Evaluation et développement futur de l'agence FRONTEX et du système européen de surveillance des frontières EUROSUR

2008/2157(INI) - 13/02/2008 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présentation d’un rapport sur l'évaluation et le développement futur de l'Agence FRONTEX.

CONTEXTE : en 2004, le Conseil européen a demandé à la Commission de présenter une évaluation politique de l'agence FRONTEX avant la fin de 2007. Cette évaluation devait contenir un réexamen des tâches de l'Agence et une analyse de l'opportunité de lui confier d'autres aspects de la gestion des frontières, notamment le renforcement de la coopération avec les services douaniers et les autres autorités compétentes en matière de sécurité au niveau des marchandises. Cette évaluation devait aussi porter sur le fonctionnement des équipes d'experts nationaux et sur la faisabilité d'un corps européen de gardes-frontières.

La présente communication constitue la réponse de la Commission à cette demande.

CONTENU : le rapport fait tout d’abord un état des lieux des réalisations depuis la création de FRONTEX puis présente les mesures qui ont été mises en œuvre aux frontières extérieures de l’Union.

Réalisations 2006-2007 : en 2006 et 2007 l’Agence a mené des opérations conjointes incluant :

- 9 opérations aux frontières maritimes ;
- 12 opérations aux frontières terrestres ;
- 7 opérations aux frontières aériennes.

Au total, 10 projets pilotes ont été mis en œuvre pour compléter les opérations conjointes. La participation des États membres aux opérations conjointes a varié, du détachement d'un expert à la fourniture d'équipements tels que des bateaux et des avions. En moyenne, 7 États membres ont pris part aux opérations aux frontières maritimes, 9 aux frontières terrestres et 11 aux frontières aériennes. Les opérations aux frontières maritimes ont généralement eu un coût sensiblement plus élevé étant donné qu’ elles nécessitaient le déploiement d’équipements. Les résultats mesurables obtenus jusqu'à présent sont considérés par la Commission comme impressionnants : en 2006–2007, plus de 53.000 personnes ont été appréhendées ou interdites d'entrée aux frontières ; ces opérations ont permis de détecter plus de 2.900 documents de voyage faux ou falsifiés et d'arrêter 58 passeurs d'immigrés clandestins.

À la suite d’une demande formulée par le Conseil européen en décembre 2006, le réseau européen de patrouilles a vu le jour en mai 2007. L'agence FRONTEX et les États membres concernés (Portugal, Espagne, France, Italie, Slovénie, Malte, Grèce et Chypre) travaillent sur une base régionale dans le cadre d'une coopération bilatérale avec les pays voisins. Les patrouilles sont cantonnées dans les zones proches des côtes des États membres concernés. L'Agence a créé un inventaire central des équipements techniques disponibles (cet inventaire s’appelle le CRATE). À l'heure actuelle, la base CRATE contient des données relatives à plus de 100 bateaux, environ 20 avions et 25 hélicoptères, et concernant plusieurs centaines d'équipements de contrôle des frontières, tels que radars mobiles, véhicules, caméras thermiques et détecteurs mobiles. Ce matériel est susceptible de servir en cas d’opérations conjointes.

Recommandations suite aux réalisations : concernant le développement à court terme de la **coordination opérationnelle**, la Commission fait les recommandations suivantes :

- exploiter pleinement le potentiel de la base CRATE ;
- créer des bureaux spécialisés de l'Agence dans les États membres, la priorité devant être accordée à l'ouverture d'un bureau chargé de la frontière maritime méridionale ;
- fusionner les opérations conjointes avec les activités du réseau européen de patrouilles afin d'éviter de faire double emploi.

Assistance aux États membres pour la formation de leurs gardes-frontières nationaux, y compris formations communes : au total, 97 formations, réunions et ateliers axés sur la formation des gardes-frontières et celle des formateurs ont été organisés, auxquels 1.341 personnes ont participé. Le tronc commun de formation, visant à harmoniser la formation des gardes-frontières partout en Europe, fait actuellement l'objet d'un réexamen. Si l'incidence des actions de formation ne peut être appréciée qu'à long terme, l'approche adoptée, dans le cadre de laquelle l'Agence assure la coordination opérationnelle sur base de partenariats avec les académies nationales, s'est révélée très fructueuse et mérite d'être élargie.

> **Recommandation** : la Commission recommande que les **gardes-frontières continuent de se former**. L'Agence FRONTEX devrait organiser des sessions de formation spécialisée, y compris des échanges de personnel.

Réalisations d'analyse des risques : FRONTEX a présenté sa 2ème évaluation annuelle des risques en février 2007. Au total, 11 évaluations ciblées avaient été présentées fin 2007 et 9 autres sont en cours d'élaboration. L'Agence a contribué à la rédaction du rapport d'évaluation de la menace que représente la criminalité organisée (EMCO) et a présenté, en collaboration avec EUROPOL, un rapport sur les itinéraires à haut risque empruntés par l'immigration clandestine dans la région des Balkans occidentaux. Au-delà de ces évaluations, l'analyse des risques joue un rôle primordial pour la plupart des activités de l'Agence, y compris pour la planification des opérations conjointes et des actions de formation. Le rapport signale en outre toute une série d'actions destinées à permettre à FRONTEX de se connecter à d'autres réseaux d'information pertinents (ex. : ICONet, réseau sécurisé chargé d'échanger des informations sur les flux migratoires illégaux, l'entrée et l'immigration clandestines et le retour de personnes en séjour irrégulier) et de participer aux réunions du CIREFI (le Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration).

> **Recommandations** : dans ce contexte, il est recommandé de :

- donner la priorité aux analyses de risques conjointes effectuées avec EUROPOL, les organisations internationales et les pays tiers concernés ;
- confier à l'Agence FRONTEX la gestion du réseau ICONet ainsi que la reprise des activités du CIREFI.

Suivi de l'évolution de la recherche : jusqu'à présent, l'Agence FRONTEX a mis en œuvre 6 projets et organisé 7 ateliers/séminaires consacrés à la recherche et au développement. Les nouvelles technologies occupent un rôle central dans les propositions qui portent sur un système d'entrée/sortie et des mesures en vue de l'automatisation des contrôles aux frontières, ainsi que sur un système européen de surveillance des frontières. Le projet BIOPASS, mené à bien par l'Agence FRONTEX sur l'utilisation de la biométrie dans les aéroports et les programmes nationaux d'enregistrement des voyageurs, a fourni une importante contribution dans l'approfondissement des études pertinentes qui façonneront les mesures précises à prendre dans un proche avenir.

> **Recommandation** : la Commission estime qu'il faut accorder la priorité à la recherche en matière de contrôle aux frontières. Dans ce contexte, l'Agence FRONTEX aura un rôle unique à jouer pour que la définition des priorités futures de la recherche se fonde sur les besoins concrets des services nationaux de contrôle des frontières.

Appui aux États membres confrontés à une situation d'urgence : le règlement dit « RABIT », entré en vigueur le 20 août 2007, a modifié sensiblement les dispositions du règlement FRONTEX en ce qui concerne l'appui aux États membres confrontés à des situations nécessitant une assistance opérationnelle et technique renforcée aux frontières extérieures. Le pool d'intervention rapide aux frontières est maintenant mis en place et compte entre 500 et 600 gardes-frontières. Jusqu'à présent, aucun État membre n'a demandé le déploiement d'une équipe d'intervention rapide.

> **Recommandation** : le déploiement d'une équipe d'intervention rapide aux frontières peut s'accompagner d'une assistance technique. La Commission recommande que l'Agence rende cette disposition plus opérationnelle en acquérant ses propres équipements de contrôle et de surveillance des frontières.

Mesures à plus long terme aux frontières et EUROSUR : l'amélioration de la coopération entre les autorités douanières et de contrôle des frontières des États membres est un aspect essentiel du modèle de gestion intégrée des frontières, dans le cadre duquel les personnes et les marchandises sont contrôlées selon des méthodes analogues de gestion des risques. Il convient de poursuivre l'étude du concept de **guichet unique**, en application duquel les activités des autorités frontalières et douanières seraient pleinement intégrées, en s'appuyant sur une évaluation continue de l'avenir des douanes. Parallèlement au présent rapport d'évaluation, la Commission présente une communication établissant une feuille de route pour l'élaboration et la mise en place d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR voir résumé du « document annexé à la procédure »). Le rôle de FRONTEX est primordial pour la réussite des préparatifs d'un tel système, notamment la création d'un réseau intégrant tous les dispositifs de surveillance maritime.

CONCLUSIONS : la Commission invite le Conseil à organiser en priorité une discussion sur les recommandations de mesures à court terme formulées dans le présent rapport, eu égard à la nécessité d'optimaliser sans délai la contribution de l'Agence FRONTEX à la gestion des frontières de l'Union et notamment de la frontière maritime méridionale. EUROSUR devrait être mis en œuvre prioritairement. Au vu des conclusions de ces discussions, la Commission envisagera de présenter des propositions législatives portant modification du règlement FRONTEX.