Contrôle des frontières extérieures: développement d'une politique commune, conseil Thessalonique

2003/2156(INI) - 03/06/2003 - Document de base non législatif

OBJECTIF : définir les contours d'une politique commune relative à l'immigration illégale, la contrebande et le trafic d'êtres humains, les frontières extérieures et le retour de résidents illégaux. CONTEU : S'inscrivant résolument dans le contexte et le suivi du Conseil européen de Séville, la présente communication entend intégrer dans un cadre commun la lutte contre l'immigration illégale, la gestion intégrée des frontières extérieures et le rapatriement des personnes en séjour illégal. Pour la Commission, il s'agit de rendre cohérente la politique d'immigration et de jeter les bases d'un processus général de suivi en la matière. La communication aborde un nombre limité d'initiatives ou de questions qui, aux yeux de la Commission, sont autant d'éléments essentiels pour l'efficacité de l'action commune, qu'il s'agisse du renforcement des coopérations opérationnelles, notamment à travers la mise en place de grands systèmes de traitement de l'information, de la mobilisation de moyens financiers dans la réalisation d'un effort solidaire, ou bien encore de l'adoption et de la mise en oeuvre d'instruments législatifs. En outre, la Commission tient à souligner l'importance d'autres mesures que ce soit dans le domaine judiciaire et pénal, dans celui des affaires sociales ou en matière de relations extérieures. La Commission estime que les orientations suivantes devraient être considérées comme autant de priorités devant guider l'action des institutions de l'Union au cours des prochains mois dans la mise en oeuvre, conformément aux conclusions de Séville, des plans d'action adoptés en 2002 : 1) principe de solidarité : corollaire de la confiance mutuelle entre États membres fondant le développement d'un Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice (ELSJ), le principe de solidarité doit être consolidé et concrétisé. Inscrit dans le Traité actuel en regard de l'accueil des réfugiés et personnes déplacées, il a inspiré la création du Fonds européen pour les Réfugiés. Dans la ligne des travaux de la Convention, il importe d'en étendre la portée à toutes les dimensions des politiques communes de l'immigration et de l'asile, en ce compris la délivrance des visas et le contrôle aux frontières extérieures. Même si cette solidarité est susceptible d'être traduite de diverses manières, notamment à travers un renforcement des coopérations opérationnelles, elle comporte incontestablement un important élément financier. C'est pourquoi, le principe de solidarité devrait avoir son reflet dans les budgets dans le cadre des nouvelles perspectives financières à partir de 2007; 2) instruments budgétaires : la Commission est prête à examiner, en accord avec l'Autorité budgétaire et dans le respect des principes régissant l'utilisation du budget, la possibilité d'utiliser une partie de la marge budgétaire disponible au titre des politiques internes pour soutenir, déjà pour la période 2004 - 2006, un effort de solidarité. Parallèlement, la Commission est disposée à poursuivre avec les États membres, l'examen des éléments susceptibles d'être pris en considération dans la mise au point d'un instrument distinctdestiné à soutenir une politique commune de retour par le financement de programmes spécifiques couvrant les différentes étapes de ce processus et visant à en assurer la durabilité ; les propositions nécessaires seront présentées à la fin de l'année 2003, couvrant les différentes étapes de ce processus et les différentes modalités; 3) les frontières extérieures : les conclusions du Conseil de Séville ont jeté les bases d'une action vigoureuse en matière de contrôle aux frontières extérieures. Cette impulsion s'est traduite par le lancement d'une série de projets-pilote destinés à expérimenter diverses formes de coopérations identifiées tantôt par le Conseil européen lui-même tantôt dans le plan adopté par le Conseil. La Commission est d'avis que les besoins de planification, de soutien (formation, collecte et traitement de l'information, analyse du réseau) d'organisation et d'évaluation des coopérations opérationnelles pourraient conduire, au-delà de l'établissement d'une unité commune des praticiens, à la mise en place d'une structure opérationnelle communautaire. Cette dernière aurait à mettre en oeuvre les orientations stratégiques arrêtées par le Conseil en s'appuyant, le cas échéant, sur les ·centres· établis au titre de projets-pilote et dont la contribution aurait été validée par le Conseil. Une pleine efficacité ne sera atteinte que si cet organe opérationnel se voit attribuer les compétences et les ressources humaines, matérielles et financières

nécessaires à l'accomplissement des tâches qui lui incombent. Dans cette perspective, cette structure pourrait dans le cadre des moyens alloués par l'Autorité budgétaire, intervenir dans la gestion du financement communautaire. Au-delà, elle pourrait constituer la première étape sur la voie de la constitution d'un ·Corps européen de Garde-Frontières·, dont la Commission demeure convaincue de la nécessité pour soutenir et compléter l'action des services des États membres dans la gestion de leurs frontières extérieures; 4) visas : un système commun d'information : le développement d'un système commun d'information des visas constitue un défi organisationnel, technologique et financier pour l'Union et les États membres au cours des prochaines années. Il est indispensable que, suite à l'étude de faisabilité de la Commission, le Conseil fixe dans les plus brefs délais, et au plus tard avant la fin de 2003, les orientations nécessaires à la fois à la programmation du développement du système, à la préparation de la base juridique permettant son établissement et au dégagement des moyens budgétaires en fonction des options retenues. Dans ce contexte, une approche cohérente est nécessaire pour ce qui concerne les identifiants et les données biométriques dans l'UE ; il en résulterait des solutions harmonisées pour les documents de ressortissants des pays tiers, des passeports des citoyens de l'Union et des systèmes d'information (VIS et SIS II). La Commission proposera les instruments appropriés en commençant par les visas et les permis de séjour pour les ressortissants des pays tiers, suivi des passeports pour les citoyens de l'UE ; 5) politique de retour : la mise en oeuvre d'une politique commune en matière de retour des personnes en séjour irrégulierrelève largement de l'action des États membres. Néanmoins, une plus grande efficacité pourrait être atteinte par le renforcement de la coopération et la mise en place du cadre normatif nécessaire à cette fin, outre l'adoption éventuelle d'un instrument financier spécifique. Ainsi, la Commission invite le Conseil à examiner la possibilité de confier à la structure opérationnelle qui serait créée pour le contrôle aux frontières, des tâches similaires d'organisation de la coopération en matière de retour ; 6) coopération avec les pays tiers : tant les conclusions du Conseil européen de Séville, que celles du Conseil de novembre 2002 et de mai 2003 ainsi que la communication de la Commission de décembre 2002 ont fixé le cadre politique guidant l'intégration des questions liées à la migration dans les relations avec les pays tiers. Rien ne doit y être ajouté et il importe de le mettre en oeuvre. Le développement d'une politique commune de réadmission doit être poursuivi. Ceci suppose la conclusion rapide et la mise en oeuvre complète des accords déjà négociés. En ce qui concerne les négociations en cours, il est indispensable que la Commission bénéficie du soutien politique constant des États membres, et que le Conseil manifeste une ouverture à considérer dans un contexte plus large les attentes des pays-tiers partenaires à ces négociations. Enfin, la Commission recommande qu'il soit procédé à une évaluation approfondie des priorités géographiques, tenant compte en particulier de l'importance du pays tiers concerné et de l'état des relations et du niveau de coopération qu'il entretient avec la Communauté et ses États membres, avant de s'engager dans d'autres processus de négociation, en particulier dans le cadre de la mise en oeuvre de l'accord de Cotonou ; 7) mesures d'accompagnement : la politique commune de lutte contre l'immigration illégale esquissée à Tampere et précisée à Séville ne fera sentir ses effets que si elle s'appuie sur un renforcement de la capacité de rassembler, d'échanger et de traiter l'information. La mise en oeuvre rapide et complète du plan d'action statistique, le développement du réseau ICONET ainsi que la consolidation dans un cadre commun et la mise en réseau des nombreux officiers de liaison détachés dans les pays tiers permettra d'améliorer encore l'intégration de la politique d'immigration. Au-delà, la réflexion devra se poursuivre sur la manière d'insérer dans un cadre cohérent non seulement ces différents instruments mais aussi EUROPOL, la structure opérationnelle dont la Commission préconise la création, voire le réseau européen sur les migrations dont la faisabilité est actuellement étudiée ; 8) un rapport annuel : l'efficacité de l'action commune suppose un processus de suivi politique régulier : la Commission entend désormais établir annuellement un rapport sur l'ensemble des initiatives mises en oeuvre au cours d'une année écoulée et en débattre avec le Conseil.