Informations de base

2008/2157(INI) INI - Procédure d'initiative	Procédure terminée
Evaluation et développement futur de l'agence FRONTEX et du système européen de surveillance des frontières EUROSUR **Subject** 7.10.04 Franchissement et contrôles aux frontières extérieures, visas 8.40.08 Agences et organes de l'Union	

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
LIBE Libertés civiles, justice et affaires intérieures	MORENO SÁNCHEZ Javier (PSE)	08/04/2008

Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
AFET Affaires étrangères	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	
DEVE Développement	ZIMMER Gabriele (GUE/NGL)	27/05/2008
BUDG Budgets	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	20/09/2004
REGI Développement régional	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	

Commission européenne

DG de la Commission	Commissaire
Justice et consommateurs	BARROT Jacques

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
13/02/2008	Publication du document de base non-législatif	COM(2008)0067	Résumé
19/06/2008	Annonce en plénière de la saisine de la commission		

05/11/2008	Vote en commission		Résumé
11/11/2008	Dépôt du rapport de la commission	A6-0437/2008	
17/12/2008	Débat en plénière		
18/12/2008	Décision du Parlement	T6-0633/2008	Résumé
18/12/2008	Résultat du vote au parlement		
18/12/2008	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques

Référence de la procédure	2008/2157(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Initiative stratégique
Base juridique	Règlement du Parlement EP 55
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	LIBE/6/61555

Portail de documentation

Parlement Européen

Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Avis de la commission	DEVE	PE412.026	07/10/2008	
Projet de rapport de la commission		PE406.003	15/10/2008	
Amendements déposés en commission		PE414.014	21/10/2008	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A6-0437/2008	11/11/2008	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T6-0633/2008	18/12/2008	Résumé

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Document de base non législatif	COM(2008)0067	13/02/2008	Résumé
Document annexé à la procédure	COM(2008)0068	13/02/2008	Résumé
Document de base non législatif	COM(2008)0069	13/02/2008	Résumé
Document annexé à la procédure	SEC(2008)0148	13/02/2008	
Document annexé à la procédure	SEC(2008)0149	13/02/2008	

Document annexé à la procédure	SEC(2008)0150	13/02/2008	
Document annexé à la procédure	SEC(2008)0151	13/02/2008	
Document annexé à la procédure	SEC(2008)0152	13/02/2008	
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière	SP(2009)988	22/04/2009	
Document de suivi	SEC(2009)1265	24/09/2009	Résumé

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.

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

2008/2157(INI) - 13/02/2008

OBJECTIF : proposer les contours des prochaines évolutions en vue de faciliter la gestion des frontières dans l'Union européenne.

CONTEXTE : Les frontières extérieures de l'UE sont traversées chaque année par plus de 300 millions de voyageurs, citoyens de l'Union et ressortissants de pays tiers confondus. La suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'UE constitue l'un des plus grands accomplissements de l'intégration européenne. Mais un espace dépourvu de frontières intérieures, passé de 7 pays en 1995 à 24 fin 2007, ne peut fonctionner sans un partage des charges et une solidarité dans la gestion de ses frontières extérieures. C'est pourquoi, outre l'ensemble des actions déjà réalisées par l'Union pour parachever la gestion des frontières (cadre législatif, code frontières Schengen, règles simplifiées pour le petit trafic

frontalier, création de l'Agence FRONTEX, etc.), il convient maintenant de déterminer un nouveau volet d'actions afin tout à la fois de faciliter le transit des personnes en situation régulière au sein de l'Union et de faire face à la pression migratoire grandissante sur le territoire de l'UE en insistant sur les aspects de sécurité. La présente communication entend précisément définir les contours de ce futur cadre ambitieux.

CONTENU : la communication fait tout d'abord un état des lieux des outils existants en matière de gestion des frontières. Elle propose ensuite un certain nombre de pistes pour des outils futurs particulièrement innovants destinés à faciliter la gestion des frontières. La Commission estime en effet que si l'UE veut parvenir à une gestion véritablement intégrée des frontières pour parvenir à renforcer la sécurité et faciliter les déplacements des ressortissants de pays tiers, de nouvelles initiatives s'imposent. Or, en imposant une vérification approfondie de toutes les personnes, le cadre juridique actuel empêche de moderniser les modalités du contrôle aux frontières, alors que les nouvelles technologies permettraient d'automatiser, et donc d'accélérer considérablement, les vérifications pour les voyageurs de bonne foi. Parmi les solutions envisagées qui s'appliqueraient aux ressortissants de pays tiers se rendant dans un État membre participant à la coopération Schengen ou dans un pays associé à cette coopération, la Commission envisage :

- des mesures permettant aux voyageurs de bonne foi de franchir les frontières plus facilement,
- l'instauration éventuelle d'un enregistrement des entrées et sorties; et
- l'introduction d'un système d'autorisation électronique de voyage.

1. Facilitation du franchissement des frontières pour les voyageurs de bonne foi : pour ces personnes, la Commission estime que:

a) les voyageurs à faible risque originaires de pays tiers, qu'ils soient ou non soumis à l'obligation de visa, pourraient bénéficier d'une procédure d' examen préalable, à titre volontaire, en vue d'obtenir un **statut de voyageur enregistré** ;

b) à leur arrivée aux frontières de l'UE, les voyageurs enregistrés pourraient bénéficier d'une **vérification** simplifiée et **automatisée**.

Concrètement, l'octroi du statut de «voyageur enregistré» et l'automatisation des contrôles de ces personnes impliqueraient que certaines conditions d' entrée ne seraient plus vérifiées à la frontière (motif du séjour, moyens de subsistance, absence de menace pour l'ordre public). Les personnes pourraient obtenir le statut de «voyageur enregistré» après un examen adéquat, réalisé sur la base de critères communs de contrôle (notamment, analyse de l'historique des déplacements antérieurs, preuve que le voyageur dispose de moyens de subsistance suffisants, détention d'un passeport biométrique). La communication présente dans ce cadre les contours des modalités techniques pouvant faciliter la mise en œuvre d'une telle solution.

Outre les conditions d'entrée qui ne seraient plus contrôlées du fait de la vérification simplifiée des voyageurs enregistrés, l'installation de **barrières automatiques** à la frontière même rendrait possible une vérification automatisée de l'identité des voyageurs, sans intervention des gardes-frontières : un appareil lirait les données biométriques figurant dans les documents de voyage ou stockées dans un système ou une base de données, et les comparerait aux identifiants biométriques du voyageur. Une telle solution accroîtrait considérablement la rentabilité, puisqu'un petit nombre de gardes-frontières suffirait pour contrôler un grand nombre de voyageurs. Ces barrières automatiques pourraient également servir aux citoyens de l'UE et aux autres personnes jouissant du droit communautaire à la libre circulation lorsqu'ils franchissent la frontière extérieure. Cette catégorie est en effet soumise à une «vérification minimale», à l'entrée et à la sortie, consistant à établir leur identité par l'examen de leur document de voyage. Tous les citoyens de l'UE pourraient alors bénéficier du franchissement automatisé des frontières pour autant que le système de passeport électronique (contenant les données biométriques) auquel tous les citoyens devront se soumettre d'ici à 2019 au plus tard, soit généralisé dans les États membres.

2. Création d'un système d'enregistrement des entrées et sorties des ressortissants de pays tiers : la Commission estime que :

a) l'enregistrement automatique du lieu et de la date d'entrée et de sortie des ressortissants de pays tiers, qu'ils soient soumis ou non à l' obligation de visa, devrait être instauré aux frontières afin d'identifier ceux qui dépassent la durée de séjour autorisée ;

b) un signalement accessible aux autorités nationales pourrait être introduit lorsque la durée de séjour autorisée dans l'UE est écoulée et qu' aucune donnée relative à la sortie n'a été saisie.

Un système d'entrée/sortie pourrait s'appliquer aux ressortissants de pays tiers admis pour un court séjour (jusqu'à 3 mois), qu'ils soient soumis ou non à l'obligation de visa. Le système pourrait prévoir l'enregistrement des informations relatives à la date et au lieu d'entrée et à la durée de séjour autorisée et, s'il est constaté que la personne concernée a dépassé la durée de séjour autorisée, la transmission directe de signalements automatiques aux autorités compétentes, tant au moment du dépassement qu'à celui où la personne quitte l'UE.

Les informations transmises dans le signalement:

- permettraient aux autorités nationales d'identifier les personnes qui dépassent la durée de séjour autorisée et de prendre les mesures adéquates;
- dissuaderaient les ressortissants de pays tiers de dépasser la durée de séjour autorisée;
- fourniraient, à des fins opérationnelles, des renseignements sur les caractéristiques des dépassements ainsi que des chiffres sur les flux migratoires.

Ce système ne serait instauré qu'après la mise en place effective du VIS (lequel inclurait ces informations d'entrée et de sortie) et les ressortissants de pays tiers exemptés de visa pourraient être soumis à des procédures de vérification identiques à celles des titulaires de visa aux frontières, au moyen des mêmes équipements biométriques.

3. Système électronique d'autorisation de voyage : la Commission étudiera la possibilité d'instaurer un **système électronique d'autorisation de voyage**. Il s'appliquerait aux ressortissants de pays tiers non soumis à l'obligation de visa, quiseraient invités à présenter une demande électronique fournissant, avant le départ, les donnéesd'identification du voyageur et les détails du passeport et du voyage. Ces données pourraientservir à vérifier qu'une personne remplit les conditions d'entrée, avant qu'elle ne se rendedans l'UE, en appliquant une procédure moins lourde et plus simple qu'un visa. LaCommission entend engager une étude de la faisabilité de ce système en 2008.

Parallèlement (et pour l'ensemble du processus de facilitation de la gestion des frontières), une réflexion en profondeur sur les questions liées à la protection des données devra être menée.

Conclusions : compte tenu des avancées que constituent le VIS, l'UE devrait envisager de poursuivre sur sa lancée en réfléchissant aux paramètres nécessaires à la mise en place d'un **système d'entrée/sortie** pour tous les ressortissants de pays tiers admis pour un court séjour. Si ces travaux concluent à l'opportunité de créer un tel système, celui-ci pourrait être opérationnel d'ici 2015 et des propositions devraient être présentées en vue de :

- modifier le code frontières Schengen pour que l'enregistrement systématique des dates d'entrée et de sortie ait lieu à tous les points de passage des frontières extérieures, et que l'enregistrement des données biométriques à la frontière devienne une condition d'entrée sine qua non pour les ressortissants de pays tiers non soumis à l'obligation de visa. En outre, si le statut de voyageur enregistré est créé, le code frontières Schengen devrait permettre un contrôle simplifié, aux frontières, des voyageurs auxquels il a été accordé;
- décider la création du nouveau système d'entrée/sortie destiné à l'enregistrement des informations relatives à l'entrée et à la sortie, et au stockage des données biographiques et biométriques des ressortissants de pays tiers. Il pourrait fonctionner sur la même plateforme technique que le VIS/SIS II.

Les États membres pourraient en outre réfléchir à la nécessité de recourir aux **procédures automatisées de contrôle aux frontières pour les citoyens de l'UE**, fonctionnant sur la base du passeport électronique ou des dispositifs nationaux. Une discussion sur la mise au point des normes techniques nécessaires à l'interopérabilité des dispositifs nationaux n'utilisant pas le passeport électronique devrait avoir lieu avec les instances appropriées.

Au cours de l'année 2009, la Commission rendra compte au Parlement européen et au Conseil des résultats de l'étude relative à un **système d'autorisation électronique de voyage**. Dans l'attente, la Commission invite le Parlement européen et le Conseil à engager une réflexion sur l'architecture générale dans laquelle s'inscrira, à l'avenir, la gestion intégrée des frontières de l'UE et sur l'utilisation des systèmes. Sur la base des résultats de cette réflexion, la Commission déterminera les prochaines mesures à prendre, dont la présentation des initiatives législatives nécessaires à la mise en œuvre de ces différents systèmes.

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

2008/2157(INI) - 18/12/2008 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 429 voix pour, 76 voix contre et 58 abstentions une résolution sur l'évaluation et le développement futur de l'Agence FRONTEX et du système européen de surveillance des frontières EUROSUR.

Le rapport d'initiative avait été déposé en vue de son examen en séance plénière par M. Javier **MORENO SÁNCHEZ** (PSE, ES), au nom de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures.

Le Parlement rappelle son point de vue selon lequel l'immigration clandestine est un défi européen commun, et qu'il est donc nécessaire de mettre en œuvre une politique européenne commune en la matière. Á cet effet, il incombe aux États membres de mettre en place une **approche globale** renforçant à la fois le **contrôle aux frontières** de l'Union, la lutte contre l'immigration clandestine et le retour dans leur pays d'origine des étrangers en situation irrégulière mais aussi **l'organisation de l'immigration légale** et les mesures facilitant l'intégration des immigrants légaux. Cette politique globale doit également contribuer à renforcer le partenariat avec les pays tiers et permettre la mise en place progressive d'une politique homogène en matière de droit d'asile au niveau de l'Union.

Si le Parlement reconnaît que **l'Agence FRONTEX** n'est pas la panacée à l'ensemble des problèmes engendrés par la migration illégale, elle peut toutefois contribuer à renforcer la surveillance des frontières extérieures de l'Union à condition que **son mandat et ses moyens soient élargis**.

Renforcer le mandat de l'Agence FRONTEX : le Parlement demande à la Commission de réexaminer le mandat de l'Agence pour renforcer son rôle et rendre cette agence plus efficace. Pour le Parlement, il est absolument indispensable de renforcer les moyens de FRONTEX et de définir avec les États membres, les moyens qu'ils sont prêts à mettre à disposition de l'Agence pour lui permettre de fonctionner correctement. Il remarque au passage que certains États membres ne se sont pas montrés très disposés à fournir les ressources nécessaires à FRONTEX. C'est pourquoi, il leur demande de formaliser au plus vite un système de "**solidarité obligatoire et irrévocable**" entre États membres permettant à FRONTEX de lever l'hypothèque pesant sur l'étendue précise des moyens sur lesquels elle peut compter pour agir. Dans l'hypothèse où ces moyens ne seraient pas fournis, les États membres seraient appelés à prévoir rapidement un changement d'échelle du budget de FRONTEX pour lui permettre d'accomplir ses missions, notamment en lui donnant l'opportunité de se procurer elle-même le matériel dont elle a besoin. Le Parlement rappelle dans ce contexte, qu'en sa qualité d'autorité budgétaire, il a déjà augmenté le budget de FRONTEX depuis sa création et qu'il veillera à l'avenir, à sa correcte exécution.

Le Parlement demande également :

- le développement de capacités logistiques et administratives pour FRONTEX, via la création le moment venu de **2 antennes distinctes** - l'une coordonnant l'activité aux frontières terrestres, l'autre les opérations maritimes,
- la mise en place de **patrouilles de veille conjointes** permanentes et opérationnelles tout au long de l'année, dans toutes les zones à hauts risques, en particulier aux frontières maritimes où le risque de pertes humaines est élevé,
- l'élargissement des opérations de **sauvetage en mer** ;
- l'extension du mandat de FRONTEX àla lutte contre **la traite des êtres humains**.

L'Agence est également appelée à :

- **coopérer avec les pays tiers** : le Parlement se félicite des efforts de coopération importants qui ont été réalisés par la quasi-totalité des pays tiers avec lesquels FRONTEX est appelée à travailler mais déplore le manque de coopération en matière d'immigration avec la Turquie et la Libye. Il rappelle dans un amendement adopté en Plénière que la coopération de l'Union européenne avec les pays tiers doit au moins être fondée sur les obligations internationales en matière de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile et notamment sur les dispositions de la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. Des mesures sont également réclamées pour renforcer la coopération dans le domaine de l'immigration avec les pays tiers et pour conclure des accords de réadmission ;
- **dûment respecter les droits de l'homme** : sachant que l'immigration clandestine est associée à un taux de mortalité élevé, le Parlement appelle l'Agence à montrer de la **sollicitude** vis-à-vis des demandeurs d'asile repêchés au moment des opérations de sauvetage en haute mer. Il demande également à FRONTEX de respecter les normes internationales en matière de droits de l'homme et de coopérer avec le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et d'autres organisations non gouvernementales compétentes. Le Parlement estime par ailleurs que la Commission devrait évaluer les activités de FRONTEX au regard du respect des libertés fondamentales et du principe de "responsabilité de protéger" les individus ;
- **renforcer son rôle dans les opérations de retour** : FRONTEX devrait voir son rôle renforcé dans les opérations de retour conjointes. Les États membres devraient notamment associer FRONTEX à la planification et à l'organisation des vols de retour conjoints.

EUROSUR : dans un souci de cohérence, le Parlement estime que FRONTEX devrait se voir confier le regroupement des outils disponibles, notamment la gestion du réseau d'information et de coordination sécurisé connecté à l'internet pour les services des États membres chargés de la gestion des flux migratoires (ICONET) et des activités du CIREFI. FRONTEX devrait également coopérer avec EUROPOL et d'autres agences européennes, ainsi qu'avec d'autres organisations internationales et avec les autorités de surveillance des frontières des pays tiers.

Vers une politique commune de gestion des frontières : le Parlement voit dans une gestion véritablement intégrée des frontières de l'Union un objectif légitime qu'il serait important de développer et de renforcer. Il demande en particulier la définition d'un plan directeur établissant l'architecture générale de la stratégie de gestion des frontières de l'UE ainsi que la faisabilité d'un **système européen de gardes-frontières**.

Renforcer le contrôle démocratique : le Parlement demande enfin que l'on renforce le contrôle démocratique sur les activités de FRONTEX. Il invite l'Agence à informer le Parlement des négociations qu'elle mène en vue de conclure des accords avec les pays tiers, à présenter des évaluations tactiques axées sur des régions frontalières et à rendre publics les rapports d'évaluation sur les opérations conjointes et d'autres missions coordonnées. Il souligne au passage qu'un contrôle démocratique des activités de FRONTEX conférerait à l'Agence une plus grande légitimité.

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

2008/2157(INI) - 13/02/2008 - Document annexé à la procédure

OBJECTIF : évaluer la mise en place d'un système européen de surveillance des frontières : **EUROSUR**.

CONTEXTE : Dans sa communication intitulée «Renforcer la gestion de la frontière maritime méridionale de l'Union européenne» (COM(2006)0733), la Commission proposait la mise en place d'un réseau de patrouilles côtières permanent pour la frontière extérieure maritime méridionale et la création d'un **système européen de surveillance des frontières**. Le Conseil européen des 14 et 15 décembre 2006 a ensuite déclaré: «priorité sera donnée à l'examen de la mise en place d'un système européen de surveillance de la frontière maritime méridionale».

Faisant suite aux travaux liés à la mise en place du réseau européen de patrouilles (EPN), la présente communication entend examiner les paramètres selon lesquels un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR), axé dans un premier temps sur les frontières extérieures méridionale et orientale de l'UE, pourrait être développé, et de proposer aux États membres une feuille de route pour la mise en place d'un tel système. S'il est créé, EUROSUR constituera une avancée décisive dans la mise en place progressive d'un système européen commun de gestion intégrée des frontières. Le Fonds pour les frontières extérieures devrait constituer le principal mécanisme de solidarité entre les États membres pour répartir la charge financière supportée par l'Union européenne.

CONTENU : Actuellement, les systèmes nationaux de surveillance des frontières ne couvrent que quelques tronçons déterminés des frontières extérieures de l'UE. Ainsi, dans les 8 États membres possédant une frontière extérieure en Méditerranée et dans l'Atlantique sud, quelque 50 services de 30 institutions différentes, dotés parfois de compétences et de systèmes parallèles, participent à la surveillance des frontières. En raison de contraintes techniques et financières, la surveillance ne porte actuellement que sur certaines zones planes ou côtières et sur les zones de la frontière terrestre ou de haute mer dans lesquelles des opérations sont menées. Or, la pression migratoire ne se pose pas seulement aux frontières des États membres bordant la partie septentrionale de la Méditerranée, mais aussi aux pays tiers bordant sa partie méridionale. Des mesures doivent donc être prises pour élargir les zones contrôlées et ainsi **réduire le nombre d'immigrants illégaux** qui parviennent à entrer sur le territoire de l'UE. Á cet effet, les autorités chargées du contrôle aux frontières ont besoin de disposer d'informations plus fiables pour détecter, identifier et appréhender les personnes tentant d'entrer illégalement dans l'UE.

Pour parvenir à cet objectif, il est donc envisagé de mettre en place un cadre technique commun de surveillance des frontières, appelé **EUROSUR** qui devrait permettre d'accroître les informations sur le nombre d'illégaux tentant d'entrer dans l'Union et d'augmenter la capacité de réaction des services répressifs des États membres.

Phasage de la mise en place d'EUROSUR : la mise en œuvre d'EUROSUR devrait se dérouler en 3 phases, dont les deux premières seraient menées parallèlement (tandis que la 3ème s'appuierait sur les 2 premières) :

1. **Phase 1**: mise à niveau et extension des systèmes nationaux de surveillance des frontières et interconnexion des infrastructures nationales au sein d'un réseau de communication ;

2. **Phase 2**: orientation de la recherche et du développement sur le perfectionnement des outils de surveillance et des capteurs (par exemple, satellites, véhicules aériens sans pilote (UAV), etc.), et définition d'une application commune des outils de surveillance ;
3. **Phase 3**: récolte, analyse et diffusion structurée des données provenant des systèmes nationaux de surveillance, des nouveaux outils de surveillance, des systèmes européens et internationaux de signalement et des sources de renseignements, afin de créer un environnement commun de partage de l'information entre les autorités nationales compétentes.

Les phases 1 et 2 devraient concerner les frontières extérieures maritimes et terrestres, eu égard à l'évolution des schémas migratoires. La phase 3 devrait se concentrer sur le domaine maritime puisqu'elle consiste à mettre en commun les multiples sources d'informations qui surveillent les activités en haute mer. La communication décrit précisément la mise en œuvre de ces 3 phases, expose les actions de suivi envisagées par la Commission et formule des recommandations quant aux actions devant être menées par les États membres et FRONTEX. Ces recommandations peuvent se résumer comme suit :

Recommandations Phase 1: interconnexion et rationalisation des systèmes et mécanismes de surveillance des États membres : les États membres situés aux frontières extérieures méridionale et orientale de l'UE sont invités à mettre en place:

- un centre national de coordination unique, assurant la coordination, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, des activités de toutes les autorités nationales chargées du contrôle aux frontières extérieures (détection, identification, localisation et intervention), et capable d'échanger des informations avec les centres des autres États membres et avec FRONTEX;
- un système national unique de surveillance des frontières, intégrant les activités de surveillance sur l'ensemble ou certains tronçons de la frontière extérieure et permettant la diffusion des informations 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 entre toutes les autorités chargées du contrôle à la frontière extérieure;
- pour financer ces deux actions, les États membres seront encouragés à utiliser au maximum le concours financier du Fonds européen pour les frontières extérieures.

Au printemps 2009, la Commission devrait être en mesure de faire rapport sur les progrès réalisés dans la phase 1 et de présenter une proposition d'architecture pour le réseau de communication ainsi qu'une estimation du coût de sa mise en place. Elle devrait également être en mesure d'évaluer les infrastructures de surveillance des frontières dans certains pays tiers voisins.

Recommandations Phase 2 : recherche : le 7ème programme cadre de recherche et développement (thème «sécurité et espace») devrait servir à améliorer l'efficacité et l'utilisation des outils de surveillance. Au printemps 2009, la Commission devrait présenter au Conseil un concept permettant aux États membres de recevoir des informations obtenues par satellite et par d'autres outils de surveillance communs concernant leurs frontières extérieures et les zones en amont de ces frontières, dans le cadre de la surveillance mondiale de l'environnement et de la sécurité (GMES). FRONTEX devrait également être en mesure de contribuer à cet effort de recherche.

Recommandations phase 3 : création d'un environnement commun de contrôle et de partage de l'information pour le domaine maritime de l'UE. La Commission devra présenter au Conseil un projet d'architecture pour un réseau intégré de systèmes de signalement et de surveillance couvrant la **Méditerranée**, l'Atlantique sud (**îles Canaries**) et la **mer Noire** lequel permettrait aux autorités chargées du contrôle aux frontières d'exploiter pleinement les systèmes intégrés de signalement et de surveillance maritimes. La Commission présentera également un plan de travail destiné à faire progresser l'Union sur la voie de l'intégration de l'ensemble des systèmes européens de signalement et de surveillance. Á un stade ultérieur, le système serait capable de couvrir l'ensemble du domaine maritime de l'UE.

Il est à noter que l'ensemble du dispositif sera soumis à la législation applicable dans l'Union en matière de protection des données à caractère personnel.

Conclusions : la Commission entend engager l'élaboration des lignes directrices, avec les États membres, concernant les tâches des centres nationaux de coordination et leur coopération avec FRONTEX, immédiatement après la publication de la présente communication. Au printemps 2009, elle fera rapport au Conseil sur les progrès réalisés et présentera des propositions concrètes en vue de la mise en place et du lancement d'EUROSUR (Phases 1 à 3), y compris l'architecture complète devant permettre l'interconnexion des systèmes nationaux de surveillance des frontières et l'application commune de l'ensemble des outils pertinents.

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

2008/2157(INI) - 24/09/2009 - Document de suivi

Le 13 février 2008, la Commission a présenté une communication sur la création d'un système européen de surveillance des frontières (ou EUROSUR). Conformément à cette communication, la Commission présente maintenant un rapport d'étape sur la mise en œuvre de ce système. Le présent rapport couvre spécifiquement la période allant de la présentation de la communication EUROSUR (février 2008) jusque juillet 2009. Il se concentre notamment sur toutes les avancées effectuées dans chacune des 3 phases identifiées dans le projet EUROSUR.

Rappel : l'objectif EUROSUR est de fournir un cadre technique commun permettant d'apporter un soutien aux États membres dans leur tâche de surveillance des frontières méridionales et orientales de l'Union et d'augmenter leur capacité de réaction lors de leurs contrôles aux frontières. Pour y parvenir, un système décentralisé de gestion des systèmes (existants) de surveillance des frontières a été envisagé et devrait être mis en place progressivement en 3 phases. Il comprendra à terme un total de 8 systèmes interconnectés. Cette mise en place se fera par étapes ce qui limitera le risque de retard de mise en œuvre lorsque, par exemple, l'une des étapes sera retardée.

Ces 3 phases peuvent se résumer comme suit :

1. **renforcement de la capacité de surveillance des frontières des États membres**, et encouragement à la coopération entre eux;
2. **développement de nouveaux outils et concepts au niveau communautair**e à mettre à la disposition des États membres, et
3. **intégration** des besoins et des outils spécifiques à la **surveillance maritime des frontières au sein d'un environnement commun** de partage d'informations.

Réalisations durant l'année 2008 : tous les États membres concernés par EUROSUR se sont félicités de l'approche proposée par la Commission. Celle-ci a fait l'objet de conclusions du Conseil adoptées en juin 2008. Dans ces conclusions, le Conseil priait notamment la Commission de faire rapport au Conseil dans la première moitié de 2009 sur les progrès réalisés dans le développement d'EUROSUR sur la base des travaux préparatoires réalisés en étroite coopération avec les États membres et l'agence FRONTEX, et sur base notamment de l'étude technique commandée par la Commission sur les principales étapes d'EUROSUR.

Á la suite de l'adoption de ces conclusions, la Commission a donné la priorité aux phases 1 et 2 d'EUROSUR, afin de répondre aux besoins opérationnels urgents auxquels l'Union était confrontée, en particulier à la frontière maritime méridionale de l'espace Schengen. L'agence FRONTEX a fourni une expertise technique tout au long de ce processus.

Á cet effet, 3 instruments principaux ont été utilisés pour poursuivre les préparatifs techniques:

1) utilisation du FFE : durant l'année 2008, tous les États membres concernés ont programmé des mesures pertinentes dans le cadre du Fonds pour les frontières extérieures et la facilité Schengen conformément à la priorité 2 des orientations stratégiques du Fonds qui prévoit un financement communautaire à hauteur de 75% pour :

- les investissements dans l'établissement ou la mise à niveau des centres nationaux chargés de coordonner 24h24 et 7 jours sur 7, l'activité de toutes les autorités nationales chargées d'effectuer des tâches de contrôle aux frontières extérieures (détection, identification, suivi et interception) et aptes à échanger des informations avec les centres des autres États membres;
- les investissements dans l'établissement ou la mise à niveau des systèmes nationaux de surveillance chargés de se concentrer sur la totalité ou – sur base d'une analyse de risques – sur certaines parties de la frontière extérieure et capables de diffuser l'information 24h24 et 7 jours sur 7 auprès des autorités impliquées dans le contrôle des frontières extérieures.

Plusieurs États membres ont commencé avec la mise en œuvre de ces actions au titre des programmes 2008 et 2009 du FFE. D'autres envisagent de mettre progressivement en place l'infrastructure concernée, jusqu'à la fin de 2013.

2) mise en place d'un groupe d'experts : un groupe informel d'experts et de représentants des États membres a été mis en place par la Commission, dans lequel l'agence FRONTEX était également représentée. Ce groupe s'est réuni à ce jour 7 fois.

3) réalisation d'une étude technique de mise en œuvre : en décembre 2008, le contrat d'étude technique pour la mise en place d'une infrastructure de surveillance des frontières, un réseau de communication sécurisé et une évaluation du futur système de renseignement « préfrontière » dans le cadre d'EUROSUR a été signé. Cette étude sera réalisée progressivement entre janvier 2009 et janvier 2010. Son objectif sera de développer des concepts pour 3 sous-projets à plusieurs stades de la mise en place d'EUROSUR:

- **sous-projet 1**: conformément à l'étape 1 de la communication EUROSUR, conception technique et de gestion du système : cette partie du travail pourra être utilisée par les États membres lors de l'extension ou de la modernisation de leurs infrastructures nationales de surveillance des frontières ;
- **sous-projet 2**: conformément à l'étape 2, conception de l'architecture générale du système et des spécifications techniques du futur réseau de communication sécurisé entre les centres nationaux de coordination avec l'appui de FRONTEX ;
- **sous-projet 3**: conformément à l'étape 6, architecture générale du système et des spécifications techniques pour la mise en place d'un tableau commun de renseignement aux frontières extérieures.

Prochaines étapes : au cours de la 2ème moitié de 2010, la Commission évaluera, avec l'aide des États membres, les prochaines mesures à mettre en œuvre sur base des résultats de l'étude technique en phase de réalisation et prendra en considération les progrès réalisées dans les différentes phases d'EUROSUR.

Parallèlement, les États membres sont invités à mettre progressivement en œuvre la phase 1 (étape 1 et 2) à partir de 2011, en commençant avec un premier noyau d'États membres puis en élargissant le champ à d'autres États membres lorsqu'ils seront prêts, de sorte qu'ils rejoignent tous le groupe de départ à la fin de 2013.

Les concepts et les outils développés durant la phase 2 (étapes 5 et 6) devront d'abord être testés puis progressivement insérés dans le système EUROSUR à partir de 2012.

Le prochain rapport sur la mise en œuvre d'EUROSUR sera soumis au Conseil à la mi-2010.