

Frontières extérieures: mandat de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX)

2010/0039(COD) - 24/02/2010 - Document de base législatif

OBJECTIF: adapter le règlement (CE) n° 2007/2004 en vue de garantir le bon fonctionnement de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX), sur la base d'un mandat bien défini, au cours des prochaines années.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Conseil.

CONTEXTE : l'Agence FRONTEX a été créée en 2004 et est devenue opérationnelle en 2005. Comme le demandait le programme de La Haye, la Commission a adopté une [communication sur l'évaluation et le développement futur de l'Agence FRONTEX](#), à laquelle était jointe une analyse d'impact. Cette communication formulait des recommandations pour le court et le moyen terme et proposait des idées pour le développement futur de l'Agence à long terme. Elle a été saluée par le Conseil et le Parlement européen, qui ont tous deux souscrit à l'analyse de la Commission selon laquelle l'Agence avait été une grande réussite depuis ses débuts, et qui ont émis le souhait qu'elle soit encore renforcée. Le pacte sur l'immigration et l'asile, ainsi que dans le programme de Stockholm, adopté par le Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009, ont également plaidé pour un renforcement de l'Agence.

Une évaluation indépendante a eu lieu en 2008, sur la base de laquelle le conseil d'administration de FRONTEX a adressé à la Commission une série de recommandations relatives à la modification de la base juridique de l'Agence. La proposition tient compte de l'ensemble des recommandations de la communication de 2008 et des recommandations du conseil d'administration dans la mesure où elles nécessitent une révision de la base juridique de l'Agence, sous réserve des exceptions décrites dans l'analyse d'impact.

ANALYSE D'IMPACT : une analyse d'impact a été réalisée - document de travail des services de la Commission [SEC\(2010\)149](#). L'option privilégiée combine les sous options suivantes:

- mécanisme révisé prévoyant des fournitures obligatoires d'équipements par les États membres ainsi que l'acquisition graduelle/la location par crédit-bail par FRONTEX de ses propres équipements, sur la base de nouvelles analyses des besoins et des coûts;
- mécanisme révisé prévoyant des fournitures obligatoires de ressources humaines par les États membres ainsi qu'une équipe de gardes frontières détachés à titre semi permanent des États membres à FRONTEX, avec le statut d'experts nationaux;
- donner à l'Agence un rôle de cogestion dans la mise en œuvre des opérations conjointes, en prévoyant des règles détaillées pour le plan opérationnel, l'évaluation et la notification des incidents, dont FRONTEX assurera l'application;
- permettre à FRONTEX de financer et de mettre en œuvre des projets d'assistance technique dans les pays tiers et d'y déployer des officiers de liaison;
- donner à FRONTEX un mandat limité pour traiter les données à caractère personnel liées à la lutte contre les réseaux criminels qui organisent l'immigration illégale, à condition que ce traitement soit légal, nécessaire et proportionné au regard des tâches de l'Agence;
-

donner à FRONTEX un rôle de coordination dans la mise en œuvre des opérations de retour conjointes;

- donner à FRONTEX un mandat pour analyser les risques et les besoins opérationnels dans les États membres.

L'option privilégiée est largement intégrée dans la présente proposition législative, à l'exception de l'attribution à FRONTEX d'un mandat limité pour traiter les données à caractère personnel liées à la lutte contre les réseaux criminels qui organisent l'immigration illégale. Bien qu'elle reconnaisse qu'il convient d'explorer toutes les possibilités de renforcer la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, la Commission préférerait que la question des données à caractère personnel soit abordée dans le contexte de la stratégie globale en matière d'échange d'informations qui sera présentée dans le courant de l'année, et en tenant compte de la réflexion qui sera menée sur la façon de développer la coopération entre les agences dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, comme le demande le programme de Stockholm.

BASE JURIDIQUE : article 74 et article 77, paragraphe 1, points b) et c), du TFUE. La proposition reste dans les limites fixées par ces dispositions et respecte en particulier le partage des compétences prévu par le traité en vertu duquel les États membres demeurent responsables du contrôle de leurs frontières extérieures. Elle est conforme au principe selon lequel, dans le contexte des opérations coordonnées par l'Agence, les agents invités ne peuvent accomplir des tâches et exercer des compétences que sur l'instruction et, en règle générale, en présence de gardes-frontières de l'État membre hôte. La décision de refus d'entrée au titre du code frontières Schengen n'est prise que par les gardes-frontières de l'État membre hôte. Aucun pouvoir décisionnel en la matière n'est transféré à l'Agence. Les objectifs de la proposition consistent à développer davantage la gestion intégrée de la coopération opérationnelle, et ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres.

CONTENU : les propositions de modification du règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil les plus importantes reflètent les changements nécessaires à la mise en œuvre de l'option privilégiée dans l'analyse d'impact. Ont en outre été introduites un certain nombre de modifications mineures, de nature essentiellement administrative, afin de tenir compte des recommandations du conseil d'administration, ainsi que des nouvelles dispositions «standard» utilisées dans d'autres propositions de la Commission relatives à la création de nouvelles agences.

Création de l'Agence : la proposition clarifie le cadre juridique dans laquelle l'Agence fonctionne. Étant entendu que la responsabilité du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures incombe aux États membres, l'Agence rendra plus facile et plus efficace l'application des dispositions existantes et futures de l'Union européenne en matière de gestion des frontières extérieures, notamment le code frontières Schengen, dans le respect des dispositions pertinentes du droit de l'Union et du droit international, des obligations relatives à l'accès à la protection internationale et des droits fondamentaux. Elle assurera la coordination des actions des États membres lors de la mise en œuvre de ces dispositions, contribuant ainsi à l'efficacité, à la qualité et à l'uniformité du contrôle des personnes et de la surveillance des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

Définitions : la proposition clarifie le concept d'«État membre hôte», introduit le concept d'«équipes communes de soutien FRONTEX» et révisé le concept d'«équipements techniques».

Tâches principales : la proposition prévoit l'extension des travaux liés à l'analyse des risques, l'intensification des travaux liés à la recherche et introduit la possibilité de coordonner les opérations de retour conjointes. L'Agence aura également deux tâches nouvelles relatives à l'élaboration et à la gestion de systèmes d'information et à la fourniture d'une assistance à Eurosur. Elle prévoit l'obligation, pour tout le personnel prenant part, par exemple, à des opérations conjointes ou à des opérations de retour

conjointes, de recevoir une formation appropriée relative aux droits fondamentaux. Enfin, un mécanisme de rapport au conseil d'administration en ce qui concerne les activités opérationnelles des États membres avec les pays tiers est introduit.

Opérations conjointes et projets pilotes aux frontières extérieures : l'Agence sera tenue d'établir un plan opérationnel et de réaliser une analyse des risques préalable. Elle pourra mettre un terme aux opérations si les conditions ne sont plus remplies. Elle devra également créer une équipe de gardes-frontières (ECSF) et transmettre les rapports d'évaluation des opérations au conseil d'administration dans les 60 jours suivant la fin d'une opération. L'Agence pourra également décider de financer ou de cofinancer les opérations conjointes et les projets pilotes par des subventions inscrites à son budget.

Aspects organisationnels des opérations conjointes et des projets pilotes : un nouvel article précise les conditions générales relatives à l'obligation d'établir un plan opérationnel pour toute opération. Il contient des dispositions relatives au contenu et aux composantes du plan opérationnel, aux tâches et responsabilités respectives, à la composition des équipes, au commandement et au contrôle, aux mécanismes de rapport, à savoir l'évaluation et la notification des incidents, aux équipements techniques et au ressort juridique applicable. La proposition prévoit l'obligation pour l'Agence et l'État membre demandeur de s'accorder sur le plan opérationnel et pour l'Agence de veiller à la mise en œuvre opérationnelle de tous les aspects de l'organisation.

Composition et déploiement des équipes communes de soutien FRONTEX (ECSF) : un nouvel article décrit les conditions générales relatives aux profils et au nombre de gardes frontières qui seront mis à la disposition des ECSF. Les États membres seront tenus de dépêcher des gardes frontières en vue d'un déploiement. Les membres des équipes, devront s'acquitter de leurs tâches dans le plein respect des droits fondamentaux et de la dignité humaine. L'Agence devra contribuer aux ECSF, nommer un officier de coordination aux endroits où des membres des ECSF sont déployés, et elle devra couvrir les frais liés à la participation des gardes frontières des États membres aux ECSF.

Analyse des risques : la proposition instaure une obligation, pour les États membres, de fournir les informations nécessaires relatives aux menaces aux frontières extérieures. Elle prévoit également l'obligation, pour l'Agence, d'évaluer régulièrement la capacité des États membres à faire face aux défis à venir aux frontières extérieures.

Formation : la proposition ajoute une obligation, pour les États membres, d'intégrer les programmes communs dans la formation des gardes-frontières nationaux, et d'une mention explicite que cette formation inclura les aspects liés aux droits fondamentaux, comme tel est déjà le cas dans le programme de travail de FRONTEX.

Équipements techniques : les nouvelles dispositions clarifient le mandat de l'Agence en ce qui concerne l'acquisition ou la location par crédit-bail d'équipements techniques et la réglementation relative à l'enregistrement des équipements lourds. L'Agence sera tenue de créer et de tenir un inventaire centralisé du parc d'équipements techniques (PET). Les États membres devront contribuer au PET de telle manière que l'Agence dispose des équipements minimums pour couvrir ses besoins. La proposition fixe des règles relatives à la gestion du PET par l'Agence, ainsi que des règles concernant le remboursement des nombres minimums d'unités par type d'équipements, les conditions relatives au déploiement et les coûts éligibles. Elle introduit l'obligation de rendre compte au conseil d'administration de la composition et du déploiement des équipements du PET par l'Agence ainsi que des actions ultérieures.

Coopération en matière de retour : la proposition clarifie la politique de l'UE en matière de retour, introduit des dispositions financières et instaure la possibilité, pour un État membre, de demander à l'Agence d'assurer la coordination d'une opération de retour. L'Agence devra adopter un code de conduite applicable durant les opérations de retour conjointes, concernant notamment le contrôle du retour forcé et le respect des droits fondamentaux. Les États membres seront tenus d'informer l'Agence de leurs

opérations de retour prévues et du niveau d'assistance qu'ils attendent de l'Agence. L'Agence établira un plan opérationnel glissant, sur lequel le conseil d'administration devra se prononcer. Enfin, le rôle de l'Agence en ce qui concerne le recensement des pays tiers concernés, est clarifié.

Systèmes d'échange d'informations : la proposition instaure une obligation pour l'Agence d'assurer la mise en place et le fonctionnement d'un système d'informations adapté à l'échange d'informations classifiées.

Protection des données : la proposition oblige l'Agence à traiter les données conformément au règlement 45/2001 et, pour le conseil d'administration, à arrêter des mesures d'application dudit règlement.

Règles de sécurité en matière de protection des informations classifiées et des informations sensibles non classifiées : un nouvel article introduit l'obligation pour l'Agence d'appliquer les principes de sécurité prévus par la décision 2001/844 pour les informations classifiées, et de traiter les informations sensibles non classifiées conformément aux principes adoptés et mis en œuvre par la Commission.

Facilitation de la coopération opérationnelle avec les pays tiers et de la coopération avec les autorités compétentes de pays tiers : la proposition donne à l'Agence la possibilité de déployer des officiers de liaison dans des pays tiers. Elle décrit les tâches des officiers de liaison. L'Agence pourra bénéficier d'un financement de l'Union, lancer des projets d'assistance technique dans des pays tiers et inviter des observateurs. Les États membres seront tenus de préciser, le cas échéant, le rôle de l'Agence dans les accords bilatéraux qu'ils ont conclus avec des pays tiers. Le déploiement d'officiers de liaison et la conclusion d'accords de travail avec des pays tiers seront soumis à l'approbation préalable de la Commission.

Accord de siège : la proposition introduit des précisions concernant la nécessité et les conditions d'un accord de siège entre l'Agence et l'État membre hôte.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition modifie un règlement existant relatif au mandat et au fonctionnement d'une agence européenne. La subvention accordée à l'Agence FRONTEX fait déjà partie du budget de l'Union.