



N° 3738

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 mai 2016.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾

sur la **proposition de règlement** relatif au **corps européen de garde-frontières** et
de **garde-côtes** (COM(2015) 671 final),

ET PRÉSENTÉ

PAR M^{ME} Marietta KARAMANLI et M. CHARLES DE LA VERPILLIÈRE,
Députés

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : M^{me} Danielle AUROI, présidente ; M. Christophe CARESCHE, M^{me} Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLÈR, vice-présidents ; M. Philip CORDERY, Mme Sandrine DOUCET, MM. Arnaud LEROY, André SCHNEIDER, secrétaires ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Kader ARIF, Philippe BIES, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M^{mes} Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, MM. Jacques CRESTA, M^{me} Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, William DUMAS, M^{me} Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M^{me} Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, M^{me} Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Rémi PAUVROS, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M^{me} Sophie ROHFRICTSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| PREMIÈRE PARTIE : LA GESTION INTÉGRÉE DES FRONTIÈRES COMME RÉPONSE À LA CRISE MIGRATOIRE | 9 |
| I. LA POLITIQUE MIGRATOIRE DE L'UNION EUROPÉENNE MISE À MAL PAR L'AFFLUX DE RÉFUGIÉS | 9 |
| A. LA CRISE MIGRATOIRE A ÉTÉ MAL ANTICIPÉE | 9 |
| 1. Malgré plusieurs crises migratoires antérieures, l'Union européenne n'a pas mesuré l'ampleur des mouvements actuels..... | 9 |
| 2. Les difficultés des États membres face aux contraintes de l'Espace Schengen | 10 |
| B. DES DÉCISIONS COMMUNAUTAIRES TARDIVES ET DONT LA MISE EN ŒUVRE EST PROBLÉMATIQUE | 11 |
| 1. Les réactions de court terme de l'Union Européenne..... | 11 |
| 2. Le renforcement des accords avec les pays tiers pour prévenir les afflux de migrants..... | 18 |
| 3. La tentation du repli par le rétablissement des contrôles aux frontières nationales..... | 18 |
| C. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE POUR HARMONISER LE STATUT DE RÉFUGIÉ | 19 |
| II. LA GESTION INTÉGRÉE DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES DE L'UNION EUROPÉENNE | 22 |
| A. LES DIFFÉRENTES DIMENSIONS DE LA GESTION INTÉGRÉE | 22 |
| B. UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE | 23 |
| C. L'IMPLICATION DES PAYS TIERS DANS LA GESTION DES FLUX MIGRATOIRES | 24 |
| DEUXIÈME PARTIE : UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES GRÂCE AU CORPS EUROPÉEN DE GARDE-FRONTIÈRES ET À UNE AGENCE AUX POUVOIRS RENFORCÉS | 27 |
| I. LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS DE L'AGENCE EUROPÉENNE DE GARDE-FRONTIÈRES | 27 |

| | |
|---|-----------|
| A. LA CRÉATION L'AGENCE EUROPÉENNE DE GARDE-FRONTIÈRES ET DE GARDE-CÔTES | 27 |
| B. LE RÔLE DE L'AGENCE DANS LA PRÉVENTION DES CRISES | 29 |
| 1. La fonction d'analyse préventive des risques | 29 |
| 2. Le mécanisme d'évaluation de la vulnérabilité | 30 |
| C. LES DIFFÉRENTS MODES D'INTERVENTION DE L'AGENCE | 31 |
| 1. Différents types d'intervention pour mieux répondre aux besoins | 31 |
| 2. Intervention de l'Agence en cas de carence d'un État membre | 32 |
| D. LES MÉCANISMES DE RETOUR | 33 |
| 1. La création d'un Bureau chargé des retours | 34 |
| 2. La création d'une réserve de contrôleurs des retours forcés | 36 |
| II. DES MOYENS D'INTERVENTION PLUS EFFICACES | 37 |
| A. LA CRÉATION D'UN CORPS DE GARDE-FRONTIÈRES ET DE GARDE-CÔTES | 37 |
| 1. La composition et le déploiement des équipes de garde-frontières et de garde-côtes | 37 |
| 2. Financement des interventions | 39 |
| B. DES ÉQUIPEMENTS TECHNIQUES PLUS FACILEMENT MOBILISABLES | 41 |
| C. LE RENFORCEMENT DES ÉCHANGES D'INFORMATIONS ENTRE L'AGENCE ET LES ÉTATS MEMBRES | 43 |
| D. LE RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX | 44 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 49 |
| PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE | 53 |
| MOTION FOR A EUROPEAN RESOLUTION | 57 |
| ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS | 61 |

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Dès la création de l'agence Frontex, l'idée de créer un corps européen de garde-frontières a été évoquée et le premier document de la Commission européenne qui y fait explicitement référence, daté de 2001, s'intitulait : « Communication ⁽¹⁾ de la Commission concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine ». Déjà, les deux thèmes de la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et de l'immigration étaient associés.

Progressivement l'idée s'est imposée de disposer d'équipes d'intervention pour surveiller les frontières extérieures et mener des opérations de sauvetage mais aussi d'interception de navires convoyés par des passeurs qui profitent de la détresse des migrants pour organiser de véritables trafics d'êtres humains. Jusqu'à présent, ces équipes étaient constituées essentiellement d'agents des différents États membres mis à disposition et coordonnés par l'agence Frontex.

Les réticences des États membres, craignant pour leur souveraineté et pour leurs politiques nationales d'immigration expliquent pour une large part les délais importants pour la mise en œuvre concrète d'un corps européen de garde-frontières.

Notre commission a émis à plusieurs reprises sa volonté de voir instituer un corps de garde-frontières.

Ainsi la résolution présentée par vos rapporteurs et adoptée par notre commission ⁽²⁾ sur les politiques européennes en matière de lutte contre l'immigration irrégulière au regard des migrations en Méditerranée demandait « un renforcement très significatif des moyens de l'agence Frontex et de ceux mis à disposition des États membres les plus concernés » et rappelait « *son soutien, à moyen terme, à la création d'un corps européen de gardes-frontières* ; ».

Nous avons renouvelé cette prise de position à l'occasion de notre projet résolution sur le programme européen de sécurité de l'Union européenne ⁽³⁾. Elle mentionnait la position de notre commission qui, « *Réitère (ait) ses observations*

(1) *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine COM/2001/0672 final.*

(2) *Résolution européenne n° 499 appelant à un renforcement des politiques européennes en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, particulièrement en Méditerranée, adoptée par l'Assemblée nationale le 28 mars 2015.*

(3) *Résolution européenne n° 652, sur le programme européen de sécurité, , adoptée par l'Assemblée nationale le 31 décembre 2015.*

et demandes en matière de mise en œuvre d'un corps de garde-frontières « européen » tout au long des frontières communes »

La création de l'espace Schengen de libre circulation sans frontières intérieures est un succès historique emblématique des valeurs européennes mais l'Union européenne s'est longtemps beaucoup plus préoccupée de parfaire son marché intérieur que de veiller à la sécurité de ses ressortissants, les États membres restants souverains en matière de sécurité publique.

Toutefois, la décision de partager un espace commun de libre circulation implique une responsabilité partagée consistant à prévoir des normes élevées et cohérentes en matière de gestion des frontières et de sécurité aux frontières extérieures. En effet, l'existence d'un espace Schengen sans frontières intérieures n'est possible que si les frontières extérieures sont efficacement sécurisées et protégées.

La confiance des citoyens dans notre capacité collective à gérer nos frontières extérieures communes a été mise à l'épreuve par les événements survenus depuis l'année dernière, avec l'augmentation sans précédent des flux de migrants et de réfugiés. La crise a mis en évidence des faiblesses et des lacunes dans les mécanismes de gestion des frontières, qui se sont révélés insuffisants pour garantir une gestion intégrée et efficace de celles-ci. Certains États membres ne sont pas parvenus à assurer un contrôle efficace aux frontières ni à identifier et à enregistrer les migrants en situation irrégulière.

La crise a également montré que les limitations imposées à l'agence Frontex — insuffisance des moyens en personnel et en équipements, impossibilité d'engager et de réaliser des opérations de retour et absence d'un rôle explicite pour mener des opérations de recherche et de sauvetage — entravaient sa capacité à réagir et remédier efficacement à la situation.

Il est devenu de plus en plus évident que les différents États membres agissant en ordre dispersé ne peuvent pas convenablement relever les défis que représentent ces mouvements. Nous avons besoin de normes à l'échelle de l'Union et d'un système unifié de responsabilité partagée pour la gestion des frontières extérieures.

L'agenda européen en matière de migration, adopté en mai 2015 par la Commission européenne, a mis en évidence la nécessité de passer à une gestion commune des frontières extérieures, conformément à l'objectif visant à « mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures », énoncé à l'article 77 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne.

L'actuel système fondé sur un vivier de garde-frontières mis à disposition par les États membres auprès de l'agence Frontex dans le cadre des opérations conjointes, montre des limites et notamment : le manque de réactivité face à une

pression migratoire continue. En effet, Frontex ne peut déclencher une opération conjointe qu'à la demande de l'État membre concerné.

Il convient donc de dépasser les principales faiblesses de l'organisation actuelle que sont la rigidité en matière d'affectation des moyens, le fonctionnement opérationnel de Frontex, tributaire de l'implication des États membres qui se montrent plus réticents en période de fortes tensions budgétaires et la compétence limitée des garde-frontières mis à disposition de l'agence, ceux-ci ayant des pouvoirs moindres que les agents nationaux de l'État hôte (notamment pour la consultation de fichiers des forces de sécurité).

Le projet de règlement de la Commission est ambitieux et vise à renforcer considérablement le dispositif européen en matière de contrôle des frontières. Son adoption sera accélérée en raison de la prise de conscience de l'ensemble des États membres sur notre vulnérabilité aussi bien en termes de flux migratoires que d'atteintes à notre sécurité intérieure en raison des menaces terroristes.

Ce projet de Règlement vise plusieurs objectifs :

- faire de l'agence Frontex le maître d'œuvre d'un régime de responsabilité et de solidarité collective de gestion des frontières, qui permettrait l'avènement d'une véritable gestion intégrée des frontières (*Integrated Border Management*) ;

- élargir sensiblement les compétences de l'Agence, dont le budget connaîtra une forte augmentation (238 millions d'euros en 2016 ; 277 millions pour 2017 avec un recrutement de 162 postes d'ici 2017) ;

- constituer un corps européen de garde-frontières et garde-côtes sous l'égide de Frontex et avec les autorités nationales compétentes, pour une gestion intégrée des frontières.

Parmi les principales innovations de ce texte on peut citer, le renforcement de la fonction de veille stratégique sur les crises migratoires, une meilleure prévention des situations de crise, avec une « évaluation de vulnérabilité » pour détecter les points faibles de certains États dans leur gestion des frontières.

Le volet correctif permettrait, face à une pression migratoire disproportionnée, de déclencher une opération aux frontières de manière autonome et indépendante de l'État membre défaillant pouvant aboutir à ce que la Commission (ou le Conseil européen selon le dernier état des négociations) puisse décider, par acte d'exécution, les mesures correctives à mettre en œuvre par l'Agence.

Les moyens de l'Agence seront renforcés avec l'obligation de mise à disposition d'effectifs (à minima 1 500 personnes) pour la création d'une réserve rapide européenne de garde-frontières et garde-côtes, pouvant être déployée avec l'accord du Conseil d'administration de l'Agence : chaque État membre serait

tenu de mettre à la disposition de l'Agence un vivier de 2 % de ses effectifs de garde-frontières et garde-côtes (3 % s'il ne dispose pas de frontières extérieures terrestre ou maritime). En cas de besoin, tout déploiement complémentaire de matériels et d'équipes *d'European Business Conferences Group* serait requis dans les cinq jours qui suivent le déploiement de la Réserve Rapide.

Ce texte permettra aussi l'augmentation des capacités techniques de Frontex, par la possibilité ouverte à l'Agence de procéder à des acquisitions de moyens en pleine propriété ou en copropriété, et par le renforcement des obligations des États membres concernant la mise à disposition de moyens techniques, notamment aériens et navals.

Enfin, ce texte renforce les prérogatives de Frontex pour organiser des opérations de réadmission de migrants irréguliers dans leur pays d'origine avec la création d'un « bureau du retour », en charge, en lien étroit avec les services compétents des États membres, du retour des réfugiés ou de tout autre individu en situation irrégulière, dans leurs pays d'origine.

Avant de présenter de manière plus précise le contenu du projet de Règlement, il nous a paru important de situer le contexte de la crise migratoire et la difficulté pour l'Union européenne d'accueillir les demandeurs d'asile dans le respect des exigences de la Convention de Genève de 1951 et des droits fondamentaux de ces personnes fuyant la guerre ou de graves persécutions.

Il faut saluer cette réforme dont la gestation a été particulièrement longue, mais dire aussi que le changement dont il est porteur est aussi largement tributaire de la mobilisation des États membres qui devront répondre aux demandes de personnel et de matériel et qui devront négocier dans la transparence pour que les équipes de réserve de garde-frontières puissent être mobilisées rapidement.

Le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes reste à construire pour qu'il soit réellement réactif tout en gardant toujours à l'esprit qu'il est le « bras armé » de l'Union européenne et qu'il doit donc en incarner les valeurs essentielles. Il faudra donc élaborer une doctrine d'intervention qui respecte les droits fondamentaux et qui tienne compte de la co-responsabilité des États membres dans la gestion des frontières extérieures.

Là encore, la réforme affectant Frontex sera une bonne réforme si les acteurs, et en l'espèce, les États s'en saisissent pour la faire vivre et donner corps à cette institution nouvelle dont notre commission appelle depuis longtemps de ses vœux la mise en œuvre.

PREMIÈRE PARTIE : LA GESTION INTÉGRÉE DES FRONTIÈRES COMME RÉPONSE À LA CRISE MIGRATOIRE

I. LA POLITIQUE MIGRATOIRE DE L'UNION EUROPÉENNE MISE À MAL PAR L'AFFLUX DE RÉFUGIÉS

A. LA CRISE MIGRATOIRE A ÉTÉ MAL ANTICIPÉE

1. Malgré plusieurs crises migratoires antérieures, l'Union européenne n'a pas mesuré l'ampleur des mouvements actuels

La confiance des citoyens dans notre capacité collective à gérer nos frontières extérieures communes a été mise à l'épreuve par les événements survenus tout au long de l'année 2015 jusqu'à aujourd'hui, avec l'augmentation sans précédent des flux de migrants et de réfugiés. Certains États membres ne sont pas parvenus à assurer un contrôle efficace aux frontières ni à identifier et à enregistrer les migrants en situation irrégulière.

L'Union européenne a mal anticipé ces mouvements de population qui étaient pourtant prévisibles et qui s'étaient déjà produits à moindre échelle dans les années 2011 et 2012 et qui avaient d'ailleurs conduit l'Union à revoir sa législation sur le droit d'asile.

Entre janvier et novembre 2015, plus de 1,5 million de franchissements irréguliers des frontières ont été détectés, soit un niveau record d'arrivées dans l'Union Européenne. Des ressortissants de pays tiers sont parvenus à franchir illégalement les frontières extérieures de l'Union Européenne avant de poursuivre leurs déplacements sur son territoire, sans avoir été préalablement identifiés, enregistrés et soumis à des contrôles de sécurité appropriés. L'ampleur de ces énormes mouvements secondaires de migrants dans l'Union Européenne a remis fondamentalement en cause la cohérence de l'espace Schengen, en conséquence de quoi certains États membres ont choisi de réintroduire des contrôles temporaires le long de leurs frontières intérieures — situation qui ne peut et ne doit pas perdurer à long terme. Les préoccupations en matière de sécurité consécutives aux attentats terroristes et le phénomène des combattants terroristes étrangers n'ont fait qu'accentuer les craintes des citoyens.

L'idée de créer un corps européen de garde-frontières est ancienne mais, soucieux de défendre sa souveraineté nationale, chaque État membre a repoussé le plus possible sa création, sans se rendre compte qu'il était illusoire d'organiser une liberté de circulation sans garantir une surveillance efficace des frontières extérieures de l'Union européenne.

Des alertes antérieures auraient pourtant dû nous avertir de la nécessité de changer de paradigme en matière de frontières extérieures.

Alors que les printemps arabes en 2011 et 2012 ont entraîné un premier afflux de réfugiés entrant illégalement en Europe, plusieurs universitaires comme Mme Basilien Gainche ⁽¹⁾, professeur de Droit public, ont tiré la sonnette d'alarme pour dire que la politique migratoire de l'Union européenne était inadaptée et qu'elle manquait de perspective de long terme.

La réforme du paquet asile en 2013 a révélé combien le principe selon lequel il revient au pays où est arrivé le migrant de statuer sur sa demande d'asile, même si le migrant n'a fait que transiter dans ce pays de premier accueil, était inadapté en cas d'arrivée massive de réfugiés. Ce principe a conduit à ce que les pays bordant la Méditerranée doivent supporter une charge disproportionnée alors même que la majorité de ces réfugiés ne souhaitaient pas demander l'asile en Grèce ou en Italie.

L'Union européenne n'a pas mesuré toutes les implications de l'acquis Schengen et a bien du mal à appliquer les principes posés par l'article 67- 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne qui prévoit que « l'Union européenne assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres ».

2. Les difficultés des États membres face aux contraintes de l'Espace Schengen

L'accord de Schengen initial a été initié à cinq États qui étaient très homogènes. Ses principes fondateurs ont été reconduits alors que l'Union européenne s'est considérablement étendue, puisqu'elle représente aujourd'hui un continent avec 8 000 km de frontières terrestres et 40 000 km de frontières maritimes. Les États membres ont manqué de clairvoyance en feignant de croire qu'il n'y avait pas de différence de nature entre le contrôle exercé par un État membre sur ses propres frontières et sur les frontières extérieures de l'espace commun. Ce système décentralisé de contrôle des frontières extérieures s'est accommodé de politiques nationales très hétérogènes, certains états s'avérant très laxistes dans la manière de surveiller leur portion de frontière extérieure. La Commission européenne s'est d'ailleurs montrée beaucoup plus sévère pour faire respecter les principes du marché intérieur au plan économique que les infractions ou l'inaction en matière de contrôle des frontières ou de droit d'asile. Cette absence de réaction de la Commission a d'ailleurs contribué à rendre de plus en plus fragile la confiance mutuelle des États membres dans la solidité de la zone Schengen.

(1) Article paru dans la revue *Europe* de février 2014, « Regard critique sur le régime d'asile européen commun. La persistance d'une conception restrictive de la protection ».

Il est dommage que les États membres n'aient pas compris plus rapidement que l'Espace européen de liberté de sécurité et de justice nécessitait d'autres méthodes de travail que les méthodes communautaires destinées au traitement de questions économiques. Comment comprendre que le système d'information Schengen (SIS) ne soit pas renseigné de manière harmonisée par tous les États appartenant à la Zone Schengen ? Comment accepter l'absence d'obligation contraignante en matière de partage de renseignement alors que l'appartenance à un espace de sécurité ouvert à la circulation de potentiels terroristes nécessite une gestion intégrée des informations de sécurité ?

Comme le souligne Henri Labayle, professeur de droit public et spécialiste des questions de sécurité européenne, le principe de solidarité posé par l'article 80 du traité de fonctionnement de l'Union Européenne n'est assorti d'aucune obligation ou sanction juridique, ce qui en relativise l'intérêt ⁽¹⁾.

Les événements dramatiques de l'année 2015 avec cette crise migratoire sans précédent ont révélé la fragilité de la Zone Schengen et aussi des valeurs fondamentales de l'Union, au premier desquelles la solidarité et partage équitable de responsabilités entre les États membres.

Les migrations contraintes redeviennent un phénomène de masse. L'instabilité politique au Moyen Orient et la situation dramatique de certains pays africains laissent à penser que l'Europe devra faire face à de forts mouvements migratoires pour une longue durée. Mais, face à ce changement de contexte politique de long terme, l'Union européenne n'a adopté que des mesures urgentes visant à faire face à l'afflux de populations aux frontières extérieures de l'Union Européenne.

B. DES DÉCISIONS COMMUNAUTAIRES TARDIVES ET DONT LA MISE EN ŒUVRE EST PROBLÉMATIQUE

1. Les réactions de court terme de l'Union Européenne

Face à cette situation d'urgence l'Union européenne a apporté des réponses pragmatiques d'urgence en renforçant ses opérations de sauvetage en mer des migrants et en essayant de mettre en place un mécanisme de solidarité pour répartir la charge des réfugiés.

Dès octobre 2013, l'Italie a mis en place l'opération Mare Nostrum, visant à assurer un sauvetage en mer des embarcations les plus fragiles. La marine italienne s'est déployée en vue de prêter assistance aux migrants, facilitant par là même, indirectement, leur arrivée sur les côtes européennes. Néanmoins étant assurée par l'Italie seule, l'opération ne pouvait se poursuivre sur le long terme et s'est achevée le 31 octobre 2014. Dès le lendemain 1er novembre 2014, l'opération Triton a donc pris le relais – avec d'autres variantes localisées.

(1) Article de M. Henri Labayle : « Schengen, un espace dans l'impasse » - revue Europe Mars 2016.

Coordonné par l'agence européenne Frontex, Triton avait un double objectif : d'une part assurer la surveillance des eaux territoriales européennes, d'autre part assurer, dans la continuité de *Mare Nostrum*, des opérations de sauvetage en mer. Rapidement les moyens opérationnels de Frontex se sont avérés insuffisants et un budget rectificatif a dû être alloué à Frontex pour faire face à ses dépenses accrues, les États membres dont la France augmentant leurs contributions notamment par la mise çà disposition de matériel.

Dans un deuxième temps, l'Union Européenne a voulu agir de manière préventive en renforçant la lutte contre les réseaux de trafiquants, le cas échéant par la mise en œuvre de moyens militaires. Le Conseil de l'Union européenne a donc, par décision du 18 mai 2015, créé l'opération Sophia. L'objectif y est clairement assumé : il s'agit de « démanteler le modèle économique des réseaux de trafic de clandestins et de traite des êtres humains dans la partie Sud de la Méditerranée centrale ». Les navires mobilisés ont pour tâche de détecter et surveiller les réseaux par l'organisation de patrouilles en mer. La seconde phase permet d'arraisonner, de saisir et de dérouter les embarcations utilisées par les trafiquants, en haute mer mais également dans les eaux territoriales des États côtiers concernés, sous réserve de leur accord (article 2, paragraphe 2, b). Les navires immobilisés dans le cadre de l'opération Sophia peuvent être mis hors d'usage et/ou détruits.

L'opération lancée dès le 22 juin 2015, est entrée dans sa seconde phase depuis le 7 octobre 2015, le Conseil de sécurité des Nations Unies en ayant approuvé le principe dans les jours qui suivent (résolution 2240 du 9 octobre 2015). L'OTAN, par une décision des ministres de la Défense du 11 février 2016, faisant suite à la demande de plusieurs États de l'Union européenne, a décidé également d'apporter son soutien dans l'assistance aux migrants et réfugiés.

Au 1er février 2016, l'opération Sophia agrège sept navires de guerre – dont un porte-avions – et s'appuie sur la contribution de vingt-deux États membres. Elle concrétise ainsi la volonté de l'Union européenne de lutter efficacement contre les réseaux criminels qui exploitent les migrants. Pourtant, ces dispositifs doivent encore être conjugués avec un principe fondamental : celui de non-refoulement.

Les autorités communautaires ont décidé de prolonger d'un an l'opération Sophia « en se concentrant sur l'objectif de son mandat » autrement dit la lutte contre les trafiquants d'êtres humains et passeurs. Cependant, deux fonctions nouvelles lui sont confiées : la formation et la restructuration des garde-côtes libyens, la surveillance de l'embargo sur les armes en mer.

Au-delà de ces actions opérationnelles, la Commission a présenté un agenda européen sur la migration en avril 2015 et a mis en place un schéma de répartition intra européenne des réfugiés, les *hotspots* étant chargés du premier accueil des réfugiés.

Suite à l'afflux massif de migrants au cours de l'été et à l'automne 2015, la capacité d'accueil et les centres de traitement des dossiers des États membres situés en première ligne – la Grèce et l'Italie – étaient proches de la saturation. C'est pour répondre à cette situation d'urgence que la Commission européenne a proposé (article 78 paragraphe 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) de mettre en place un mécanisme temporaire de relocalisation permettant le transfert des demandeurs d'asile « ayant manifestement besoin d'une protection internationale », des États se trouvant dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de migrants, vers les autres États membres ».

La réponse européenne a été fondée, dans une très large mesure, sur la mise en place de *hotspots*, et un schéma de relocalisation intra-européenne : les États membres de premier accueil se voient ainsi aidés dans la prise en charge immédiate des migrants, lesquels peuvent ensuite être redéployés vers les territoires d'autres États membres. Au 1^{er} février 2016, on dénombre six *hotspots* en Italie avec une capacité totale d'accueil de 2 100 personnes, et cinq *hotspots* en Grèce avec une capacité totale d'accueil de 6 229 personnes.

L'importance de ces *hotspots*, qui sont en réalité des centres d'enregistrement et de triage, ne doit pas être minorée : ils sont la seule réponse qui semblait possible face à l'ampleur du phénomène, là où le jeu ordinaire des règles européennes de Dublin III ne pouvait offrir de solution. En outre, les *hotspots* s'appuient sur un projet de relocalisation afin de répartir l'effort sur l'ensemble des États membres. Néanmoins en pratique, ils font reposer sur la Grèce et l'Italie la charge du premier accueil.

Le schéma de relocalisation a, lui, fait l'objet de deux décisions du Conseil adoptées sur le fondement de l'article 78, paragraphe 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) précité. La décision du 14 septembre 2015, prévoit ainsi la relocalisation, à travers les États membres de l'Union, de 40 000 personnes se trouvant en Italie ou en Grèce (art. 4), sous réserve qu'elles aient introduit une demande d'asile dans l'un de ces deux États et qu'elles proviennent d'un État pour lequel le taux de reconnaissance de protection est supérieur ou égal à 75 % (art. 3), ce qui permet de ne pas réduire le mécanisme aux seuls ressortissants syriens, même s'ils en sont les premiers bénéficiaires. La décision du 22 septembre 2015 prévoit une relocalisation pour 120 000 personnes supplémentaires (art. 4), avec une clef de répartition par États membres fondé sur des critères socio-économiques. Ces mesures provisoires, qui prévoient la relocalisation de 160 000 personnes au total, sont applicables jusqu'en septembre 2017, soit pour deux années (article 13, paragraphe 2).

La décision du Conseil du 22 septembre a fait l'objet, en décembre 2015, d'un recours en annulation introduit respectivement par la Slovaquie et par la Hongrie. Les États requérants reprochent au Conseil d'avoir dépassé les bornes de sa compétence et de ne pas avoir respecté la procédure législative applicable, mais aussi de n'avoir pas respecté l'article 78, paragraphe 3 du TFUE en ce que les mesures étant applicables pour deux années au moins, elles ne peuvent être

assimilées à des mesures provisoires au sens de cet article. La Hongrie demande de surcroît, si la nullité de la décision n'était pas retenue, que soient annulés ses effets vis-à-vis d'elle-même.

La décision politique fut difficile à obtenir du conseil européen, certains pays d'Europe de l'est ayant fait connaître leur opposition au principe de relocalisation. Ces réticences initiales expliquent en grande partie le manque d'effectivité concrète des mécanismes ainsi mis en place. S'ils peuvent paraître constituer la solution la plus efficace, la pratique n'est pas à la hauteur des espérances. Selon les chiffres rendus publics par l'Union européenne elle-même, au 3 mai 2016, seules 1 441 personnes avaient effectivement pu bénéficier du mécanisme de relocalisation, sur les 160 000 prévues. Elles étaient réparties au sein de 18 des États membres – la France ayant accueilli ainsi, à cette date, 499 demandeurs d'asile venus d'Italie et de Grèce. La Commission dans sa communication sur la mise en place de l'Accord Turquie/Union Européenne a souligné que certains États n'avaient apporté aucune contribution notamment financière pour la mise en place des relocalisations : ainsi 12 États membres n'ont versé aucune somme comme l'Autriche, la Belgique, Chypre, la Croatie, l'Espagne, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie et la Slovénie.

En raison de la difficulté de la mise en place du mécanisme des relocalisations et compte tenu de la poursuite de nombreuses arrivées illégales à partir de convois maritimes venant des côtes turques, les autorités communautaires ont voulu impliquer de manière plus étroite la Turquie dans la régulation des flux d'arrivées dans l'Union européenne.

Il a donc été décidé de conclure un accord entre l'Union européenne et la Turquie pour tenter de mettre fin à ces flux clandestins. Là encore l'Union européenne a donné l'impression de signer un texte, acculée par l'urgence et sans mesurer toutes les implications à moyen terme d'un tel accord.

L'accord signé le 18 mars 2016 vise avant tout à démanteler le modèle économique des passeurs et à offrir aux migrants une perspective autre que celle de risquer leur vie.

Cet accord a déjà été largement abordé dans notre Commission mais il convient d'en rappeler les points essentiels. Tous les nouveaux migrants en situation irrégulière partis de la Turquie pour gagner les îles grecques à partir du 20 mars 2016 devraient être renvoyés en Turquie. La Commission a souligné que ces retours se feront en totale conformité avec le droit de l'Union Européenne et le droit international, excluant ainsi toute forme d'expulsion collective. Tous les migrants seront protégés conformément aux normes internationales applicables et dans le respect du principe de non-refoulement.

Les migrants arrivant dans les îles grecques sont dûment enregistrés et toute demande d'asile est traitée individuellement par les autorités grecques conformément à la directive sur les procédures d'asile, en coopération avec le

Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Les migrants ne demandant pas l'asile ou dont la demande d'asile a été jugée infondée ou irrecevable conformément à la directive seront renvoyés en Turquie.

La Turquie et la Grèce, avec l'aide des institutions et agences de l'Union Européenne, ont pris les mesures législatives nécessaires pour respecter les conditions de retour des réfugiés en respectant les exigences de la Convention de Genève. La Grèce a ainsi adopté un texte législatif considérant la Turquie comme un pays tiers sûr permettant d'accélérer l'examen des demandes d'asile. Côté turc, la situation juridique est moins claire. Pour la Turquie, la Convention de Genève ne s'applique qu'aux ressortissants des pays membres du Conseil de l'Europe en raison d'une de la réserve géographique émise lors de sa ratification de cette Convention. Après quelques réticences, la Turquie a adopté début avril une législation permettant d'accorder une protection temporaire aux ressortissants syriens. La situation juridique des autres réfugiés n'est pas clairement définie en dépit des assurances de la Turquie de leur offrir les mêmes garanties.

L'accord prévoit par ailleurs que pour chaque Syrien renvoyé en Turquie au départ des îles grecques, un autre Syrien sera réinstallé de la Turquie vers l'Union Européenne en tenant compte des critères de vulnérabilité des Nations unies.

La priorité sera donnée aux migrants qui ne sont pas déjà entrés, ou n'ont pas tenté d'entrer, de manière irrégulière sur le territoire de l'Union Européenne.

Le premier bilan de mise en œuvre de cet accord a fait l'objet d'une Communication de la Commission Européenne le 20 avril 2016.

385 personnes entrées clandestinement après le 20 mars et n'ayant fait aucune demande d'asile après cette même date ont été renvoyées de Grèce vers la Turquie et ce sont 1 292 migrants au total qui ont été renvoyés depuis le début de l'année 2016, dans le cadre de l'accord bilatéral de réadmission entre la Grèce et la Turquie, la plupart des opérations de retour ayant eu lieu en mars. Il s'agit essentiellement de Pakistanais et d'Afghans. Selon les dernières informations obtenues auprès de notre représentation diplomatique, il y aurait eu encore 61 renvoyés le 27 avril, aucun demandeur d'asile n'ayant été reconduit conformément aux termes de l'accord avec la Turquie.

En contrepartie, 103 Syriens ont été admis dans le cadre de la réinstallation prévue par cet accord et ont pu gagner l'Allemagne, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède dans un cadre légal.

Selon les informations communiquées par la Commission européenne, afin d'accélérer la mise en œuvre de la partie réinstallation du programme 1 pour 1, une procédure type a été fixée : présentation initiale par la Turquie au HCR d'une liste de candidats à réinstaller, participation du HCR à l'identification des Syriens souhaitant être réinstallés, à l'évaluation de leur vulnérabilité et à leur orientation vers les différents États membres. Les États membres prendront la décision finale

en ce qui concerne la sélection des personnes à réinstaller et effectueront leurs propres contrôles de sécurité.

Actuellement la Grèce doit faire un effort considérable pour gérer les réfugiés qui sont arrivés dans les différents *hotspots* et qui y sont retenus durant la période d'instruction de leur demande d'asile. La situation est assez critique comme ont pu en témoigner les parlementaires qui se sont rendus en Grèce pour la Mission d'information sur les flux migratoires à la mi-avril car au 26 avril, 53 860 migrants sont bloqués en Grèce. Certains vivent dans des camps de réfugiés organisés sous l'égide des autorités grecques ou d'ONG mais d'autres sont « installés » de manière totalement précaire.

Les *hotspots* sont devenus des centres de rétention qui sont largement saturés. Il est envisagé d'en créer d'autres sur les îles de Kalymos et Limnos et la principale difficulté réside dans la lenteur du déploiement des équipes de l'EASO (*European Asylum Support Office*) notamment pour venir appuyer les équipes grecques chargées des demandes d'asile. L'objectif est d'arriver à une capacité de traitement à la mi-mai d'environ 200 cas par jour mais cet objectif sera difficile à atteindre. La sélection des interprètes est particulièrement délicate, en raison des compétences et des combinaisons de langues relativement rares requises. De plus certains goulets d'étranglement demeurent sans solution comme le fait que seuls les agents grecs sont habilités à renseigner et à consulter la base de données grecque sur les étrangers, ce qui retarde d'autant le temps d'instruction des demandes d'asile.

Selon des informations données par l'Organe de coordination de la politique migratoire, la saturation des services grecs d'asile a conduit à la remise en liberté des migrants retenus dans les *hotspots* depuis plus de 25 jours, car ce délai ne peut être dépassé selon la législation grecque. Les retards dans le dépôt des demandes d'asile repoussent d'autant les réadmissions en Turquie.

Par ailleurs, la dernière opération de réadmission du 26 avril a été annulée car les 43 migrants qui devaient être réadmis ne répondaient pas aux critères de l'accord Union Européenne-Turquie, mais devaient être renvoyés dans le cadre de l'application de l'accord gréco-turc de réadmission (35 Pakistanais et 8 marocains n'ayant pas présenté de demande d'asile). Actuellement les transferts entre les îles grecques et le continent sont beaucoup plus nombreux pour éviter la saturation des *hotspots* et permettre aux réfugiés d'attendre la décision suite à leur demande d'asile.

Cet accord avec la Turquie pose de multiples problèmes juridiques, les ONG et le HCR faisant valoir par exemple que la Turquie ne peut être considérée comme un pays tiers sûr compte tenu du sort qu'elle réserve à certaines minorités dans sa propre population. La Grèce a elle aussi fait l'objet de plusieurs décisions de jurisprudence défavorable de la part de la Cour de Justice estimant que les défaillances de cet État dans l'instruction des demandes d'asile rendaient impossible le renvoi de certains migrants dans ce pays en application de la

Directive Dublin III qui prévoit que c'est le pays de premier accueil qui doit instruire la demande d'asile.

Cet accord a aussi été critiqué par plusieurs universitaires qui ont fait valoir qu'il correspondait à une externalisation totale de la gestion de la frontière orientale de l'Union européenne, la Turquie devenant un acteur clé dans la sécurisation de la frontière dans cette zone.

Les contreparties accordées à la Turquie à savoir la libéralisation du régime des visas pour les citoyens turcs pour autant que tous les critères de référence soient respectés et la relance du processus d'adhésion de ce pays à l'Union européenne ont été considérées comme très favorables d'autant plus que l'Union s'est engagée à verser une somme de trois milliards au titre de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie et assurera le financement d'autres projets en faveur de personnes bénéficiant d'une protection temporaire dans ce pays. Le 4 mai la Commission a donné son accord pour la levée de l'obligation de visas pour les citoyens turcs sous réserve de derniers ajustements de la part de la Turquie Mais le Président Erdogan ne souhaite pas modifier sa législation antiterroriste que l'Union européenne trouve trop extensive. L'accord sur les réfugiés pourrait être remis en cause suite à ce désaccord politique.

Même s'il semble fragile, cet accord semble au moins avoir dissuadé les passeurs, la Turquie ayant depuis montré plus de rigueur dans sa surveillance de ses côtes. Il est incontestable que les flux d'arrivées en Grèce se sont taris. Selon le HCR, depuis du 1^{er} au 23 avril 2987 personnes sont arrivées alors que le chiffre était de 26 971 en mars, ce qui correspond à une arrivée journalière de 130 personnes contre 870 en mars.

Bien évidemment la grande inconnue demeure de savoir si les passeurs ne vont pas réorganiser les routes migratoires en passant par la Crète par exemple ou par la Libye.

Certains ont proposé pour éviter les flux migratoires incontrôlés générés par des conflits armés dans certains pays et les trafics d'êtres humains qui s'en suivent d'organiser à grande échelle des procédures de type réinstallation comme l'a mis en place l'accord Union Européenne-Turquie. Pour l'instant, certains pays européens ont passé des accords bilatéraux de réinstallation permettant par exemple aux réfugiés installés en Jordanie ou en Egypte de venir en Europe de manière légale au titre d'une demande d'asile. Ces mécanismes permettent d'éviter des voyages clandestins périlleux qui enrichissent des passeurs. L'idée serait donc d'organiser des sortes de corridors humanitaires permettant à des réfugiés en demande de protection internationale d'avoir accès légalement à des États membres, certains pays tiers acceptant d'ouvrir des centres d'accueil pour les réfugiés la gestion de ces centres étant confié au HCR ou à l'Union européenne elle-même.

2. Le renforcement des accords avec les pays tiers pour prévenir les afflux de migrants

Un des autres axes de la politique migratoire de l'Union européenne est de renforcer le dialogue avec les pays tiers d'où proviennent la majorité des migrants qu'ils soient des migrants économiques ou des réfugiés.

À ce titre il faut rappeler les engagements pris au sommet de La Valette des 11 et 12 novembre 2015 sur les migrations, a prévu la création d'un fonds fiduciaire d'aide à l'Afrique qui devrait, à terme, être porté à 3,6 milliards d'euros. Un plan d'action vise notamment à s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés de populations ; à intensifier la coopération concernant les migrations et la mobilité légale ; à prévenir la migration irrégulière, et à coopérer plus étroitement en matière de retour.

La Commission européenne considère que l'Union doit veiller au respect, par les pays tiers, de l'obligation internationale qui leur incombe de reprendre en charge leurs propres ressortissants en séjour irrégulier en Europe mais il faudrait que cette position se traduise en actes concrets. Il faudrait ainsi renforcer le lien entre partenariat économique avec ces pays d'origine des migrations et l'amélioration de la délivrance de laissez-passer consulaires.

Cette question est très importante dans une optique de moyen terme car l'Union européenne sera confrontée durant plusieurs années à ces flux migratoires. Elle a donc tout intérêt à lier aide au développement pour prévenir certaines formes d'immigration économique et régulation de l'immigration légale de travail.

3. La tentation du repli par le rétablissement des contrôles aux frontières nationales

Face à l'impuissance de l'Union Européenne devant le flux migratoire, certains pays ont rétabli des contrôles à leur frontière intérieure mais ce mouvement de repli risque de poser de graves problèmes à terme.

L'espace commun de libre circulation est désormais directement remis en question par ses membres qui dérogent à sa discipline. Cinq États membres, ainsi que la Norvège, ont en effet actuellement rétabli officiellement des contrôles à leurs frontières intérieures : l'Allemagne, le Danemark, l'Autriche, la Suède et la France, tandis que la Slovaquie et la Hongrie y ont également procédé au plus fort de la crise. Dans le même temps, la France a obtenu gain de cause dans le principe d'un contrôle renforcé des citoyens de l'Union pénétrant dans l'espace Schengen, en réponse au phénomène des « combattants étrangers ». À cet égard, si la crise d'asile a ouvert celle des frontières avant que cette dernière ne se connecte à son tour sur celle du terrorisme, une étape a été franchie.

Le déficit sécuritaire de l'espace Schengen, telle a été la justification française du rétablissement des contrôles à ses frontières opérée le 9 décembre 2015 après les attentats de Paris, suivie de la demande de Malte pour les mêmes

raisons, craintes évoquées elles aussi par l'Allemagne dans sa décision de réintroduction.

La crise migratoire constitue néanmoins la principale explication des réactions unilatérales en chaîne qui donnent corps aux menaces pesant sur la survie de l'espace Schengen.

Les diverses procédures de réintroduction « exceptionnelles » et « temporaires » ont reçu l'assentiment de la Commission en raison de leur urgence. L'invocation par les États de « menaces graves pour l'ordre public et la sécurité intérieure » a été avalisée au cas par cas, la Commission estimant de telles mesures proportionnées. Leur généralisation comme leur extension dans le temps pose néanmoins un problème de fond.

La Grèce fait actuellement l'objet d'une procédure pour défaillance dans sa gestion des frontières.

Mettant à profit la révision de 2013, l'article 19 du Code frontières Schengen a ainsi permis à la Commission d'établir un rapport intérimaire listant les défaillances grecques dans sa gestion de la frontière extérieure de l'Europe. Son adoption ouvre un délai de trois mois destiné à vérifier si la Grèce est en mesure d'appliquer les recommandations formulées suite à l'évaluation de sa gestion des frontières.

La Commission a proposé le 4 mai 2016, une recommandation, qui fera l'objet d'une décision du Conseil, en vue de prolonger des contrôles proportionnés à certaines frontières intérieures de l'espace Schengen, à savoir en Allemagne, en Autriche, en Suède, au Danemark et en Norvège pendant une durée maximale de six mois. Le projet de recommandation propose de prolonger ces mesures, car, malgré « les progrès significatifs accomplis par la Grèce, il n'a pu être remédié d'une manière adéquate et globale à tous les manquements graves constatés, dans le délai imparti de trois mois » selon les termes employés par la Commission.

La Commission considère donc que le fonctionnement global de l'espace Schengen est toujours menacé et il est peu probable que cette situation ne s'améliore rapidement sans réforme de fond.

C. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE POUR HARMONISER LE STATUT DE RÉFUGIÉ

La crise des réfugiés a révélé une très forte hétérogénéité dans la manière de gérer les demandes d'asile alors même que la réforme de 2013 avait justement pour objectif d'harmoniser les conditions et les procédures relatives au droit d'asile.

Les rapports annuels tant d'Eurostat que du HCR montrent que pour une même origine et selon le pays examinant une demande d'asile les demandeurs d'asile n'ont pas du tout la même probabilité de voir leur demande acceptée ; le

taux d'octroi peut varier de 1 à 6. Par exemple, en 2014, pour les Érythréens il était de 26 % en France et de 100 % en Suède ; pour les Irakiens, la France se montrait plus généreuse (94 %) alors que la Grèce ne reconnaissait comme « réfugié » qu'un demandeur sur six...

Plus récemment, la Commission européenne donnait comme exemple de disparités dans le taux de reconnaissance celui des demandeurs afghans pour qui le taux était de 100 % en Italie à 5,88 % en Bulgarie pour l'année 2015 !

Dans sa communication du 6 avril 2016 ⁽¹⁾, intitulée « vers une réforme du régime d'asile européen commun et une amélioration des voies d'entrée légale en Europe » reconnaît les défauts du régime actuel de l'asile. Elle constate que le régime d'asile européen commun se caractérise par des différences de traitement auxquelles sont soumis les demandeurs d'asile, notamment quant à la durée des procédures d'asile ou aux conditions d'accueil dans les États membres, situation qui, à son tour, encourage les mouvements secondaires.

De plus, on constate également une convergence insuffisante en ce qui concerne la décision d'octroyer soit le statut de réfugié (qui doit être accordé aux personnes qui fuient les persécutions) soit le statut de protection subsidiaire (à réserver aux personnes fuyant le risque d'atteintes graves, y compris les conflits armés) aux demandeurs d'un pays d'origine donné. Cette disparité a également encouragé les mouvements secondaires, à l'instar des variations dans la durée de validité des titres de séjour et dans l'accès à l'assistance sociale et au regroupement familial. La récente proposition de la Commission concernant la réforme de l'Asile, la crise des réfugiés ayant démontré que le paquet asile de 2013 était totalement inadapté.

Par ailleurs, il faut souligner que neuf États membres n'ont pas transposé dans les délais les directives du « paquet asile » de 2013 et viennent de faire l'objet le 10 février 2016 d'avis motivés de la Commission dans le cadre de procédures d'infraction.

La Commission reconnaît que les règles dites de Dublin III étaient « intenables face à une pression migratoire persistante ». Elle rappelle que le système de Dublin n'a pas été conçu pour assurer un partage durable des responsabilités à l'égard des demandeurs d'asile dans l'ensemble de l'Union, défaut mis en évidence par la crise actuelle. Le principal critère dans la pratique permettant d'attribuer la responsabilité de l'examen de demandes d'asile est l'entrée irrégulière sur le territoire d'un État membre. Le recours à ce critère reposait sur l'hypothèse selon laquelle un lien devrait être établi entre l'attribution de la responsabilité dans le domaine de l'asile et le respect par les États membres de leurs obligations de protéger la frontière extérieure. Toutefois, la capacité à enrayer effectivement les entrées irrégulières à la frontière extérieure est, dans une

(1) *Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil : Vers une réforme du régime d'asile européen commun et une amélioration des voies d'entrée légale en Europe- Com (2016)197 final.*

certaine mesure, tributaire de la coopération avec les pays tiers, comme le démontrent les relations entre la Grèce et la Turquie.

Dans cette communication, la Commission envisageait des solutions alternatives dont une très novatrice proposant un régime d'asile géré entièrement par l'Union européenne avec un mécanisme permanent de quotas de réfugiés par pays, mais elle a finalement opté pour une révision plus limitée.

Le système restera fondé sur le principe d'instruction des demandes d'asile par le pays de premier accueil mais grâce à un mécanisme de répartition correcteur, un pays confronté à un nombre disproportionné de demandes d'asile, pourra être aidé (mécanisme dit d'équité). La proposition prévoit un mécanisme de redistribution des demandeurs d'asile en cas de dépassement d'un chiffre "limite". Ce chiffre de référence est établi pour chaque pays, selon sa taille et sa richesse. Le système prend également en compte le nombre de personnes en demande de protection issues d'un pays tiers et déjà admises dans l'État membre considéré.

Le palier est franchi lorsque les demandes dépassent 150 % du seuil de référence. Dans ce cas, toutes les personnes pouvant prétendre à l'asile seront automatiquement réparties dans l'Union, quelle que soit leur nationalité.

Si un État membre refuse de participer à ce mécanisme, il devra verser une contribution de solidarité de 250 000 euros pour chaque demandeur dont il aurait autrement été responsable en vertu du mécanisme d'équité, au profit de l'État membre de relocalisation.

Il est probable que ce mécanisme de localisation remplacera celui défini par la Commission en septembre 2015 qui serait donc ainsi simplement annulé sans avoir d'ailleurs été respecté par les États membres.

La Commission entend aussi imposer de nouvelles obligations aux demandeurs d'asile qui ne pourront choisir leur pays d'installation et qui devront rester dans le pays de dépôt de la demande d'asile durant le temps de son instruction afin de limiter les mouvements secondaires de flux de migrants à l'intérieur de l'Union Européenne.

Pour gérer tout cela, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) va être transformé en une Agence composée d'au moins 500 experts. Elle sera chargée « d'appliquer les nouvelles règles, de favoriser les échanges et la coopération entre les États membres, de veiller à la bonne répartition des réfugiés ». L'Agence devra également apporter une aide à un État confronté à un afflux inhabituel et soudain de demandeurs d'asile. Un mécanisme d'évaluation du respect de la législation sur l'asile sera aussi mis en place. Une assistance technique et opérationnelle sera offerte sur place, grâce au déploiement du personnel de l'Agence. Comme pour le corps européen de garde-frontières ce sera aux États membres d'envoyer le personnel nécessaire pour le bon fonctionnement de l'Agence.

La Commission prévoit également « l'adaptation et le renforcement » du système Eurodac pour faciliter la politique de « retour » et mieux lutter contre l'immigration illégale. Les informations contenues dans ce fichier seraient élargies et pourraient être conservées même si le migrant fait l'objet d'une procédure de réadmission alors que jusqu'à présent cette base ne comprend que des enregistrements d'empreintes digitales des demandeurs d'asile et des migrants illégaux.

Il est peu probable que cette réforme limitée du droit d'asile suffise à rendre les politiques des États membres homogènes même si la Commission a annoncé vouloir harmoniser davantage les règles d'attribution du statut de réfugié et éviter que certains États soient plus attractifs que d'autres.

C'est pourquoi elle a annoncé qu'elle proposerait deux nouveaux règlements pour remplacer les deux directives actuelles (la première sur les procédures d'asile et la deuxième sur les critères de l'asile). Elle apportera en outre des modifications ciblées de la directive relative aux conditions d'accueil. Par ailleurs, il convient de rappeler qu'un projet de Règlement établissant une liste commune de l'Union de pays d'origine sûrs, pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, est en cours de discussion au Parlement européen.⁽¹⁾

II. LA GESTION INTÉGRÉE DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES DE L'UNION EUROPÉENNE

A. LES DIFFÉRENTES DIMENSIONS DE LA GESTION INTÉGRÉE

L'article 4 du règlement précise les différents aspects de cette gestion intégrée des frontières.

Il s'agit tout d'abord de surveiller les frontières pour prévenir les flux migratoires illégaux mais aussi la criminalité transfrontalière. Il s'agit notamment d'appliquer les mesures prévues par le code frontières Schengen établi par le règlement (CE) n° 562/2006.

Cette surveillance suppose une coopération inter-administrations entre les autorités nationales de chaque État membre chargées du contrôle aux frontières et entre les institutions, agences, organes et organismes de l'Union compétents, y compris l'échange régulier d'informations au moyen d'outils d'échange d'information existants, et notamment le système européen de surveillance des frontières (« Eurosur »).

La coopération avec les pays tiers dans les domaines couverts par le présent règlement, plus particulièrement avec les pays voisins et les pays tiers qui

(1) *Projet de Règlement établissant une liste commune de l'Union de pays d'origine sûrs aux fins de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, et modifiant la directive 2013/32/UE- Document COM(2015)452 final.*

ont été identifiés au moyen d'une analyse des risques comme étant des pays d'origine et de transit pour l'immigration irrégulière devront être renforcés.

Enfin, cette gestion intégrée suppose d'être en mesure de sanctionner les franchissements illégaux des frontières. L'organisation de mécanismes de retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire des États membres devra devenir plus efficace alors que jusqu'à présent, les procédures de réadmission représentaient le point faible de la politique migratoire européenne, chaque État membre restant maître des procédures judiciaires pour déterminer les conditions de régularité des séjours.

B. UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE

Le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes met en œuvre la politique de gestion européenne intégrée des frontières en tant que responsabilité partagée de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et des autorités nationales chargées de la gestion des frontières.

Le texte rappelle un principe selon lequel la gestion des frontières extérieures de l'Union est assurée à la fois par chaque État membre qui assure la gestion de ses tronçons de frontières extérieures dans son propre intérêt mais aussi pour le compte de tous autres États membres qui ont aboli le contrôle aux frontières intérieures et par l'agence Frontex dont les missions et la dénomination sont modifiées par ce règlement pour devenir « l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ».

La manière de gérer les frontières extérieures de l'Union doit évoluer. L'enjeu n'est plus dès lors le contrôle de la frontière en tant que telle, mais celui des personnes qui pourraient être amenées à la franchir. Il s'agit d'anticiper leurs déplacements et, le cas échéant, de les empêcher. Le contrôle n'est plus focalisé principalement sur ce que le code frontières Schengen appelle « la vérification », c'est-à-dire le moment où l'officier en charge d'un point de passage frontalier spécifique se retrouve face à la personne souhaitant franchir la frontière et effectue le contrôle, mais sur la surveillance. Les zones frontalières sont mises sous observation pour détecter les déplacements potentiellement suspects et intercepter les personnes concernées.

Plus que la coordination opérationnelle, part importante de son budget, mais verrouillée par les administrations nationales, la surveillance constitue le cœur des activités de Frontex.

Celle-ci se veut d'ailleurs une agence de renseignement. Le terme, ici, fait moins référence à des activités d'espionnage qu'à une série de pratiques policières plus connues dans la littérature anglophone sous l'appellation *d'intelligence-led policing* : des activités de police fondées sur la collecte et l'analyse d'information en amont, ne reposant pas uniquement sur la fonction d'enquête criminelle mais

sur la collecte d'informations plus variées qui peuvent être utiles pour anticiper des mouvements migratoires ou des activités de traite des êtres humains.

La gestion intégrée des frontières extérieures conduit à une l'extra-territorialisation du contrôle des frontières, il s'agit de la remise en cause de la conception linéaire de la frontière comme enveloppe territoriale de l'État comme le souligne Philippe Bonditti, chercheur pour le Ceriscope dans son article "L'Europe : tracer les individus, effacer les frontières" paru en 2013.

À terme, Frontex disposera de ses propres agents de liaison positionnés dans certains pays tiers considérés comme prioritaires, et elle peut déjà s'appuyer sur le réseau des officiers de liaison « immigration » officiellement déployés dans les ambassades et consulats des États membres de l'Union Européenne depuis 2004. Il s'agit là encore de permettre à Frontex d'opérer au-delà des frontières extérieures de l'Union.

Cette gestion intégrée des frontières suppose aussi une intégration des systèmes de contrôle et de surveillance.

Toutefois, l'intégration numérique ne se limite pas à la compatibilité des systèmes techniques. Elle implique aussi l'harmonisation des cadres juridiques (voir les débats autour de l'accord sur le *Passenger Name Record* – PNR), l'uniformisation des savoir-faire et le partage d'informations (Frontex accorde beaucoup d'importance à formation commune des gardes-frontières), afin de rendre la circulation de l'information légale et son exploitation efficace. En d'autres termes, l'intégration numérique des appareils de contrôle et de surveillance des frontières représente la part active de ces États dans l'effacement progressif des frontières géographiques. Rendre quasi instantanément disponibles aux services des polices nationales (reliées entre elles par le SIS), les informations recueillies par les services consulaires des États de l'Europe de Schengen à propos des demandeurs de visas en connectant le VIS au SIS II revient, en effet, à opérer un renversement topographique majeur. Le point de contrôle (check point) – et non plus la frontière-ligne géographique – devient le cœur de la gestion intégrée des frontières en instaurant un suivi de toutes les personnes qui se déplacent en franchissant les frontières extérieures de l'Union.

C. L'IMPLICATION DES PAYS TIERS DANS LA GESTION DES FLUX MIGRATOIRES

La coopération avec les pays tiers est un sujet capital pour parvenir à une gestion efficace des frontières extérieures car ce sont les pays d'où sont originaires les migrants qui peuvent contribuer à limiter les flux de départs vers l'Europe.

Depuis plusieurs années Frontex a conclu des accords de coopération technique avec certains États notamment en Afrique, au Maghreb et dans les Balkans où fonctionne un centre commun d'analyse de risques (le centre MARRI à Skopje en Macédoine). Dix-sept pays ont signé des accords de travail avec pour

objectif de former des équipes de gardes-frontières ou des spécialistes de l'immigration mais aussi d'échanger des informations sur les analyses de risques sur les flux migratoires, les circuits des passeurs, la fraude documentaire.

L'article 53 du projet de règlement apporte des précisions très opportunes en matière de coopération avec les États tiers.

Il affirme d'abord que cette coopération a pour objectif de promouvoir des normes européennes en matière de gestion des frontières et de retour. Cette expression a une portée symbolique importante pour répondre à de nombreux détracteurs de Frontex qui critiquaient sa manière de collaborer avec des États peu soucieux des droits fondamentaux.

De plus, cet article prévoit que ces accords avec les pays tiers sont préalablement approuvés par la Commission pour répondre aux critiques de certaines ONG qui ont dénoncé l'opacité de ces accords qui, jusqu'à présent n'étaient l'objet d'aucune publicité ni d'aucun contrôle extérieur.

Le règlement prévoit par ailleurs, une obligation d'informer le Parlement européen sur les accords passés avec les pays tiers.

Ces accords peuvent porter sur des échanges d'informations mais aussi sur des aspects très opérationnels comme l'organisation d'opérations conjointes de retour avec un travail commun pour faciliter la délivrance de documents de voyage. Il est aussi possible que Frontex finance des projets d'assistance technique dans les pays tiers pour traiter des questions de migrations et de surveillance des frontières (assistance par exemple à la mise en place de passeports biométriques).

Les rapporteurs considèrent que cette coopération avec les pays tiers est un point crucial pour la sécurité des frontières extérieures. Dans l'avenir il faudra veiller à ce que Frontex et les responsables communautaires de la politique de développement travaillent en étroite concertation.

Des projets importants sont en cours comme avec le Mali. Le 15 avril dernier, l'Union Européenne et le Mali ont ainsi convenu, d'engager une coopération sur le contrôle migratoire. Le Mali s'engage sur l'identification des personnes en situation irrégulière, notamment par l'organisation d'une mission d'identification ou la délivrance des documents de voyage requis pour le retour. L'Union Européenne s'engage en échange, via le fonds fiduciaire, à soutenir les autorités maliennes dans la gestion des frontières notamment par l'assistance à la formation des forces de police et des agents délivrant des passeports biométriques.

Tout récemment le 13 mai 2016, la Commission a proposé, d'entamer les négociations d'un accord de réadmission avec le Nigeria pour les ressortissants nigériens n'ayant pas le droit de rester sur le territoire de l'Union. Le Nigeria, ainsi que le Sénégal sont les deux pays prioritaires avec lesquels la Commission souhaitait organiser des réunions bilatérales consacrées à la réadmission, comme prévu dans son Plan d'action sur les retours.

Il faut saluer l'initiative prise récemment par l'Italie qui a publié un document informel, intitulé « *Migration compact* »¹, le 18 avril dernier à la veille de la réunion des ministres des Affaires étrangères et de défense de l'Union. Matteo Renzi, premier ministre italien, propose dans ce document de mieux structurer la politique de l'Union avec les pays tiers pour passer « *d'une réponse d'urgence à une réaction plus stratégique et organisée* » au niveau européen. Les Italiens demandent en particulier « *une action extérieure commune plus forte* » et « *la multiplication d'accords avec les pays de transit et d'origine africains, sur le modèle de celui signé avec la Turquie* ».

L'Italie invite à « *une révision cohérente du partenariat UE/ACP (post-Cotonou), conformément aux priorités de l'Union Européenne en matière de migration, y compris la mise en œuvre complète des obligations en vertu de l'article 13-5 de l'accord de Cotonou.* »⁽²⁾ Dans ce document, l'Italie fait aussi des propositions pour affecter de nouveaux moyens financiers à l'aide au développement et préconise de développer des voies légales de migrations. Elle suggère de favoriser les migrations circulaires. Il s'agit de favoriser les formes d'activité qui permettent à des ressortissants de pays tiers d'avoir une activité professionnelle temporaire ou partielle en Europe tout en restant domiciliés dans l'État tiers ou encore de venir se former pour ensuite créer une activité dans son état d'origine.

Cette circularité pourrait être renforcée en donnant la possibilité aux migrants, après leur retour, de conserver une forme de mobilité privilégiée à partir et à destination de l'État membre où ils résidaient précédemment, par exemple, des procédures simplifiées d'admission/réadmission.

¹ *Migration compact—Contribution to an EU strategy for external action on migration. « non paper » transmis à la Commission et au Conseil le 18 avril 2016*

(2) *L'article 13 relatif aux « migrations » constitue pour les États membres de l'Union européenne (UE) un aspect prioritaire de la révision de l'Accord de partenariat de Cotonou (APC). La révision des Accords de Cotonou est urgente puisque ce cadre de relations ACP-UE expire en 2020.*

DEUXIÈME PARTIE : UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES GRÂCE AU CORPS EUROPÉEN DE GARDE- FRONTIÈRES ET À UNE AGENCE AUX POUVOIRS RENFORCÉS

I. LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS DE L'AGENCE EUROPÉENNE DE GARDE-FRONTIÈRES

L'article 6 de ce projet de texte précise explicitement que L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après l'« Agence ») est le nouveau nom de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex), créée par le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil., il indique par ailleurs que ses activités sont désormais basées sur le présent règlement.

Le siège de Frontex, établi par une décision du Conseil du 14 avril 2005, est situé à Varsovie, en Pologne. L'agence est opérationnelle depuis le 3 octobre 2005. Le personnel de Frontex comprend 320 personnes, citoyens de 29 États membres ou pays associés. Sous l'autorité du directeur exécutif et du directeur exécutif adjoint sont placées trois directions (direction des opérations, direction du renforcement des capacités, direction administrative). Un officier des droits fondamentaux, créé par la réforme de 2011, est placé sous l'autorité hiérarchique du conseil d'administration.

Le Français Fabrice Leggeri a pris ses fonctions de directeur exécutif de l'agence européenne Frontex en janvier 2015. Le conseil d'administration est composé d'un représentant par État membre et de deux représentants de la Commission européenne. La représentation de la France au conseil d'administration de Frontex est assurée par M. Benoît Brocart, directeur de l'immigration à la direction générale des étrangers en France, au ministère de l'intérieur. Les pays associés à la mise en œuvre de l'acquis Schengen participent à l'activité de l'Agence. Ils disposent d'un représentant et d'un suppléant au sein du conseil d'administration. L'étendue de leur association est fixée par les accords d'association.

A. LA CRÉATION L'AGENCE EUROPÉENNE DE GARDE-FRONTIÈRES ET DE GARDE-CÔTES

Les missions de cette nouvelle Agence sont renforcées par rapport à celles attribuées à Frontex.

L'article 7 du projet de texte définit ainsi un certain nombre de missions :

– analyser et surveiller les flux migratoires dans le cadre d’un centre de suivi et d’analyse des risques en ce qui concerne tous les aspects de la gestion intégrée des frontières ;

– procéder à une évaluation de la vulnérabilité, y compris l’évaluation de la capacité des États membres à faire face aux menaces et aux pressions aux frontières extérieures ;

– organiser des opérations conjointes avec les États membres en cas de pression aux frontières y compris des actions d’urgence humanitaire et des sauvetages en mer ;

– constituer et déployer des équipes européennes de garde-frontières et de garde-côtes, y compris une réserve d’intervention rapide, devant être déployées dans le cadre d’opérations conjointes et d’interventions rapides aux frontières ainsi que dans le cadre d’équipes d’appui à la gestion des flux migratoires ;

– constituer un parc d’équipements techniques à déployer dans le cadre d’opérations conjointes, d’interventions rapides aux frontières et dans le cadre d’équipes d’appui à la gestion des flux migratoires, ainsi que dans le cadre d’opérations de retour et d’interventions en matière de retour ;

– assister à la gestion des centres de premier accueil (*hotspots*) des migrants afin de faciliter leur identification et le relevé de leurs empreintes digitales, dans le cadre des équipes d’appui à la gestion des flux migratoires ;

– assister les États membres pour la mise en œuvre de l’obligation de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (coordination ou l’organisation d’opérations de retour) et constituer des réserves de contrôleurs des retours forcés, d’escortes pour les retours ;

– assurer une fonction de veille technologique pour perfectionner le contrôle et la surveillance des frontières extérieures, avec l’utilisation de technologies de surveillance avancée telle que des systèmes d’aéronefs télépilotés, et d’élaborer des projets pilotes et veiller à l’interopérabilité au niveau national et de l’Union des systèmes de communication et des réseaux informatiques ;

– assister les États membres pour la formation des garde-frontières et des experts nationaux en matière de retour, y compris dans l’établissement de normes communes de formation ;

– poursuivre le travail de partage d’informations dans le cadre d’Eurosur et élaborer en tant que de besoin des systèmes d’information permettant des échanges rapides et fiables d’informations relatives aux risques émergents dans le cadre de la gestion des frontières extérieures, à l’immigration irrégulière et au retour, en étroite coopération avec la Commission, et les agences ou organismes de l’Union intervenant dans ces domaines ;

– coopérer avec l’Agence européenne de contrôle des pêches et l’Agence européenne pour la sécurité maritime afin de soutenir les autorités nationales exerçant des fonctions de garde-côtes en fournissant des services, des informations, des équipements et des formations, ainsi qu’en coordonnant des opérations polyvalentes ;

– aider les États membres et les pays tiers dans le contexte de la coopération opérationnelle entre eux dans les domaines de la gestion des frontières extérieures et du retour, les États membres peuvent poursuivre la coopération à un niveau opérationnel avec d’autres États membres et/ou des pays tiers aux frontières extérieures, y compris des opérations militaires dans le cadre d’une mission de maintien de l’ordre et dans le domaine du retour, lorsque cette coopération est compatible avec l’action de l’Agence.

B. LE RÔLE DE L’AGENCE DANS LA PRÉVENTION DES CRISES

1. La fonction d’analyse préventive des risques

Le règlement réaffirme le dispositif existant d’analyse des risques dont est déjà chargée l’agence Frontex et formalise l’organisation de cette démarche.

L’article 10 prévoit que l’Agence établie un centre de suivi et d’analyse des risques doté de la capacité de surveiller les flux migratoires vers et au sein de l’Union. À cette fin, l’Agence élabore un modèle d’analyse commune et intégrée des risques, qui est appliqué par l’Agence et les États membres.

L’Agence prépare des analyses des risques générales et spécifiques qu’elle transmet au Conseil et à la Commission afin de les éclairer dans leurs prises de décisions relatives à la sécurité intérieure ou à la politique migratoire.

L’analyse des risques préparée par l’Agence couvre tous les aspects pertinents pour la gestion européenne intégrée des frontières, en particulier le contrôle aux frontières, le retour, les mouvements secondaires irréguliers de ressortissants de pays tiers au sein de l’Union, la prévention de la criminalité transfrontalière, y compris la facilitation de l’immigration irrégulière, la traite des êtres humains et le terrorisme, ainsi que la situation dans les pays tiers voisins afin d’élaborer un mécanisme de pré-alerte qui analyse les flux migratoires vers l’Union.

Le projet de texte souligne l’obligation pour les États membres de fournir loyalement les informations demandées pour que le système de partage d’informations soit opérationnel. Les États membres fournissent à l’Agence toutes les informations nécessaires concernant la situation, les tendances et les menaces éventuelles aux frontières extérieures et dans le domaine des retours. Les États membres fournissent à l’Agence, régulièrement ou à sa demande, toutes les informations pertinentes telles que les données statistiques et opérationnelles recueillies en ce qui concerne la mise en œuvre de l’acquis de Schengen.

Ce travail de veille stratégique sert de base pour définir les opérations à mener aux frontières extérieures et en matière de retour. Les informations recueillies doivent aussi contribuer à enrichir les compétences des agents dans le cadre des actions de formation conduites par l'Agence.

Pour faciliter ce travail de veille, il est prévu que la direction de l'Agence désigne en son sein des experts qui agissent comme officiers de liaison.

Les officiers de liaison agissent au nom de l'Agence et leur rôle consiste à favoriser la coopération et le dialogue entre l'Agence et les autorités nationales chargées de la gestion des frontières.

En particulier, les officiers de liaison : contribuent à la collecte des informations requises par l'Agence pour procéder à l'évaluation de la vulnérabilité visée à l'article 12 (*voir infra*), aident les États membres à préparer leurs plans d'urgence et assurent le suivi des mesures prises par l'État membre aux tronçons de frontières auxquelles une situation de crise a été relevée et ils rendent compte régulièrement au directeur exécutif de la situation aux frontières extérieures et de la capacité de l'État membre concerné à faire face efficacement à la situation aux frontières extérieures.

2. Le mécanisme d'évaluation de la vulnérabilité

Ce mécanisme d'évaluation de la vulnérabilité, complète le mécanisme d'évaluation de Schengen établi par le règlement (UE) n° 1053/2013.

Le mécanisme d'évaluation de Schengen vise à maintenir une confiance mutuelle entre les États membres. Il consiste en une évaluation technique et juridique ayant pour objet de vérifier l'application correcte de l'acquis de Schengen et les conditions nécessaires à la levée des contrôles aux frontières intérieures. Dans les cas où il ressort d'une évaluation de Schengen qu'il existe de sérieuses lacunes aux frontières extérieures, la Commission peut recommander d'entreprendre le déploiement d'équipes européennes de garde-frontières et de garde-côtes, ou de présenter des plans stratégiques à l'Agence pour avis. La présente proposition ne préjuge en outre pas des mesures qui pourraient être adoptées en vertu de l'article 19 bis et 26 du code frontières Schengen.

L'évaluation de la vulnérabilité proposée à l'article 12 du projet de règlement est axée sur la prévention afin d'éviter d'aboutir à une situation de crise. Il porte sur des éléments plus concrets que le mécanisme de Schengen. Il s'agit ici d'évaluer des moyens opérationnels des États membres aux frontières extérieures et, à cet effet, l'Agence examinera les équipements techniques, les ressources et les plans de secours. Cette évaluation est réalisée par l'Agence, le conseil de surveillance conseille le directeur exécutif qui, à son tour, décide des mesures nécessaires. Et qui seront contraignantes pour l'État membre. Si les préconisations ne sont pas respectées par l'État défaillant, risquant ainsi de mettre en péril le fonctionnement de l'espace Schengen, le directeur de Frontex saisira la

Commission européenne qui, sur la base des propositions de l'Agence pour des mesures correctives, pourra adopter une décision d'exécution exigeant l'intervention directe de l'Agence sur le terrain.

C. LES DIFFÉRENTS MODES D'INTERVENTION DE L'AGENCE

1. Différents types d'intervention pour mieux répondre aux besoins

Les articles 13 à 17 du projet de règlement définissent les différents types d'intervention de l'Agence.

L'article 13 précise les actions possibles de l'Agence pour la surveillance des frontières extérieures.

Les États membres peuvent demander une assistance à l'Agence pour l'exécution de leurs obligations en matière de contrôle aux frontières extérieures. Les modalités pratiques de cette assistance peuvent être différenciées :

– coordination des opérations conjointes pour un ou plusieurs États membres et déployer des équipes européennes de garde-frontières et de garde-côtes ;

– organisation d'interventions rapides aux frontières et déploiement des équipes européennes de garde-frontières et de garde-côtes issues de **la réserve d'intervention rapide** ;

– coordination des activités pour un ou plusieurs États membres **et pays tiers** aux frontières extérieures, y compris des opérations conjointes avec des pays tiers voisins ;

– intervention équipes spécialisées pour aider à la gestion des « zones de crise », plus communément dénommés « *hotspots* » ;

– envoi sur place de ses propres experts afin d'assister les autorités nationales compétentes des États membres concernés pour une durée requise ;

– apporter un soutien logistique avec déploiement d'équipements techniques.

L'article 14 détaille les possibilités d'action en cas de situation de tension aux frontières.

En cas de pression migratoire caractérisée et présentant un caractère de gravité, l'Agence peut organiser une intervention rapide et limitée aux frontières du territoire menacé. L'agence peut aussi adresser des préconisations techniques ou coordonner des actions conjointes de plusieurs États membres.

Le texte précise aussi que les interventions de l'Agence peuvent être à objectifs multiples : le sauvetage de personnes en détresse en mer ou d'autres fonctions de garde-côtes, la lutte contre le trafic de migrants ou la traite des êtres humains, des opérations de lutte contre le trafic de drogue, et la gestion des flux migratoires, y compris l'identification, l'enregistrement, mais encore l'organisation de procédure de retour pour des migrants illégaux.

Ces interventions doivent être préparées avec rigueur et précision. C'est pourquoi l'article 15 prévoit l'élaboration **d'un plan opérationnel** mis au point par le directeur de l'Agence en concertation avec les autorités de l'État où se déroule l'intervention. Ce plan précise la durée, la zone géographique concernée, décrit les actions à mener en indiquant les différents professionnels concernés et la chaîne de commandement. Ce Plan comprend aussi un volet logistique important avec description des moyens techniques et matériels, une procédure de notification des incidents aux autorités nationales compétentes, les modalités de coopération avec des États tiers ou d'autres agences de l'Union européenne.

En ce qui concerne les opérations en mer, des informations spécifiques sur l'application de la juridiction et de la législation concernées dans la zone géographique dans laquelle l'opération conjointe a lieu, avec des références au droit international et au droit de l'Union en matière d'interception, de sauvetage en mer et de débarquement.

Enfin ce plan doit indiquer comment les personnes secourues ou accueillies seront informées ou orientées pour bénéficier d'une protection internationale ou comment les personnes particulièrement vulnérables dont les mineurs non accompagnés pourront être pris en charge. Le plan devra aussi prévoir un mécanisme permettant d'adresser facilement à l'Agence des plaintes contre les garde-frontières ou les équipes de l'Agence étant intervenu dans le cadre d'une opération conjointe ou d'une intervention rapide.

L'art 16 contient des précisions utiles sur les délais d'intervention après approbation du plan opérationnel. Le déploiement de la réserve d'intervention rapide constitué de professionnels des États membres mis à disposition, doit être opérationnel dans les trois jours ouvrables après approbation du plan opérationnel.

2. Intervention de l'Agence en cas de carence d'un État membre

L'article 18 vise les situations de crise. En cas de pression migratoire disproportionnée qui met en péril le fonctionnement de l'espace Schengen ou en cas d'inaction d'un État membre qui n'a pas respecté les préconisations de l'Agence dans le cas d'une gestion défailante des frontières (art 12 précité), la Commission européenne peut imposer par un acte d'exécution des mesures contraignantes à mettre en place d'urgence, l'Agence définissant elle-même les modalités pratiques d'intervention mais étant contrainte par des délais stricts de deux jours ouvrables pour définir un plan opérationnel et de trois jours pour le mettre en application après son adoption.

Cette disposition a suscité de fortes réserves parmi les États membres car il a semblé contrecarrer ouvertement leur souveraineté.

Ces réserves illustrent parfaitement la difficulté de trouver un nécessaire équilibre entre le fait qu'il y a une seule frontière extérieure commune pour tous les États Partenaires et que ceux-ci restent en même temps responsables et souverains dans le contrôle de leurs respectives sections de la frontière extérieure. Les négociations entre la Commission européenne et les États membres ont abouti à un compromis qui devrait aboutir à confier au Conseil et non à la Commission la responsabilité de décider de mesures correctrices à imposer à l'État membre.

Les États membres et la Commission ont considéré que cette décision de nature essentiellement politique aurait plus de légitimité si elle émanait d'une décision d'exécution du Conseil plutôt que de la Commission, les discussions entre chefs de Gouvernement étant empreint de plus de solennité et ayant aussi un plus fort retentissement que si cette discussion se déroulait entre l'État membre défaillant et la Commission.

Il est aussi prévu de rajouter un huitième paragraphe à cet article qui reprend le mécanisme prévu à l'article 26 du Code frontière Schengen. Il s'agirait de sanctionner l'État défaillant qui ne met pas en œuvre l'acte d'exécution du Conseil lui enjoignant de prendre des mesures correctrices pour la gestion de la portion de frontières extérieure dont il est responsable. Si cette inaction a des conséquences dommageables pour la sécurité de l'Espace Schengen, le Conseil pourra recommander aux États limitrophes de réintroduire temporairement (pour une durée de 6 mois, reconductible 3 fois) un contrôle aux frontières intérieures.

Si ce paragraphe est bien ainsi adopté, il devrait entraîner une révision du Code frontières Schengen pour préciser qu'il existe une autre procédure de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, en complément de celle déjà existante dans ce code.

D. LES MÉCANISMES DE RETOUR

Compte tenu de la difficulté pour les États membres d'organiser des procédures de retour pour les migrants irréguliers ou pour les personnes déboutées du droit d'asile, ce projet de règlement renforce les prérogatives de l'Agence par rapport aux missions que remplissait Frontex. Jusqu'ici cette agence n'avait pas de capacité d'initiative en la matière ; elle était simplement chargée d'apporter une assistance pour ces opérations et pouvait « **à la demande des États membres participants** assurer la coordination ou l'organisation des opérations de retour conjointes » (art 9 du règlement de 2011).

Le 8 octobre 2015, le Conseil européen a demandé l'élargissement du mandat de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne afin d'aider les États membres à assurer le retour effectif de ressortissants de pays tiers en

séjour irrégulier, y compris en organisant des opérations de retour de sa propre initiative et en renforçant son rôle en ce qui concerne l'acquisition de documents de voyage. À cette fin, le Conseil européen a demandé la création d'un bureau chargé des retours au sein de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes qui aurait pour mission d'assurer la coordination des activités de l'Agence dans le domaine des retours.

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes devrait accroître son aide aux États membres en vue du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, sous réserve de la politique de l'Union en matière de retour et conformément à la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil. Plus particulièrement, elle devrait coordonner et organiser les opérations de retour d'un ou plusieurs États membres afin de rendre plus efficace le système de retour et ainsi s'acquitter de leur obligation de rapatrier les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier conformément à cette directive.

1. La création d'un Bureau chargé des retours

L'activité de l'Agence est réorganisée par rapport au schéma actuel de l'agence Frontex, l'article 26 du projet de règlement créant un service clairement identifié pour organiser les mécanismes de retours des migrants hors de l'Union européenne. Jusqu'ici le règlement ne prévoyait de dispositions spécifiques d'organisation concernant les procédures de réadmission.

Cet article précise les différentes missions de ce bureau en matière de retour :

- coordination au niveau technique et opérationnel des activités des États membres en matière de retour, afin de réaliser un système intégré de gestion des retours entre les États membres et avec la participation des autorités compétentes de pays tiers ;

- soutien opérationnel aux États membres soumis à une pression particulière sur leurs systèmes de retour en fournissant par exemple des services d'interprétation ; des informations sur les pays tiers de retour ; des conseils sur le traitement et la gestion des procédures de retour conformément à la directive 2008/115/CE ;

- soutien en matière de coopération consulaire pour l'identification de ressortissants de pays tiers et l'acquisition de documents de voyage ;

- organisation des échanges d'informations ainsi que l'identification et la mise en commun des bonnes pratiques en matière de retour entre les États membres ;

- financement ou cofinancement des opérations, des interventions et des activités de retour par des subventions inscrites à son budget ;

– trouver des synergies et des liens entre les réseaux et programmes financés par l’Union dans le domaine du retour, en étroite coopération avec la Commission européenne et le réseau européen des migrations.

L’aspect le plus novateur dans l’énumération de ses missions concerne l’action du bureau retour concernant la coopération consulaire car il a été constaté que de nombreuses opérations de retour échouent car les migrants devant être reconduits ne sont pas toujours en possession de titres d’identification surtout si un doute subsiste sur leur nationalité réelle. C’est pourquoi il est primordial que l’Agence dans le cadre de ses négociations sur les accords de coopération qu’elle mène avec les pays tiers au voisinage de l’Union européenne puisse établir des procédures facilitant la délivrance de titre de voyage permettant les réadmissions.

Le projet de règlement précise certains points importants de l’organisation des opérations de retour à l’article 27.

Cet article rappelle tout d’abord une question de principe selon lequel l’Agence ne porte pas d’appréciation sur le bien-fondé des décisions de retour conformément à la directive 2008/115 CE.

L’Agence reçoit au moins une fois par mois de la part des États membres une information sur les opérations nationales de retour et indiquant si une demande d’assistance est requise. L’Agence établit un plan opérationnel glissant afin de fournir aux États membres demandeurs le renfort opérationnel nécessaire, y compris les équipements techniques.

Par ailleurs, l’Agence peut, **de sa propre initiative**, inclure dans le plan opérationnel glissant des opérations de retour qu’elle considère nécessaires, sur la base d’une évaluation des besoins.

Il est précisé que le conseil d’administration se prononce, sur proposition du directeur exécutif, au sujet du mode opératoire du plan opérationnel glissant.

Cet article envisage aussi le cas où c’est l’État tiers de retour qui fournit les moyens de transport et les escortes pour les retours forcés (« opérations de retour par collecte ») et où l’Agence joue un rôle d’organisation et de coordination. Certaines opérations de ce type ayant été critiquées par des organisations humanitaires ces dernières années, le projet de règlement précise que l’Agence veille à ce que « *le respect des droits fondamentaux et l’utilisation proportionnée de moyens de contrainte soient garantis pendant toute l’opération d’éloignement* ». De plus, ces transferts doivent être opérés en garantissant la présence à bord d’au moins un représentant des États membres et d’un contrôleur des retours forcés pendant toute l’opération de retour jusqu’à l’arrivée dans le pays tiers de retour.

L’Agence peut aussi coordonner ou apporter son assistance pour des opérations de retour visant à transférer des migrants d’un pays tiers à un autre pays tiers, ces transferts consistant alors à reconduire les migrants vers leur pays

d'origine. Ces opérations ne sont possibles qu'à la condition que le pays tiers ayant pris la décision de retour vers le pays d'origine soit lié par la convention européenne des droits de l'homme.

Le projet de règlement envisage aussi le cas d'intervention d'urgence ou de crise dans les cas où des États membres sont exposés à une pression spécifique et disproportionnée dans le cadre de la mise en œuvre de leur obligation de renvoyer des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (art 32).

Enfin, le texte prévoit aussi de garantir une évaluation de ces opérations de retour. Il précise ainsi que *« chaque opération de retour est contrôlée conformément à l'article 8, paragraphe 6, de la directive 2008/115/CE. Le contrôle des opérations de retour est effectué sur la base de critères objectifs et transparents et couvre l'ensemble de l'opération de retour, depuis la phase précédant le départ jusqu'à la remise des personnes soumises à un retour dans le pays tiers de retour. »*.

Les rapporteurs estiment important que Frontex définisse clairement une « doctrine » sur les moyens de contrainte à utiliser. Tout usage de la force devrait être strictement nécessité par les circonstances, sur une personne refusant ou résistant au retour, ou en réponse à un risque sérieux et immédiat que la personne ne s'échappe, qu'elle ne cause des blessures à elle-même ou à un tiers ou ne cause un dommage à la propriété. Tout usage de la force devrait être proportionné, ne pas excéder la force raisonnable et dans le respect des droits de la personne, de sa dignité et de son intégrité physique.

La Commission européenne a également soulevé ce point dans sa communication sur la politique de l'union en matière de retour (COM(2014)199 final). La Commission européenne estime que la présence d'un observateur devrait être systématique et souhaite que Frontex précise ce point dans son code de conduite actualisé sur les retours conjoints (cf. le point D sur les droits fondamentaux).

2. La création d'une réserve de contrôleurs des retours forcés

Afin de garantir la qualité des opérations de contrôle des retours le texte prévoit la constitution d'une réserve de contrôleurs des retours forcés issus d'organismes nationaux compétents, qui exécutent des activités de contrôle des retours forcés. De même il est prévu de constituer une réserve d'escortes pour les retours forcés, issues d'organismes nationaux compétents.

Pour gagner en efficacité, il est aussi prévu de constituer une réserve de spécialistes des questions de retour qui puissent par exemple apporter une expertise technique pour l'identification de certains migrants ou faciliter la coopération consulaire avec les États tiers.

Le directeur exécutif de l'Agence détermine le profil et le nombre des escortes pour les retours forcés à mettre à la disposition de cette réserve.

L'Agence Frontex, que les rapporteurs ont sollicitée sur son analyse de la réforme, a fait savoir qu'elle déjà attiré l'attention des autorités communautaires sur le possible conflit d'intérêts d'être d'une part un partenaire étroit des États pour exécuter des opérations de retour et en même temps être responsable de la gestion d'une réserve de contrôleurs qui doivent être indépendants dans l'exercice de ses fonctions. L'Agence de Droit Fondamentaux pourrait par exemple être mieux placée pour gérer cette réserve et son Directeur Exécutif a déjà indiqué la disponibilité de cette agence pour accomplir cette tâche dans le cas où nouveau rôle sera inscrit dans le règlement.

II. DES MOYENS D'INTERVENTION PLUS EFFICACES

A. LA CRÉATION D'UN CORPS DE GARDE-FRONTIÈRES ET DE GARDE-CÔTES

Le Règlement porte création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes dont la mission est d'assurer une gestion européenne intégrée des frontières extérieures de l'Union, de gérer efficacement les migrations et d'assurer un niveau élevé de sécurité intérieure au sein de l'Union, tout en y garantissant la libre circulation des personnes (art 1^{er}).

Les rapporteurs se félicitent de cette évolution dans l'organisation des garde-frontières et des garde-côtes mais il faut être bien conscient que le texte proposé reste dans une construction de compromis : le corps européen de garde-frontières sera constitué par la coopération entre les agents mis à disposition par les États membres et des personnels propres de Frontex qui interviendront sous la responsabilité opérationnelle de l'Agence dont les prérogatives sont renforcées.

Il s'agit sans doute d'une étape mais à terme, l'efficacité voudrait que l'Europe dispose d'un véritable corps intégré chargé de la surveillance des frontières extérieures, sous la seule responsabilité de l'agence Frontex.

1. La composition et le déploiement des équipes de garde-frontières et de garde-côtes

L'article 19 définit les modalités d'organisation de ces professionnels. Comme aujourd'hui, l'Agence disposera de personnel propre notamment des experts mais aura aussi recours à du personnel mis à disposition par les États membres.

Le conseil d'administration de l'Agence décidera, à la majorité absolue de ses membres ayant le droit de vote, des profils et du nombre total des garde-frontières à mettre à la disposition des équipes européennes de garde-frontières et de garde-côtes.

Les États membres contribuent aux équipes européennes de garde-frontières et de garde-côtes par l'intermédiaire d'une réserve nationale constituée en fonction des différents profils définis, en désignant des garde-frontières correspondant aux profils requis.

La contribution des États membres en ce qui concerne le déploiement, pour l'année suivante, de leurs garde-frontières pour des opérations conjointes spécifiques est programmée sur la base de négociations et d'accords bilatéraux annuels conclus entre l'Agence et les États membres. Conformément à ces accords, les États membres mettent les garde-frontières à disposition en vue de leur déploiement à la demande de l'Agence, à moins qu'ils ne soient confrontés à une situation exceptionnelle affectant sérieusement l'exécution de tâches nationales. Toute demande de ce type est introduite au moins vingt et un jours ouvrables avant le déploiement souhaité.

Des dispositions spécifiques ont été prévues pour les interventions urgentes. Sur proposition du directeur exécutif de l'Agence, le conseil d'administration décidera, à la majorité des trois quarts, des profils et du nombre minimum de garde-frontières à mettre à la disposition d'une réserve d'intervention rapide d'équipes européennes de garde-frontières et de garde-côtes.

Cette réserve d'intervention rapide est un corps permanent mis à la disposition immédiate de l'Agence et qui peut être déployé à partir de chaque État membre dans un délai de trois jours ouvrables à partir du moment où le plan opérationnel est approuvé par le directeur exécutif et l'État membre hôte. À cet effet, chaque État membre met chaque année à la disposition de l'Agence un certain nombre de garde-frontières équivalent à au moins 3 % du personnel des États membres sans frontières extérieures terrestres ou maritimes et à 2 % du personnel des États membres ayant des frontières extérieures terrestres ou maritimes, et qui s'élève à un minimum de 1 500 garde-frontières, correspondant aux profils établis par la décision du conseil d'administration.

L'article 20 précise que les professionnels mis à disposition de l'Agence demeureront soumis aux mesures disciplinaires de leur État membre, les États d'origine devant s'engager à sanctionner les violations des droits fondamentaux ou des obligations en matière de protection internationale survenues au cours d'une opération. Pour faciliter l'organisation de ces interventions, l'Agence devra désigner des officiers de coordination qui seront chargés de veiller à ce que les instructions données aux différents professionnels soient cohérentes et respectées. Dans ce type d'intervention complexe, les professionnels opérationnels sont en effet confrontés à plusieurs sources d'autorité (État demandeur où se déroule l'intervention, commandement opérationnel, Organisations humanitaires...) qui peuvent donner des instructions ou avoir des exigences contradictoires. Il est primordial qu'en cas de conflit, un officier de coordination puisse en référer rapidement à la direction de l'Agence. Cet officier de coordination sera aussi chargé de veiller au respect du plan opérationnel et de relayer à l'Agence la nécessité d'adapter les moyens ou les professionnels nécessaires.

2. Financement des interventions

Ce règlement ne comporte pas de changement notable dans le mode de financement de l'Agence. Celle-ci est financée par une subvention de la Commission, par des contributions étatiques et aussi par des moyens en nature sous la forme de mise à disposition de bateaux, d'équipement de télécommunication et d'experts nationaux.

Le budget total de l'agence Frontex atteint 114 millions d'euros en 2015. Un budget plus élevé que l'année précédente, 98 millions d'euros, et de 2013, près de 94 millions d'euros. Sur ce budget, 106 millions d'euros sont attribués par la Commission européenne, une contribution plus importante qu'en 2014 où elle finançait Frontex à hauteur de 86,8 millions d'euros. Pour l'année 2015, sept millions sont donnés par les pays associés à Schengen, et 820 000 euros par le Royaume-Uni et l'Irlande. Le programme Eurosur est lui doté d'un budget de 224 millions d'euros pour la période 2014-2020.

Sur une période de sept ans, de 2014 à 2020, le Fonds Sécurité Intérieure (FSI), auquel participe chaque État et sur lequel puise Frontex, représente environ 1,6 milliard d'euros. Ce fond vise à contribuer à assurer un niveau de sécurité élevé dans l'Union en finançant divers dispositifs de sécurité (satellites, drones de surveillance, caméras thermiques...).

En octobre 2015, Frontex a demandé aux États membres de lui fournir 775 gardes-frontières supplémentaires pour pouvoir les déployer comme suit : 600 en Grèce, 60 en Italie et un peu plus d'une centaine le long des frontières terrestres des Balkans. Mais le directeur de Frontex, Fabrice Leggeri, déplore n'avoir obtenu que la moitié des effectifs demandés à la fin décembre 2015.

Il est prévu d'augmenter le budget en 2016 comme il l'a déjà été en 2015 afin de permettre à l'Agence de faire face à la crise migratoire, notamment en triplant les ressources financières affectées aux opérations conjointes Poséidon et Triton, en étendant le soutien de l'Agence aux États membres au domaine des retours et en accordant les ressources nécessaires aux centres de crise (« *hotspots* »). La subvention finale de l'Union européenne pour 2016, telle que proposée par la Commission, s'élève à 238,6 millions d'euros.

Il est nécessaire que l'Agence poursuive ses travaux dans la gestion des frontières extérieures avec le même niveau d'intensité, y compris par la contribution régulière et importante qu'elle apporte aux missions de recherche et de sauvetage et dans le domaine du retour. Grâce aux nouvelles missions proposées dans le règlement, l'Agence aura davantage les moyens de soutenir les États membres dans ces domaines d'intervention. Dans ce contexte, il est essentiel que, à l'avenir, le niveau de la subvention 2016 soit maintenu comme base du budget annuel de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes à partir de 2017.

Pour permettre à l'Agence d'entreprendre correctement ses nouvelles missions en 2017, il faudra augmenter le montant, prévu pour 2016, de la subvention accordé par l'UE à l'Agence. Selon les informations de la Commission, les ressources financières supplémentaires doivent notamment permettre à l'Agence :

– de constituer la réserve opérationnelle permettant de financer le déploiement des équipes d'intervention rapide aux frontières et d'intervention d'appui aux retours. La réserve opérationnelle financière doit s'élever à 4 % au moins du crédit prévu pour les activités opérationnelles et être maintenue tout au long de l'année. Il conviendrait d'ajouter un montant d'au moins 10 millions d'euros à la subvention en faveur de l'Agence pour offrir une possibilité de lancer ces interventions conformément au calendrier prévu dans le règlement ;

– d'acquérir, de maintenir et de louer ses propres équipements. À cet égard, il conviendrait d'ajouter un montant de 10 millions d'euros pour permettre à l'Agence de financer en premier lieu l'achat des équipements opérationnels de petite et moyenne taille (c'est-à-dire des dispositifs Eurodac). Les équipements propres de l'Agence doivent compléter un parc d'équipements techniques fournis par les États membres, notamment les moyens de transport et l'équipement opérationnel achetés par ces derniers dans le cadre des actions spécifiques du Fonds pour la sécurité intérieure ; d'exécuter les nouvelles tâches au titre de la coopération de l'Agence avec l'Agence européenne de contrôle des pêches et l'Agence européenne de la sécurité maritime pour soutenir les « fonctions de garde-côtes ». Les détails de cette coopération seront précisés dans un projet pilote spécifique en 2016. Toutefois, un montant de 5 millions d'euros est nécessaire pour permettre à l'Agence de coordonner efficacement, avec l'AESM et l'AECF, la fourniture commune des services, des informations, des équipements et de la formation dans le cadre des fonctions de garde-côtes ainsi que pour élargir les opérations conjointes aux frontières maritimes afin qu'elles deviennent des opérations polyvalentes couvrant d'autres fonctions de garde-côtes ;

– de renforcer la coopération de l'Agence avec les pays tiers, y compris sa participation à des activités opérationnelles avec les pays voisins, des projets d'assistance technique, la coopération sur les questions de retour, y compris l'acquisition des documents de voyage. À cet égard, un montant de 5 millions d'euros devrait être ajouté chaque année au budget de l'Agence. Ce montant permettra à l'Agence de coopérer de manière proactive avec les pays tiers, sans préjudice de tout financement de l'Union en faveur de l'Agence, conformément aux dispositions des instruments applicables à l'appui de la politique des relations extérieures de l'Union ;

– d'accroître le nombre des officiers de liaison de l'Agence dans les pays tiers. Afin de permettre le déploiement de dix officiers de liaison supplémentaires, en plus des coûts du personnel, il conviendrait d'augmenter le budget de l'Agence de 1 million d'euros chaque année afin de couvrir les coûts liés à l'administration, à la communication, au soutien logistique et technique. En outre, il conviendrait

de prévoir un montant supplémentaire de 1 million en 2017 en ce qui concerne les coûts d'installation ;

– de faciliter l'instauration d'un mécanisme de plainte et la rationalisation des autres activités liées aux droits fondamentaux. À cet égard, un montant de 500 000 euros devrait être ajouté chaque année au budget de l'Agence.

Afin de permettre à l'Agence d'accomplir ses nouvelles missions, il est jugé nécessaire de prévoir, outre les ressources financières, un effectif supplémentaire de 602 personnes dont 329 postes inscrits au tableau des effectifs et 273 membres du personnel externe.

L'Agence devrait donc atteindre 1 000 personnes (personnel permanent et experts nationaux détachés) d'ici 2020.

L'annexe 1 du règlement détaille la contribution minimale de chaque État membre au corps de réserve de garde-frontières et de garde-côtes afin que Frontex puisse disposer d'une équipe minimale de 1 500 personnes. La répartition entre États n'est pas encore totalement arrêtée mais pour donner un ordre de grandeur, la France devrait contribuer en désignant 170 professionnels, l'Allemagne de l'ordre de 225 et l'Italie de 125.

Par ailleurs, les États membres devraient mettre en œuvre la possibilité d'utiliser les ressources du nouveau fonds pour la sécurité intérieure, volet frontières, relevant de leurs programmes nationaux, pour le financement du soutien opérationnel dans le domaine de la gestion des frontières (possibilité d'utiliser jusqu'à 40 % du montant affecté au titre du fonds pour la sécurité intérieure - Frontières à aux programmes nationaux pour financer le soutien opérationnel pour la gestion des frontières).

B. DES ÉQUIPEMENTS TECHNIQUES PLUS FACILEMENT MOBILISABLES

Ce règlement renforce aussi les moyens matériels dont disposera l'Agence qui, jusqu'ici, était fortement tributaire des moyens techniques mis à disposition par les États Membres.

Les articles 37 et 38 du règlement portent sur les modalités d'acquisition des moyens techniques.

L'agence pourra ainsi disposer d'un parc d'équipements techniques propres acquis par l'Agence ou en copropriété avec un État membre et pourra gérer un parc d'équipements techniques fournis par les États membres, sur la base des besoins établis par l'Agence.

Elle pourra aussi inciter les États membres à réaliser des investissements en matériel qui pourront être financés par le Fonds pour la sécurité intérieure.

L'article 37 offre une large palette de modes d'acquisition pour le matériel technique : achat en propre, en copropriété avec un État membre ou encore le recours au crédit-bail.

Cet article précise que le recours au crédit-bail doit être précédé d'une analyse approfondie des besoins et du rapport coûts/avantages de recourir à ce mode d'acquisition.

Des accords types entre États membres et l'Agence doivent organiser les modalités de mise à disposition des matériels lourds comme navires ou les hélicoptères afin de garantir des périodes de disponibilité totale à l'usage exclusive de l'Agence. Ces accords doivent aussi prévoir la mise à disposition des experts et le personnel technique nécessaire pour faire fonctionner ces équipements.

L'article 38 porte sur la gestion du parc d'équipements techniques.

Cet article pose d'abord le principe d'un inventaire centralisé du parc des équipements techniques en distinguant ceux qui sont immédiatement disponibles et ceux qui ne peuvent être engagés qu'après un certain délai de prévenance vis-à-vis des États membres.

Chaque année des accords bilatéraux entre l'Agence et les États membres définissent les contributions nationales selon le type d'intervention (retour, surveillance, interventions rapides...), ces contributions comprenant des moyens techniques et des équipes de personnel pour les faire fonctionner.

C'est le Conseil d'administration de l'Agence qui sur la base de l'adoption de son programme de travail annuel fixe les besoins matériels requis chaque année. Si le directeur exécutif rencontre des difficultés pour disposer des moyens requis, le conseil d'administration prend en urgence des décisions pour hiérarchiser les priorités d'action et inciter les États membres à respecter leurs engagements opérationnels. La Commission européenne peut être saisie si des lacunes graves sont constatées dans les contributions des États membres. Il est aussi prévu une procédure d'information annuelle du Parlement européen pour faire le bilan des équipements fournis par chaque État membre.

Le texte précise aussi que l'Agence finance à 100 % le déploiement des équipements techniques faisant partie du nombre minimal d'équipements techniques fournis par un État membre donné pour une année donnée. Le déploiement des équipements techniques ne faisant pas partie du nombre minimal d'équipements techniques est cofinancé par l'Agence à concurrence d'un maximum de 75 % des dépenses admissibles, en tenant compte de la situation spécifique des États membres qui déploient lesdits équipements techniques.

L'article 39 rappelle un certain nombre de règles importantes quant à l'intervention des professionnels travaillant sous l'égide de Frontex. Ces professionnels doivent respecter le droit de l'Union, le droit international et les

droits fondamentaux, ainsi que la législation nationale de l'État hôte. C'est pourquoi il est prévu que les interventions comportent toujours la présence de garde-frontières ou d'agents de l'État membre hôte à moins d'avoir reçu de cet État hôte une délégation pour agir en son nom.

Les agents de Frontex peuvent recourir à la force et être armés mais un État hôte peut interdire le port de certaines armes de service pour autant que sa législation nationale l'interdit aussi aux forces de l'ordre locales.

C. LE RENFORCEMENT DES ÉCHANGES D'INFORMATIONS ENTRE L'AGENCE ET LES ÉTATS MEMBRES

Disposer d'informations actualisées est un point crucial pour détecter les dangers potentiels et les franchissements irréguliers de frontières de la part de certaines personnes en situation irrégulière ou présentant un profil dangereux pour la sécurité publique.

L'article 43 du règlement dispose que l'Agence peut prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'échange avec la Commission et les États membres et, le cas échéant, les agences de l'Union concernées, d'informations utiles à l'exécution de ses missions. Elle élabore et gère un système d'information permettant d'échanger des informations classifiées avec ces acteurs, ainsi que les données à caractère personnel.

Par ailleurs l'article 9 crée une obligation générale d'échange d'informations. Les autorités nationales chargées de la gestion des frontières, doivent fournir à Frontex en temps utile et de manière précise toutes les informations nécessaires pour permettre à l'Agence d'exécuter les missions qui lui sont conférées par ce règlement.

Il est aussi prévu que l'Agence ne traite des données à caractère personnel que pour répondre à ses missions. Le traitement des données à caractère personnel doit respecter le principe de proportionnalité et être strictement limité aux données à caractère personnel nécessaires à l'accomplissement des opérations organisées par Frontex. Il est aussi précisé qu'un État membre ou qu'une autre agence de l'Union fournissant des données à caractère personnel à l'Agence détermine la finalité ou les finalités de leur traitement et puisse poser des restrictions (par exemple interdiction de transmettre ces informations à des États tiers). Ce règlement fixe aussi certaines règles de durée de conservation des informations à caractère personnel, la durée de conservation variant selon le type de mission pour lesquelles elles ont été recueillies (art 45 et 46).

Dans l'avenir, Frontex sera amené à perfectionner son système d'information pour le rendre interopérable avec ceux des États membres et parvenir ainsi à l'échange d'informations en temps réel. Le 4 décembre 2015, Europol et Frontex ont signé un accord de coopération technique portant notamment sur les échanges d'information. De gros progrès restent à faire pour

l'accès à certaines données personnelles dans un cadre juridiquement clair. Actuellement un des freins à l'action de Frontex est lié à ce que certains agents mis à disposition de l'Agence ne peuvent pas consulter des fichiers de sécurité en tant que professionnel de Frontex mais doivent le faire en utilisant leur autorisation d'accès en tant que policier de tel ou tel État membre.

L'agence Frontex a fait savoir aux rapporteurs que le texte proposé était quelque peu imprécis car actuellement Frontex ne dispose pas d'un accès direct aux fichiers SIS, VIS ou Eurodac et l'article 43 ne dit pas explicitement que cet accès sera possible. Indirectement cependant, Frontex est habilité à prendre des mesures pour faciliter l'échange d'informations utiles à ces missions. Cette formulation présente l'inconvénient de rendre Frontex tributaire de la décision des autres agences traitant des questions de sécurité pour obtenir des informations qu'elle juge nécessaire à la bonne gestion des frontières extérieures (Europol, Eurojust...).

D. LE RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX

Ce règlement apporte des progrès significatifs dans la garantie des droits fondamentaux et répond ainsi à de nombreuses critiques qui ont été faites au fonctionnement de Frontex ces dernières années par différentes ONG et par le médiateur de l'Union.

L'article 33 pose un principe général de respect des droits fondamentaux par le corps européen de garde-frontières en faisant une référence explicite à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à la convention de Genève relative au statut des réfugiés. Il est même indiqué que l'agence « met en œuvre une stratégie en matière de droits fondamentaux ».

Cet article précise aussi que dans l'exécution de ses missions, le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes doit veiller à ce que nul ne soit débarqué, forcé à entrer ou renvoyé aux autorités d'un pays en violation du principe de non-refoulement ou s'il existe un risque d'expulsion ou de renvoi vers un autre pays en violation de ce principe.

La situation des personnes vulnérables est aussi explicitement considérée. Cet article impose au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes de tenir compte, dans l'exécution de ses missions, « *des besoins spécifiques des enfants, des victimes de la traite des êtres humains, des personnes nécessitant une assistance médicale* ».

Pour veiller au respect de cette déontologie, il est prévu que Frontex adopte un code de conduite.

Par le passé, Frontex s'est déjà doté d'un tel instrument définissant ses principes d'action et les garanties offertes aux migrants mais il devra être reformulé pour tenir compte des avancées apportées par cette réforme.

L'article 70 reprend les dispositions existantes relatives au rôle du Forum consultatif qui assiste la direction de Frontex pour le respect des droits fondamentaux. Ce Forum est constitué d'organismes humanitaires, du HCR et du Bureau européen d'appui en matière d'asile. C'est au Conseil d'administration de Frontex qu'il revient de décider de la composition de ce forum et de la manière dont il est associé au travail de l'Agence. Le Forum doit être consulté sur l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie en matière de droits fondamentaux et sur le code de conduite.

Pour répondre à une préconisation du Médiateur européen, le règlement institué à l'article 72 un mécanisme de plainte, ouvert aux personnes qui ont subi des dommages du fait de l'intervention de Frontex ou du corps de garde-frontières ou de garde-côtes.

Rappelons que le 7 novembre 2013, la Médiatrice européenne, Emily O'Reilly, a demandé à Frontex de mettre en place un mécanisme de traitement des plaintes relatives à des violations des droits fondamentaux découlant de son activité après avoir mené une enquête, ainsi qu'une consultation publique, sur la façon dont Frontex se conformait aux normes des droits de l'homme.

Frontex s'est mise en conformité avec la plupart des recommandations de la Médiatrice, mais a refusé de mettre en place un mécanisme de traitement de plaintes. En conséquence, la Médiatrice a soumis un rapport spécial sur cette question au Parlement européen.

Mme Emily O'Reilly a déclaré devant le Parlement européen : « *Dans le contexte de la tragédie de Lampedusa et d'autres catastrophes humanitaires récentes aux frontières de l'UE, il est essentiel que Frontex traite directement les plaintes des immigrants et autres personnes touchées. Je n'accepte pas le point de vue de Frontex qui considère que les violations des droits de l'homme relèvent exclusivement de la responsabilité de l'État membre concerné.* »

Pour sa part, le Parlement européen a adopté une Résolution le 2 décembre 2015 sur le rapport spécial du Médiateur européen ⁽¹⁾.

Dans cette résolution le Parlement soulignait qu'il adhérerait à la recommandation du Médiateur européen selon laquelle Frontex devrait traiter les plaintes individuelles concernant des infractions aux droits fondamentaux pendant le déroulement de ses opérations et devrait apporter un soutien administratif suffisant à cette fin ; il invitait en outre Frontex à mettre en place un mécanisme de traitement des plaintes approprié, y compris dans le cadre de ses accords de travail conclus avec les autorités compétentes de pays tiers.

Dans cette résolution, le Parlement faisait part aussi de sa préoccupation « *face au vide juridique qui entoure le déploiement d'agents de pays tiers pendant*

(1) Adoption d'une résolution du Parlement européen sur le rapport spécial du Médiateur européen dans l'enquête d'initiative OI/5/2012/BEH-MHZ relative à Frontex (2014/2215 (INI)).

les opérations de retour conjointes, et face à l'absence de responsabilité qui prévaudrait donc en cas de violation des droits de l'homme impliquant des agents de pays tiers ».

Le Parlement observait aussi que ce mécanisme de plainte permettrait de gagner en transparence et inciterait Frontex au respect des droits fondamentaux, alors que sans ce mécanisme, les abus risqueraient de n'être ni détectées, ni résolus ; tout particulièrement dans le cas des accords de travail de Frontex avec des pays tiers, qui échappent au contrôle démocratique du Parlement, étant donné qu'il n'y a pas d'obligation de le consulter avant la définition de ces accords et que le Parlement n'est même pas informé de leur mise en œuvre concrète.

Dans cette résolution le Parlement insistait aussi sur la nécessité pour le l'officier aux droits fondamentaux de suivre attentivement les suites données aux plaintes à l'encontre des agents relevant des États membres au cours d'interventions sous l'égide de Frontex, l'Agence ne pouvant engager de mesures disciplinaires à leur encontre.

Les associations humanitaires (la CIMADE, France terre d'asile et Amnesty international) ont estimé qu'il y avait un réel problème juridique du fait de l'absence de responsabilité de Frontex dans des opérations que l'agence met entièrement sur pied (certes avec les autorités de l'État membre hôte). Le plan opérationnel est établi par le directeur exécutif de l'agence Frontex et l'État membre hôte, en concertation avec les États membres participants. En outre, c'est l'État membre hôte qui fournit les instructions aux équipes européennes de gardes-frontières lors de leur déploiement, conformément toutefois au plan opérationnel. Ce problème de responsabilité de Frontex deviendra d'autant plus important dans les prochaines années avec l'augmentation de la part de personnel propre de l'Agence qui dépendront directement de son autorité.

Le mécanisme de plainte institué par ce Règlement prévoit que toute personne directement touchée par les actions du personnel participant à une opération de Frontex et qui estime que ces actions ont porté atteinte à ses droits fondamentaux, ou tout tiers intervenant au nom d'une telle personne, peut adresser une plainte, par écrit, à l'Agence.

C'est l'officier aux droits fondamentaux qui est chargé du traitement des plaintes reçues par l'Agence. (l'art 71 définit les missions de cet officier)

À cette fin, il examine la recevabilité de la plainte, enregistre les plaintes recevables, transmet toutes les plaintes enregistrées au directeur exécutif et transmet les plaintes concernant les garde-frontières à l'État membre d'origine et consigne la suite donnée par l'Agence ou cet État membre.

Si une plainte enregistrée concerne un membre du personnel de l'Agence, le directeur exécutif lui donne une suite appropriée, y compris des sanctions disciplinaires, si nécessaire. Il rend compte à l'officier aux droits fondamentaux des conclusions et de la suite donnée par l'Agence à une plainte.

Il est prévu que le formulaire de plainte soit disponible en plusieurs langues et il semble très important qu'un tiers puisse déposer une plainte au nom d'un migrant qui a pu entre-temps, être contraint à regagner un pays tiers.

Ce mécanisme de plainte représente un réel progrès mais il faudra veiller à ce qu'il soit connu des migrants. Le Forum consultatif devra veiller à l'effectivité de ce droit et à ce que les faits dénoncés amènent l'agence à modifier certains aspects de ses interventions.

Pour permettre à certains aspects juridiques d'être précisés, vos rapporteurs suggèrent au point 6 de notre résolution que la question de la responsabilité de l'agence Frontex soit abordée notamment lors de l'organisation de procédures de retour qui peuvent conduire à l'emploi de la contrainte vis-à-vis des migrants et lorsque ces interventions se déroulent avec le concours d'agents de pays tiers ou sur le territoire de pays tiers.

Les larges attributions reconnues à l'officier des droits fondamentaux doivent aussi être saluées mais, là encore, il conviendra de veiller à ce que de véritables moyens lui soient attribués pour qu'il puisse mener à bien sa mission. La garantie réelle des droits fondamentaux dépend en partie des moyens en personnel dont il pourra disposer. Sur cet aspect, certains députés européens ont fait savoir qu'ils déposeraient des amendements pour lui conférer des moyens d'agir.

Nous suggérons dans la résolution que l'officier des droits fondamentaux présente un rapport annuel au Parlement européen et au Conseil européen sur les suites données aux plaintes reçues tout particulièrement lorsque les agents mis en cause ne relèvent pas de l'autorité disciplinaire de l'agence Frontex.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 11 mai 2016, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

« **M. Joaquim Pueyo.** Je partage l'avis de Charles de La Verpillière sur l'accord entre l'Union européenne et la Turquie. Malgré ses incertitudes, il a eu des effets plutôt positifs, le nombre des arrivées ayant fortement baissé même s'il y a eu encore récemment des naufrages de bateaux clandestins. Je voudrais évoquer un point de la résolution qui traite de la responsabilité de Frontex. Cet aspect me paraît très important car ces opérations de retour doivent se dérouler en respectant les droits fondamentaux. J'espère que l'Union européenne parviendra dans un proche avenir à mieux coordonner ses opérations de surveillance en mer Méditerranée entre la partie de la Mer Egée et la zone limitrophe de la Libye, car certains passeurs pourraient réorienter leurs trafics.

Je me félicite de l'adoption prochaine de ce Règlement qui aboutira à la mise en place d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Cette mise en œuvre a trop longtemps été repoussée et il faut le regretter. Je voudrais demander aux rapporteurs si la détermination des autorités communautaires leur paraît bien réelle pour que ce texte débouche rapidement sur un dispositif opérationnel. L'Union européenne a été très critiquée pour sa gestion de la crise migratoire mais ne pensez-vous pas que la crise humanitaire aurait été bien pire si l'Union n'avait pas existé ?

M. Pierre Lequiller. Je rejoins les propos de Joaquim Pueyo pour dire que la situation aurait certainement été pire sans l'intervention de l'Union européenne mais il ne faut pas masquer que sa principale faiblesse est d'avoir été sans cesse dans la réaction sans être capable de prévenir la crise. Il y a eu un vrai déficit de prévision alors même que de nombreux camps de réfugiés existaient déjà en Jordanie, au Liban et en Turquie et que nous aurions dû comprendre beaucoup plus vite que des afflux de réfugiés en Europe étaient inévitables.

L'image de marque de l'Europe n'en sort pas grandie et il nous faut aujourd'hui intensifier nos actions humanitaires aussi bien pour les pays d'accueil de ces réfugiés qu'au sein même de l'Union où des pays comme la Grèce ont beaucoup de mal à faire face pour recevoir ces réfugiés dans des conditions décentes. La France elle-même n'est pas exempte de reproches, certains lieux de vie de ces réfugiés étant indignes de notre pays.

Quant à Frontex, je voudrais rappeler combien nous avons insisté sur le renforcement de ses moyens et nous avons voté ici même plusieurs résolutions en ce sens. Je suis donc satisfait de l'adoption de ce Règlement mais je reste vigilant

car tout dépendra de la mobilisation des États membres pour réellement être plus efficace.

M. Yves Fromion. Je voudrais aborder la question des interventions de Frontex en haute mer et éventuellement, dans les eaux territoriales d'État tiers. Tout cela pose de redoutables questions de sécurité et suppose le déploiement de moyens militaires d'accompagnement. Il faudrait améliorer la coordination entre les interventions de Frontex, les forces engagées dans le cadre de notre politique de défense commune et dans certains cas même le conseil de sécurité de l'ONU qui peut être amené à donner son aval comme il l'a fait pour les opérations au large de la Libye. Il faudrait aussi mieux utiliser certains moyens disponibles comme les moyens de surveillance satellitaires et les forces militaires qui surveillent les côtes de la Méditerranée.

La Présidente Danielle Auroi. Je souhaite vous faire part de certaines de mes inquiétudes. Charles de La Verpillière a rappelé l'effort de l'Union européenne pour resserrer ses liens avec les pays d'Afrique et promouvoir des actions en faveur du développement. Si ces intentions sont très louables, il faut constater que cette politique n'a pas l'ampleur nécessaire. Constatons la disproportion entre les 6 milliards que doit recevoir à terme la Turquie alors que le Fonds pour tous les États africains ne devrait avoir que 3,8 milliards de crédits. Il faudrait un effort beaucoup plus substantiel pour aider des projets concrets et pourvoyeurs d'emplois locaux.

Quant à l'accord avec la Turquie, ne faut-il pas s'inquiéter alors qu'aucun mécanisme de contrôle de l'utilisation des fonds européens n'est prévu ? Plusieurs témoignages d'organisations humanitaires rapportent que des migrants ont été maltraités et certains expulsés vers leur pays d'origine alors qu'ils y sont en danger. N'oublions pas que la Turquie a une politique très contestable vis-à-vis de ses propres minorités qui sont parfois amenées à demander une protection internationale. Enfin, la libéralisation des visas risque de se faire sans que les autorités turques n'aient répondu à toutes les exigences de sécurité demandées par l'Union européenne car toute cette négociation se déroule dans une situation de pression migratoire.

Je déplore le manque de solidarité entre les États membres alors que certains pays sont dans une situation d'urgence humanitaire. Le groupe de Visegrad ne veut faire aucun effort et s'est empressé de dire qu'il ne paierait pas les contributions prévues en cas de refus d'accueillir des réfugiés dans le cadre de la future réforme du droit d'asile, présentée récemment par la Commission. Il faut s'inquiéter de ces refus systématiques de ce groupe de pays qui s'oppose à de multiples initiatives communautaires. La situation de l'Autriche est aussi peu réjouissante. La Commission européenne a joué un rôle positif et a œuvré pour mettre en œuvre plus de solidarité. Le règlement dont nous discutons comporte des points positifs mais là encore, les sommes allouées sont faibles au regard des enjeux pour la gestion des frontières extérieures.

Mme Marietta Karamanli, co-rapporteur. Malgré ses défauts cet accord avec la Turquie a eu des effets positifs car il semble avoir dissuadé les passeurs. Bien évidemment à l'avenir, il faudra s'assurer que de nouvelles routes ne s'ouvrent pas pour les navires clandestins. Je prends note de l'intervention de M. Yves Fromion et de la nécessité de mieux coordonner les moyens de Frontex et les forces d'appuis militaires et nous en ferons écho dans le rapport.

Concernant la réforme de Frontex, il est évident que la détermination des États membres à fournir du matériel et des personnels sera déterminante. N'oublions pas qu'en 2013 la Commission voulait réduire les moyens de l'Agence et nous avons dû régir en votant une Résolution à ce sujet. Actuellement les besoins sont criants notamment en Grèce où il manque des agents qualifiés pour instruire les demandes d'asile. »

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 4 paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne,

Vu les articles 68 et 72 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967 et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 28 avril 2015 : « Le programme européen en matière de sécurité » (COM(2015) 185 final),

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 13 mai 2015 : « Un agenda européen en matière de migration. » (COM(2015) 240 final),

Vu les conclusions des Conseils européens des 25 et 26 juin 2015 et du 23 septembre 2015 par lesquelles il a été demandé un renforcement de la gestion des frontières et de doter de ressources supplémentaires l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex),

Vu le rapport d'évaluation externe de l'agence Frontex, basée sur l'article 33 du règlement (UE) n° 2007/2004, et les recommandations concernant d'éventuelles modifications au règlement original de l'Agence, adoptées par son conseil d'administration le 28 octobre 2015,

Vu la résolution européenne n° 499 appelant à un renforcement des politiques européennes en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, particulièrement en Méditerranée, adoptée par l'Assemblée nationale le 28 mars 2015,

Vu la résolution européenne n° 652 sur le programme européen de sécurité rappelant son soutien à la création d'un corps européen de garde-frontières, adoptée par l'Assemblée nationale le 15 décembre 2015,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant le règlement (CE) n° 2007/2004, le règlement (CE) n° 863/2007 et la décision 2005/267/CE du Conseil (COM(2015) 671 final),

Considérant que l'Union européenne et les États membres sont confrontés à d'importants mouvements de populations dus à la fois aux flux de réfugiés fuyant la guerre et à des entrées irrégulières de migrants,

Considérant qu'une partie de ces franchissements des frontières se fait par le trafic organisé des êtres humains et par la détention de titres d'identité falsifiés, mettant ainsi en cause le fonctionnement normal de l'espace Schengen,

Considérant que si chaque État membre reste pleinement responsable du contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne, il s'avère indispensable de progresser dans une gestion intégrée des frontières pour gagner en solidarité et en efficacité,

Considérant la nécessité de respecter les droits des demandeurs d'asile arrivant aux frontières extérieures de l'Union européenne, notamment au regard du principe de non-refoulement interdisant toute mesure qui aurait pour effet de renvoyer un demandeur d'asile ou un réfugié vers des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée,

Considérant que les politiques européennes en matière de lutte contre l'immigration irrégulière doivent être fondées à la fois sur la responsabilité et la solidarité : responsabilité qui incombe aux États membres dans le contrôle de leurs frontières extérieures et indispensable solidarité de tous les États membres de l'Union, qu'ils soient ou non directement exposés à l'afflux d'immigrants en situation irrégulière,

Considérant qu'un processus plus ambitieux de réinstallation dans les États membres de l'Union de réfugiés qui ne peuvent demeurer dans l'État tiers dans lequel leur statut de réfugié a été reconnu par le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (personnes enregistrées par l'ONU, hors du territoire européen), constituerait une manière efficace d'éviter que des demandeurs d'asile ne s'engagent dans des traversées périlleuses,

Considérant l'urgence de s'attaquer aux causes profondes des migrations irrégulières, notamment par une intensification de la coopération avec les pays tiers d'origine et de transit, et la nécessité de rechercher toutes les synergies possibles entre la politique étrangère et de sécurité commune et celle conduite en matière de justice et d'affaires intérieures,

Considérant la nécessité de mieux coordonner les politiques européennes visant d'une part à garantir les droits des personnes relevant de l'immigration légale et notamment des demandeurs de protection internationale et d'autre part à lutter contre le trafic des êtres humains et l'immigration irrégulière,

1. Salue la volonté de la Commission européenne d'accélérer l'adoption de la proposition de règlement relatif au corps de garde-frontières et de garde-côtes ;

2. Se félicite du projet de la mise en place d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes pour assurer une gestion européenne intégrée des frontières de l'Union et de l'attribution de nouvelles compétences à l'agence Frontex ainsi qu'un renforcement de ses moyens opérationnels ;

3. Se félicite du développement des missions de veille stratégique de l'agence Frontex avec la création d'un centre de surveillance et d'analyse des risques et le déploiement d'officiers de liaison de l'Agence dans les États membres pour renforcer les échanges d'information ;

4. Soutient le compromis proposé lors du Comité des représentants permanents (COREPER) du 6 avril 2016 permettant qu'en cas de défaillance d'un État membre dans sa gestion des frontières extérieures ou en cas de pression migratoire disproportionnée, l'Agence Frontex propose des mesures correctives qui, si elles ne sont pas respectées, peuvent être mises en œuvre après une décision du Conseil européen à la majorité qualifiée, afin de donner le plus de légitimité possible à cette intervention en situation de crise ;

5. Souhaite que soit clairement indiqué si Frontex pourra ou non intervenir dans les eaux internationales, voire même dans les eaux territoriales d'un État tiers et demande que les compétences de Frontex au titre de ses interventions dans les eaux internationales concernées soient clairement précisées, des accords internationaux devant être passés avec les États tiers limitrophes afin de permettre les interventions nécessaires dans leurs eaux territoriales, pour la sauvegarde des êtres humains, la lutte contre les passeurs et la sécurité des frontières extérieures de l'Union ;

6. Soutient le renforcement des prérogatives de Frontex pour organiser des opérations de retour visant à reconduire dans leur pays d'origine les migrants en situation irrégulière avec la création d'un Bureau chargé des retours et d'une réserve de contrôleurs des retours forcés disposant de moyens techniques spécifiques pour organiser ces retours, des moyens proportionnés aux besoins constatés devant être effectivement mis en œuvre ;

7. Demande que soit précisée la question de la responsabilité de l'Agence Frontex en lien avec celle des États membres, notamment lors de l'organisation de procédures de retour qui peuvent conduire à l'emploi de la contrainte vis-à-vis des migrants et lorsque ces interventions se déroulent avec le concours d'agents de pays tiers ou sur le territoire de pays tiers ;

8. Se félicite de l'importance accordée dans cette proposition de Règlement au respect des droits fondamentaux, avec l'adoption d'un nouveau code de bonne conduite pour l'Agence Frontex, la formation de tous les professionnels intervenant dans le cadre d'opérations coordonnées par l'Agence à cette problématique et les larges attributions reconnues à l'officier des droits fondamentaux ;

9. Approuve le mécanisme de plainte institué par cette proposition de Règlement permettant aux victimes d'établir un recours en cas de violation de leurs droits fondamentaux, sous réserve que les victimes aient été informées de leurs droits au préalable, et suggère que l'officier des droits fondamentaux présente un rapport annuel au Parlement européen et au Conseil européen sur les suites données aux plaintes reçues, tout particulièrement lorsque les agents mis en cause ne relèvent pas de l'autorité disciplinaire de l'Agence Frontex. »

MOTION FOR A EUROPEAN RESOLUTION

The National Assembly,

In the light of Article 88-4 of the Constitution,

In the light of Article 4 paragraph 2 of the Treaty on European Union,

In the light of Articles 68 and 72 of the Treaty on the Functioning of the European Union,

In the light of the Geneva Convention of 28 July 1951 relating to the status of refugees, amended by the New York protocol of 31 January 1967 and the Charter of Fundamental Rights of the European Union,

In the light of the communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 28 April 2015: ‘The European agenda on security’ (COM(2015) 185 final),

In the light of the communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 13 May 2015: ‘A European agenda on migration’ (COM(2015) 240 final),

In the light of the conclusions of the European Councils of 25 and 26 June 2015 and of 23 September 2015 calling for a strengthening of the management of borders and the allocation of additional resources to the European Agency for the management of operational cooperation at the external borders of the Member States of the European Union (Frontex),

In the light of the external evaluation report of the Frontex Agency, based on Article 33 of Regulation (EU) no. 2007/2004, and the recommendations on possible amendments to the original Frontex regulation, adopted by its management board on 28 October 2015

In the light of European resolution no. 499 calling for a strengthening of European policies combating irregular immigration, particularly in the Mediterranean, adopted by the National Assembly on 28 March 2015,

In the light of European resolution no. 652 on the European security programme, recalling its support for the creation of a European Border Corps, adopted by the National Assembly on 15 December 2015,

In the light of the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing regulation (EC) no. 2007/2004, regulation (EC) no. 863/2007 and decision 2005/267/EC of the Council (COM(2015) 671 final),

Considering that the European Union and the Member States are confronted with large population movements due to the flows of refugees fleeing war and also to irregular entries of migrants,

Considering that part of these border crossings is via the organised trafficking of human beings and by means of the holding of forged identity papers, thus jeopardising the normal functioning of the Schengen area,

Considering that while each Member State remains fully responsible for the control of external borders of the European Union, it is essential to make headway with integrated border management to strengthen solidarity and efficacy,

Considering the need to respect the rights of asylum seekers arriving at the external borders of the European Union, in particular with regard to the principle of non-refoulement that bans any measure leading to expelling an asylum seeker or refugee to territories where his life of freedom would be threatened,

Considering that the European policies combating irregular immigration must be based on both responsibility and solidarity: responsibility which lies with the Member States in controlling their external borders and the indispensable solidarity of all the EU Member States, whether or not they are directly exposed to the influx of irregular immigrants,

Considering that a more ambitious process of resettlement in EU Member States of refugees who cannot stay in the third state where their refugee status has been recognised by the United Nations High Commissioner for Refugees (persons registered by the UN, outside the European territory), would form an effective manner to avoid asylum seekers engaging in perilous crossings,

Considering the urgency of addressing the underlying causes of irregular migrations, especially by an intensification of cooperation with the third countries of origin and transit, and the need to seek all possible synergies between the common foreign and security policy and that conducted in justice and home affairs,

Considering the need to better coordinate the European policies aimed at guaranteeing the rights of persons with legal immigration status and in particular applicants for international protection, and also to combat trafficking in human beings and irregular immigration,

1. Hails the determination of the European Commission to accelerate adoption of the proposal for a regulation on the European Border and Coast Guard;

2. Welcomes the project to set in place a European Border and Coast Guard to ensure a European integrated management of the borders of the EU. Also hails the assignment of new competences to the Frontex Agency as well the strengthening of its operational means;

3. Welcomes the development of Frontex Agency strategic intelligence missions with the creation of a monitoring and risk analysis centre and the deployment of Agency liaison officers in the Member States to enhance information sharing;

4. Supports the compromise proposed at the Permanent Representatives Committee (COREPER) of 6 April 2016 whereby, should a Member State fail in its management of external borders or in the event of disproportionate migratory pressure, the Frontex Agency proposes corrective measures which, if they are not complied with, can be implemented after a qualified majority decision of the European Council so that this intervention in a crisis situation is legitimised as much as possible;

5. Desires that it be clearly stated whether Frontex can or cannot intervene in international waters, or even in the territorial waters of a third state, and demands that the competences of Frontex as regards its interventions in relevant international waters be clarified, international agreements having to be signed with the bordering third states so as to allow necessary interventions in their territorial waters to save human lives, combat traffickers and ensure security of the external borders of the EU;

6. Supports the strengthening of the prerogatives of Frontex to organise return operations to repatriate irregular migrants to their country of origin, with the creation of a Return Office and a pool of forced return controllers having specific technical resources to organise these returns. Resources commensurate with the identified needs shall indeed have to be used;

7. Demands clarification of the issue of the responsibility of the Frontex Agency in connection with that of the Member States, especially during the organisation of return procedures which may entail the use of force on migrants and when these interventions take place with the assistance of agents from third countries or in the territory of third countries;

8. Welcomes the importance this proposal for a regulation grants to respect for fundamental rights, with the adoption of a new code of good practice for the Frontex Agency, training in this matter of all the professionals taking part in operations coordinated by the Agency and the broad duties assigned to the fundamental rights officer;

9. Approves the complaint mechanism established by this proposal for a regulation as it allows victims to bring an appeal should their fundamental rights be violated, provided they have been previously informed of their rights, and suggests that the fundamental rights officer should present an annual report to the European Parliament and the European Council on the outcomes of complaints received, especially when the accused agents are outside the disciplinary authority of the Frontex Agency.

ANNEXE N° 1 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

Entretiens téléphoniques avec :

- M. Joannes de Ceuster, Chef d'unité chargé de la gestion des frontières et de Schengen à la Commission européenne ;
- M. Olivier Guillauma, Adjoint au chef du secteur Libre Circulation des Personnes - Secrétariat Général des Affaires Européennes ;
- M. Thibault de La Haye Jouselin Conseiller affaires intérieures à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ;
- Mme Marie-Laure Basilien-Gainche, Professeure de droit public - Université Jean Moulin Lyon 3.