Le traitement des données à caractère personnel par les États membres est régi par le règlement (UE) 2016/679³ (ci-après le «RGPD»), à l'exception du traitement des données par

² La liste complète des pays est disponible ici: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/visa-policy_en?prefLang=fr.

³ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 119 du 4.5.2016, p. 1.

les autorités répressives à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, qui relève de la directive (UE) 2016/680⁴. Le chapitre V du RGPD et celui de la directive (UE) 2016/680 prévoient des conditions strictes pour le transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers. Ce transfert doit être fondé sur un instrument de transfert, tel qu'une décision d'adéquation avec ledit pays tiers, un instrument prévoyant des garanties appropriées (par exemple, un accord international) ou, en vertu de la directive (UE) 2016/680, une évaluation par l'autorité répressive compétente attestant que de telles garanties existent dans le pays tiers ou, à défaut, l'un des motifs légaux de transfert de données (ou l'une des dérogations) qui s'appliquent dans des cas spécifiques, mais ne s'appliquent pas au partage systématique de données à caractère personnel.

Pour les transferts de données entre les autorités répressives aux fins de la prévention et de la détection des infractions pénales, y compris le terrorisme, d'enquêtes et de poursuites en la matière, l'accord-cadre UE-États-Unis prévoit un accord international fournissant des garanties appropriées au sens de l'article 37, paragraphe 1, point a), de la directive (UE) 2016/680⁵.

Compte tenu de la teneur et de la finalité plus larges de l'échange d'informations prévu par les PRSF, et dans la mesure où des autorités autres que les services répressifs seraient impliquées dans les transferts, l'accord-cadre UE-États-Unis n'est pas entièrement applicable à tous les types de transferts envisagés par les États-Unis au titre des PRSF, ce qui rend d'autant plus nécessaire une action de l'Union pour conclure un accord international supplémentaire.

L'accord-cadre définirait les catégories de données à caractère personnel qui pourraient être partagées et les finalités spécifiques pour lesquelles elles pourraient l'être, compte tenu notamment du niveau de réciprocité.

L'accord-cadre devrait contenir des dispositions relatives aux transferts ultérieurs de données à caractère personnel.

En ce qui concerne la relation entre les arrangements bilatéraux existants et futurs des États membres

Bien que la conclusion dudit accord-cadre avec les États-Unis relève de la compétence exclusive de l'Union, ce dernier comprendrait une clause autorisant les États membres à conclure des accords ou arrangements bilatéraux supplémentaires.

En ce qui concerne les accords ou arrangements bilatéraux déjà conclus par les États membres avec les États-Unis avant l'entrée en vigueur dudit accord-cadre, ce dernier pourrait préciser les conditions dans lesquelles ces accords ou arrangements resteraient applicables, notamment lorsqu'ils ont été conclus par des États membres qui ne font pas encore partie du programme d'exemption de visa.

⁴ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JO L 119 du 4.5.2016, p. 89.

⁵ Accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur la protection des informations à caractère personnel traitées à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière, JO L 336 du 10.12.2016.

Par la présente proposition de recommandation du Conseil, la Commission recommande au Conseil:

- (a) d'adopter une décision autorisant la Commission à ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord-cadre entre l'Union et les États-Unis d'Amérique,
- (b) de désigner la Commission comme négociateur de l'Union pour l'accord-cadre,
- (c) de définir des directives à l'intention du négociateur, et
- (d) de désigner un comité spécial en concertation avec lequel les négociations devront être menées.

2. BASE JURIDIQUE, NÉCESSITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

Les bases juridiques de la présente recommandation sont l'article 16, paragraphe 2, l'article 77, paragraphe 2 et l'article 218, paragraphes 3 et 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

L'Union est compétente pour conclure l'accord-cadre avec les États-Unis sur l'échange d'informations ayant trait au franchissement des frontières extérieures entre l'UE et les États-Unis, y compris aux procédures aux frontières et aux demandes de visa.

L'accord-cadre devrait fixer un niveau adéquat d'échange d'informations entre l'UE et les États-Unis, qui ne devrait pas dépasser celui de l'échange d'informations entre les États membres dans un contexte bilatéral ou européen, dans le respect également des principes de proportionnalité et de nécessité.

L'accord-cadre devrait préciser les conditions dans lesquelles une requête concernant un voyageur peut être lancée. La définition de ces conditions devrait, dans tous les cas, empêcher le lancement d'une requête concernant une personne sans suspicion préalable. Il devrait être exclu de pouvoir lancer, de manière routinière et systématique, une requête concernant toutes les personnes voyageant entre l'UE et les États-Unis.

L'accord-cadre avec les États-Unis est nécessaire pour atteindre l'objectif de réciprocité poursuivi par la politique commune de visas et garantir l'application du cadre de l'UE relatif à la protection des données. Par conséquent, les directives de négociation, annexées à la présente recommandation en vue de l'ouverture de négociations avec les États-Unis pour la conclusion d'un accord-cadre, sont fondées sur les exigences du cadre juridique applicable de l'UE en matière de protection des données [à savoir le règlement (UE) 2016/679 et la directive (UE) 2016/680].

L'accord-cadre envisagé ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs en cause, étant donné que ceux-ci ne peuvent pas être atteints par les seuls États membres.

• Choix de l'instrument

L'article 218, paragraphe 3, du TFUE prévoit que la Commission ou le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations. Compte tenu de l'objet de l'accord envisagé, il convient que la Commission présente une recommandation en ce sens.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

[Étant donné qu'il s'agira d'un nouvel accord, il n'est pas possible de procéder à une évaluation ou à des bilans de qualité des instruments existants. Aucune analyse d'impact n'est requise pour la négociation dudit accord-cadre.]

4. PLANS DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITÉS DE SUIVI, D'ÉVALUATION ET D'INFORMATION

La Commission veillera à ce que la mise en œuvre de l'accord-cadre fasse l'objet d'un suivi approprié.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

• Le choix du négociateur

Étant donné que l'accord envisagé porte exclusivement sur des questions ne relevant pas de la politique étrangère et de sécurité commune, la Commission doit être désignée comme négociateur en vertu de l'article 218, paragraphe 3, du TFUE.

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord-cadre entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur l'échange d'informations en vue du filtrage à des fins de sécurité et des vérifications d'identité dans le cadre des procédures à la frontière et des demandes de visa

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 16, paragraphe 2, son article 77, paragraphe 2, et son article 218, paragraphes 3 et 4,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Les États-Unis d'Amérique ont introduit une nouvelle exigence pour l'admission et la poursuite de la participation au programme américain d'exemption de visa, lequel permet aux citoyens des pays participants de se rendre aux États-Unis sans visa pour une durée maximale de 90 jours à des fins touristiques ou professionnelles. Cette nouvelle exigence implique la conclusion d'un «partenariat renforcé pour la sécurité des frontières» (PRSF) avec le ministère américain de la sécurité intérieure. Il est nécessaire de mettre en place un cadre commun pour l'échange d'informations au titre des PRSF. Il convient dès lors d'ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord-cadre entre l'Union et les États-Unis d'Amérique sur l'échange d'informations en vue du filtrage à des fins de sécurité et des vérifications d'identité concernant certains voyageurs franchissant les frontières extérieures des États membres.
- (2) Il convient que l'accord respecte les droits fondamentaux et observe les principes consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment le droit à la liberté et à la sûreté reconnu à son article 6, le droit au respect de la vie privée et familiale reconnu à son article 7, le droit à la protection des données à caractère personnel reconnu à son article 8 et le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial reconnu à son article 47. L'accord-cadre devrait être appliqué conformément à ces droits et principes et en tenant dûment compte du principe de proportionnalité, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la charte.
- (3) Le Contrôleur européen de la protection des données a été consulté conformément à l'article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil et a rendu un avis le [XX].
- (4) L'accord-cadre devrait permettre la conclusion d'arrangements bilatéraux entre les États-Unis d'Amérique et les États membres sur les matières qui relèvent de son champ d'application, pour autant que les dispositions de ces arrangements bilatéraux soient compatibles avec celles de l'accord-cadre et avec le droit de l'Union.
- (5) Il convient que la Commission soit désignée comme négociateur de l'Union.
- (6) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union

européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente recommandation et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.

- (7) La présente recommandation constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles l'Irlande ne participe pas, conformément à la décision 2002/192/CE du Conseil (8); l'Irlande ne participe donc pas à son adoption et n'est pas liée par celle-ci ni soumise à son application,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Commission est autorisée à négocier, au nom de l'Union, un accord-cadre entre celle-ci et les États-Unis d'Amérique sur l'échange d'informations en vue du filtrage à des fins de sécurité et des vérifications d'identité dans le cadre des procédures à la frontière et des demandes de visa.

Article 2

Les directives de négociation figurent en annexe.

Article 3

Les négociations sont conduites en concertation avec le *[nom du comité spécial, à insérer par le Conseil]*.

Article 4

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président