



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 30.11.2006
COM(2006) 733 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Renforcer la gestion de la frontière maritime méridionale de l'Union européenne

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Renforcer la gestion de la frontière maritime méridionale de l'Union européenne

1. Depuis le **programme de Tampere de 1999**, la gestion des frontières extérieures constitue l'une des pierres angulaires de l'évolution progressive de l'Union européenne vers un espace de liberté, de sécurité et de justice. La communication de la Commission intitulée «Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne» fixait des priorités pour le développement d'une gestion intégrée des frontières extérieures, axées sur un corpus commun de législation, une coopération opérationnelle entre les États membres et une solidarité entre ces derniers et la Communauté. Dans l'ensemble, les objectifs de la communication de 2002 sont désormais atteints, avec l'entrée en vigueur du code frontières Schengen, la création de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX) et la prochaine adoption de la décision portant création du Fonds pour les frontières extérieures, qui sera opérationnel en 2007.
2. Le **programme de La Haye de 2004** prolonge le programme de Tampere, en prévoyant l'élaboration d'une «seconde génération» de mesures destinées à renforcer la gestion des frontières extérieures en général. En 2005, le Conseil européen a adopté une **Approche globale sur la question des migrations**, qui abordait notamment le problème de la gestion de la frontière extérieure maritime méridionale et présentait une liste d'actions prioritaires à réaliser avant la fin de l'année 2006.
3. Dans ses **conclusions du 5 octobre 2006**¹, le Conseil invite la Commission «avec la coopération de l'agence FRONTEX et en considération des responsabilités des États membres, de l'étude de faisabilité relative à la mise en place d'un réseau méditerranéen de patrouilles côtières (MEDSEA) et de l'expérience acquise lors d'opérations communes, à présenter au Conseil avant la fin de 2006 une communication mettant en évidence les mesures opérationnelles supplémentaires qui peuvent être prises à court terme pour doter l'Union des moyens nécessaires lui permettant de prévenir et de gérer les situations de crise en matière de migration».
4. Le renforcement de la gestion de la frontière extérieure maritime méridionale est le préalable indispensable à l'élaboration d'un **modèle européen de gestion intégrée des frontières**. Plusieurs principes généraux ont été posés pendant la présidence finlandaise. La gestion des frontières extérieures de l'Union européenne repose en particulier sur les principes de solidarité, de confiance mutuelle et de coresponsabilité entre les États membres, dans le plein respect des droits de l'homme. Il est en outre souligné que les États membres devraient se doter des effectifs opérationnels et de gestion nécessaires, et les développer, en vue d'assurer un contrôle crédible à leurs frontières et de permettre des opérations conjointes en coopération avec l'agence FRONTEX. Les mesures relatives à la frontière maritime devraient également être envisagées dans le contexte plus large du livre vert sur la

¹ Doc.13559/06 JAI 489 MIGR 149 FRONT 199 COMIX 801 du 4 octobre 2006.

future politique maritime de l'Union, en vue d'une plus grande rationalisation des activités que les États membres mènent dans leurs eaux côtières et de la convergence des systèmes de surveillance².

5. Ces deux dernières années, la **pression de l'immigration clandestine** sur les États membres de l'Union situés dans les régions méditerranéenne et atlantique a atteint un niveau sans précédent, requérant une action immédiate et déterminée tant au niveau national qu'eupéen, afin de préserver le système Schengen et de prévenir des tragédies, comme celles dont sont victimes nombre d'immigrants clandestins alors qu'ils tentent d'atteindre les côtes de l'Union européenne.
6. Dans ce contexte, il est primordial que tous les États membres de l'Union continuent de travailler ensemble dans un **esprit de solidarité**, en particulier pour prêter assistance aux États membres méridionaux les plus touchés par l'immigration clandestine en provenance d'Afrique, tout en tenant compte des mesures indispensables déjà prises ou encore à prendre pour faire face aux problèmes d'immigration à la frontière orientale et à la frontière sud-est de l'Union, qui sont tout aussi graves.

Statistiques des arrivées en Espagne (Îles Canaries), en Italie et à Malte en 2006 par rapport à 2005. Ces chiffres, qui sont les plus récents disponibles, ont été obtenus à l'occasion des opérations HERA II et NAUTILUS. Les statistiques de la Grèce et de Chypre ne sont pas disponibles.

Source:
FRONTEX

Illegal migrants arriving by sea			
ITALY - Sicily incl. Lampedusa			
Jan- Aug 06	14,567	total 2005	22,939
SPAIN - the Canaries			
Jan- Jul 06	17,058	total 2005	11,781
MALTA			
Jan- Aug 06	1,502	total 2005	1,822

7. Du fait de l'accroissement constant des pressions migratoires en provenance de l'Afrique sub-saharienne, l'Union européenne se trouve confrontée à une difficulté majeure: d'une part, il y a la nécessité évidente de **coopérer avec les pays de transit de l'Afrique et du Moyen-Orient** pour trouver des solutions au problème de l'immigration clandestine; d'autre part, la coopération opérationnelle et politique avec ces pays ne saurait atteindre le niveau requis du jour au lendemain, même si, à l'heure actuelle, elle se construit progressivement grâce au dialogue et à la collaboration sur les questions migratoires engagés dans le cadre des accords d'association euro-méditerranéens et des plans d'actions de la politique européenne de voisinage (PEV).

² COM(2006) 275 final.

8. **S'agissant du contrôle des frontières maritimes**, l'Union européenne se doit donc d'adopter une approche en deux temps, qui définisse une série de mesures complémentaires pouvant être appliquées séparément:
- des mesures opérationnelles pour lutter contre l'immigration clandestine, protéger les réfugiés et renforcer le contrôle et la surveillance de la frontière maritime extérieure, qui pourraient être mises en œuvre immédiatement, et
 - sur la base des relations existantes et de la coopération concrète déjà instaurée avec les pays tiers, la poursuite et l'intensification de notre dialogue et notre collaboration avec ces derniers sur ces mesures opérationnelles dans le cadre des accords d'association et des plans d'action PEV, ainsi que de l'accord de Cotonou.
9. La présente communication est axée sur **le premier volet de cette approche** et expose les principales recommandations formulées par la Commission pour améliorer la gestion de la frontière extérieure maritime méridionale.
10. Comme **l'immigration clandestine qui arrive par la frontière extérieure maritime méridionale de l'Union est un flux mixte**, composé à la fois d'immigrants clandestins n'ayant pas besoin de protection particulière et de réfugiés devant bénéficier d'une protection internationale, la réponse de l'Union doit être ciblée en conséquence. L'asile doit être un pan important de cette réponse et une possibilité réelle pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale. Pour ce faire, il est indispensable que les États membres respectent de manière cohérente et efficace leurs obligations en matière de protection lorsqu'ils prennent des mesures d'interception et de sauvetage en mer des personnes susceptibles d'avoir besoin d'une protection internationale, et qu'ils puissent procéder à l'identification rapide de ces personnes après leur conduite dans des centres d'accueil. Il importe de souligner que les pays tiers ont bien évidemment des obligations identiques à cet égard.
11. De toute évidence, **FRONTEX a un rôle central à jouer** en soutenant, par une assistance technique, le renforcement de la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, étant toutefois entendu que la responsabilité du contrôle et de la surveillance à ces frontières demeure du ressort des États membres. Il appartient donc aussi à ces derniers d'organiser leurs services, au niveau interne, de la manière la plus efficace, en envisageant notamment la mise en place de centres nationaux de coordination destinés à approfondir la coopération entre les services concernés, comme le suggérait l'étude sur MEDSEA. **Il convient cependant de ne pas oublier que l'agence FRONTEX n'obtiendra des résultats concrets que si les États membres s'engagent et sont déterminés à lui donner les moyens humains et techniques nécessaires aux opérations conjointes.** La participation active des États membres aux activités opérationnelles dirigées par FRONTEX est, en soi, un acte tangible de solidarité, qui concrétise la responsabilité commune de la gestion des frontières extérieures.
12. L'agence FRONTEX évaluera les opérations qu'elle a déjà coordonnées et gérées, dont HERA II et NAUTILUS, en vue **d'accroître l'efficacité des futures activités opérationnelles** de ce type grâce aux enseignements qu'elle en tirera. Il est manifeste que l'intervention de FRONTEX a d'ores et déjà été utile dans les opérations et dans les contacts avec les pays tiers. Dès lors, il sera également nécessaire de réexaminer

régulièrement la situation de l'agence en termes de personnel et des autres moyens garantissant sa capacité d'action.

13. Enfin, la dimension sanitaire des flux migratoires devrait être prise en considération comme il se doit. Il incombe en effet aux États membres de fournir les soins préventifs et les traitements médicaux aux populations migrantes. L'Union européenne a l'obligation d'assurer que toutes ses politiques, y compris celles en matière de migration, apportent un degré élevé de protection sanitaire.

1. MAXIMISER LA CAPACITE DE FRONTEX

14. **L'analyse des risques** est au cœur même de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures et constitue l'une des tâches majeures de FRONTEX. Pour assurer la gestion cohérente des frontières extérieures en temps normal, mais aussi pour prévenir et gérer plus efficacement les situations d'urgence, l'agence doit avoir accès à toutes les sources d'information utiles, pour pouvoir produire des analyses de risque ciblées et générales. Or, à l'heure actuelle, elle ne peut pas consulter directement les informations rassemblées par les **réseaux d'officiers de liaison «Immigration» (OLI)** des États membres. Par conséquent, à l'occasion de l'évaluation des réseaux OLI actuellement en cours au Conseil, la Commission propose de modifier le règlement (CE) n° 377/2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison «Immigration» de manière à accorder à FRONTEX **l'accès aux informations** qu'ils rassemblent de manière systématique et de lui permettre de participer, aux côtés de la Commission, aux réunions organisées par le réseau OLI. Il apparaît indispensable de permettre aux officiers de liaison affectés dans les pays tiers d'exécuter des tâches directement pour les institutions et organes concernés créés par les traités CE/UE, en particulier la Commission et FRONTEX, ainsi que pour d'autres États membres que le leur, mais cette proposition requiert des consultations plus approfondies avec les États membres.
15. Pour faciliter l'échange d'informations entre tous les intervenants, la Commission a en outre conclu un **protocole d'accord avec l'agence FRONTEX pour lui donner accès à ICONet**, de sorte qu'elle puisse transmettre et recevoir des informations via le réseau d'information et de coordination sécurisé connecté à l'internet pour les services des États membres chargés de la gestion des flux migratoires³. ICONet sert à faciliter les échanges d'informations sur les flux migratoires illégaux, l'entrée et l'immigration clandestines et le retour des personnes en séjour irrégulier. Cette avancée devrait sensiblement contribuer à intensifier le flux d'informations et la coopération opérationnelle entre les États membres et FRONTEX.
16. Avec les États membres, FRONTEX devrait prendre les mesures nécessaires pour **mettre en œuvre l'article 7** du règlement (CE) n° 2007/2004 portant création de l'agence. Cette disposition permet en effet la **mise en commun, via FRONTEX, d'équipements techniques** et constitue une mesure de solidarité importante, puisque ces équipements peuvent être mis temporairement à la disposition d'autres États membres en ayant formulé la demande, après analyse des besoins et des risques par l'agence. Le dispositif prévu par l'article 7 ne repose toutefois que sur les

³ JO L 83 du 1.4.2005, p. 48.

contributions volontaires des États membres, de sorte qu'il dépend de leur bonne volonté et de la disponibilité des équipements en question. Dans ses conclusions des 5 et 6 octobre 2006 concernant le renforcement de la frontière extérieure maritime méridionale, le Conseil invite l'agence FRONTEX à mettre l'article 7 en œuvre sans plus attendre et il encourage les États membres à contribuer activement à la création d'un fichier central des outils et équipements disponibles, d'ici l'été 2007, pour répondre aux besoins opérationnels aux frontières maritimes. Pour répondre à cette invitation, la Commission considère que FRONTEX devrait faire régulièrement rapport au Conseil et à la Commission sur l'application de l'article 7.

17. Lorsque les États membres de la région sont confrontés à une situation d'urgence telle que l'arrivée massive d'immigrants clandestins, les capacités du futur réseau de patrouilles côtières (voir le point 3.1) devraient être renforcées pour faire face à cette situation. Ce renforcement pourrait s'opérer dans le cadre de la proposition de la Commission en vue de la création d'équipes d'intervention rapide aux frontières⁴ ainsi qu'en développant les activités normales des patrouilles et en accroissant la capacité des États membres à identifier les personnes et à faire une première évaluation de leur situation.
18. À cet effet, l'agence devrait équiper son siège des installations nécessaires à la coordination en temps réel entre États membres, y compris les communications avec les centres de commandement régionaux qu'il est proposé de créer à la frontière extérieure maritime méridionale, la Commission et les organes concernés de l'Union et de la Communauté ainsi que d'éventuels partenaires extérieurs, tels que le Haut-commissariat aux réfugiés des Nations unies (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). L'agence FRONTEX est encouragée à établir une coopération technique avec les agences et offices européens et communautaires concernés, dont EUROPOL, le Centre satellitaire de l'Union européenne (EUSC), l'Agence européenne de défense (EDA), l'Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA), l'Agence spatiale européenne (ESA) et le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (CEPCM), dans le respect des règles qui leur sont applicables.
19. Le cadre de la **coopération entre FRONTEX et les organisations internationales susmentionnées** pourrait être défini dans un accord de travail, prévu à l'article 13 du règlement (CE) n° 2007/2004 portant création de l'agence FRONTEX. S'agissant du HCR et de l'OIM, ces accords pourraient prévoir la désignation par les deux organisations de points de contact pour l'agence; ils devraient en outre préciser les modalités et l'étendue de la coopération ainsi que les tâches assignées à ces points de contact, tout en garantissant la confidentialité des informations communiquées au HCR et à l'OIM ou partagées avec eux.
20. En ce qui concerne les opérations conjointes, FRONTEX devrait examiner la possibilité d'**opérations de contrôle et de surveillance permanentes** à la frontière extérieure maritime méridionale, en particulier pendant la période s'étendant du printemps à la fin de l'automne 2007, c'est-à-dire la saison pendant laquelle la plupart des immigrants clandestins tentent de gagner par bateau les côtes de l'Union européenne à partir de l'Afrique. Outre le fait qu'elles permettront d'intercepter

⁴ COM(2006) 401 final du 19 juillet 2006.

davantage de bateaux chargés d'immigrants clandestins et de sauver des vies en mer, ces opérations permanentes auront un effet dissuasif, ce qui atténuera la pression sur cette partie de la frontière extérieure et évitera que les situations d'urgence potentielles atteignent les niveaux enregistrés cette année.

21. Il conviendra toutefois de prendre en considération les risques liés à la réorientation des flux, c'est-à-dire le transfert de la pression migratoire vers d'autres États membres ou pays tiers qui ne sont pas préparés à y faire face. **L'expérience montre en effet que la pression constante qu'exerce l'immigration clandestine conduit à déplacer le phénomène le long de la frontière extérieure:** dès qu'un point de passage clandestin a été fermé, les réseaux de passeurs tentent d'en ouvrir de nouveaux ou de trouver d'autres méthodes et moyens pour forcer le passage. Il est donc également nécessaire de renforcer les contrôles et la surveillance sur d'autres tronçons des frontières extérieures de l'Union. Dès lors, le travail des OLI (voir le point 13 ci-dessus) est essentiel pour fournir aux États membres, à la Commission et à l'agence FRONTEX des informations à jour sur les routes migratoires.

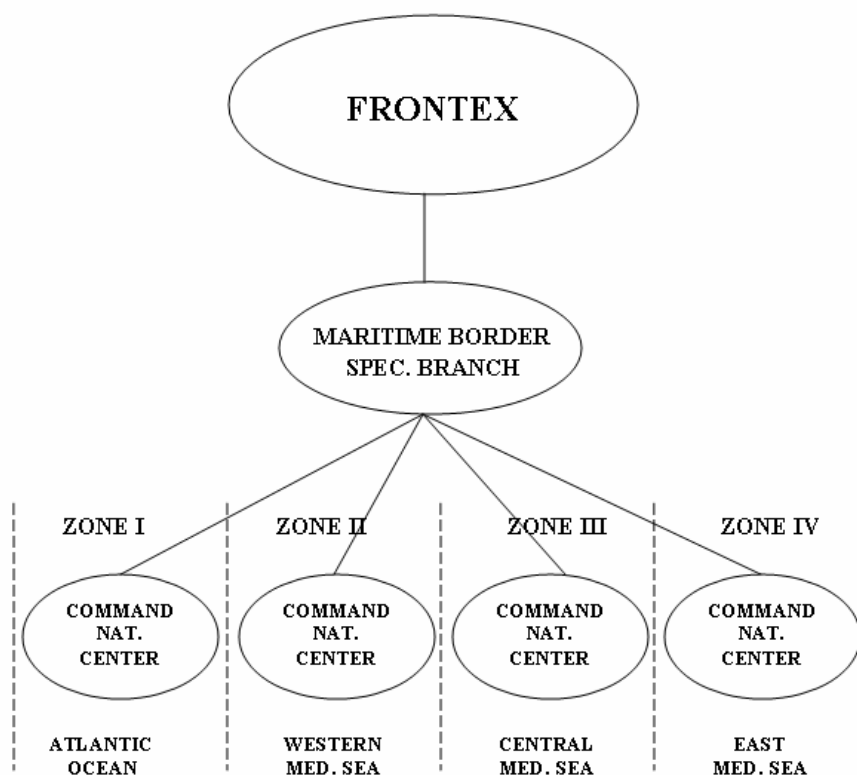
2. DES OUTILS NOVATEURS POUR LA NOUVELLE GÉNÉRATION DE MESURES VISANT À LA GESTION INTÉGRÉE DES FRONTIÈRES

2.1. Un réseau de patrouilles côtières

22. L'étude de faisabilité intitulée «MEDSEA», présentée par FRONTEX le 14 juillet 2006 dans le cadre de la mise en œuvre de l'Approche globale sur la question des migrations, souligne la nécessité de créer un **réseau de patrouilles côtières permanentes** à la frontière extérieure maritime méridionale. La Commission est convaincue que ce réseau apporterait une réelle valeur ajoutée en permettant aux États membres de coordonner les horaires de leurs patrouilles, de mettre en commun leur moyens civils et militaires et d'échanger des informations stratégiques et tactiques en temps réel. Dès que possible, le réseau devrait être créé et géré par FRONTEX et les États membres de la région. Même si l'on pourrait également voir dans ce réseau le précurseur d'un véritable corps européen de garde-côtes, cette option requiert un examen plus approfondi, et la possibilité d'instaurer un tel service est actuellement examinée par la Commission dans un contexte plus large (le livre vert sur la future politique maritime, qu'elle a adopté le 6 juin 2006).
23. À cet effet, il conviendrait de réfléchir sérieusement à la possibilité de mettre en place plusieurs **centres de commandement régionaux** à la frontière extérieure maritime méridionale, dotés d'effectifs et d'équipements par les États membres et coordonnés par FRONTEX. Concrètement, cette frontière serait divisée en plusieurs zones de patrouille couvrant les Îles Canaries, la Méditerranée occidentale, centrale et orientale, qui seraient surveillées par les États membres, les activités de surveillance étant coordonnées par le centre de commandement régional compétent. À terme, l'agence peut aussi envisager de créer un bureau spécialisé pour la frontière maritime de la région, chargé de gérer ces centres de commandement. La structure du centre régional servirait principalement aux patrouilles quotidiennes, mais pourrait aussi intervenir dans la réalisation d'opérations maritimes conjointes gérées par FRONTEX. Lorsque cela se justifie, les pays tiers frontaliers de la région seraient invités à participer au réseau de surveillance. En réalité, ce modèle était déjà proposé dans l'étude de faisabilité réalisée par *CIVIPOL Conseil* pour la Commission, en

2003, sur le contrôle des frontières maritimes de l'Union européenne⁵ et il pourrait être appliqué mutatis mutandis, notamment compte tenu des élargissements de l'Union de 2004 et 2007 et de la création de l'agence FRONTEX.

Illustration de la structure proposée pour un réseau de patrouilles côtières:



2.2. Un système de surveillance européen

24. Afin d'améliorer encore la surveillance de la frontière extérieure maritime méridionale, il conviendrait de créer un **système européen de surveillance des frontières (EUROSUR)** en suivant, en particulier, les recommandations de l'étude de faisabilité «BORTEC» qui sera présentée par FRONTEX avant la fin de l'année 2006. Dans un premier temps, l'EUROSUR pourrait se concentrer sur les synergies générées en reliant entre eux les systèmes de surveillance nationaux actuellement utilisés à la frontière extérieure maritime méridionale. Dans un second temps, il devrait toutefois remplacer progressivement les systèmes de surveillance nationaux aux frontières terrestres et maritimes, offrant ainsi une solution économiquement rationnelle, avec une surveillance à la fois radar et satellite au niveau européen, tenant compte des évolutions constantes réalisées dans le cadre du GMES (*Global Monitoring for Environment and Security* - surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité). L'EUROSUR bénéficiera de l'expérience acquise aux

⁵ Étude de faisabilité relative au contrôle des frontières maritimes de l'Union européenne, rapport final 1^{er} septembre 2003.

niveaux national et européen avec des systèmes de surveillance analogues. Les synergies qui pourraient être dégagées des systèmes de surveillance européens utilisés à d'autres fins devraient également être explorées. Dans le domaine maritime, le système de suivi des navires SafeSeaNet, en cours de développement avec les États membres, est destiné à donner des informations sur les mouvements et les cargaisons des navires. L'EUROSUR pourrait accroître l'efficacité de SafeSeaNet si les systèmes se reconnaissent mutuellement et coopèrent. Enfin, la possibilité d'une participation des pays tiers voisins à l'EUROSUR devrait être envisagée.

2.3. Améliorer la capacité de faire face à des flux mixtes

25. L'un des principaux obstacles à la bonne gestion de flux migratoires mixtes et massifs réside dans une **première évaluation rapide de chaque cas** aux points d'arrivée, notamment pour repérer les personnes pouvant avoir besoin d'une protection internationale ou susceptibles d'être renvoyées dans leur pays d'origine ou de transit et, ultérieurement, dans le traitement correct de chaque cas, dont l'évaluation de l'état de santé des immigrants et réfugiés, ainsi que de toute situation épidémiologique qui y est liée. Une telle façon de procéder devrait en outre permettre aux autorités de résoudre le problème particulier des mineurs non accompagnés.
26. Les États membres dont les capacités, déjà mises à rude épreuve, ne leur permettent pas de mener à bien cette première évaluation devraient pouvoir recourir à l'expertise et aux effectifs existant dans d'autres États membres. Pour cela, il est nécessaire de créer un dispositif qui assurerait une bonne répartition des ressources disponibles, actuellement limitées. Un tel dispositif, reposant sur une mise en commun volontaire des moyens, serait un autre signe concret de la solidarité entre les États membres⁶.
27. L'apport d'une assistance opérationnelle rapide et bien ciblée aux États membres concernés, par **un groupe d'experts provenant des administrations nationales** qui pourrait être déployé à bref délai, pourrait donc être étudié. Les équipes de spécialistes des questions d'asile qui seraient constituées à partir de ce groupe aideraient temporairement les États membres demandeurs à réaliser ce premier profilage, notamment en assurant des services d'interprétation et en fournissant des conseils pour le traitement des dossiers et sur les pays d'origine.
28. Le groupe d'experts devrait être à géométrie variable et couvrir un large éventail de compétences et d'expertise de façon à pouvoir répondre efficacement aux besoins des États membres demandeurs. La participation de fonctionnaires des organisations internationales concernées (le HCR, par exemple) à ce groupe d'experts pourrait également être envisagée. Cette expertise devrait comprendre les questions sanitaires. Dans le cadre de l'identification des questions liées à la santé, le renforcement des dispositifs de communication devrait figurer parmi les activités et mécanismes de collaboration proposés. À cet égard, les États membres devraient mettre en œuvre la décision 2119/98/CE⁷ instaurant un réseau de surveillance épidémiologique et de

⁶ Cf. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthened practical cooperation. New structures, new approaches: Improving the quality of decision making in the Common European Asylum System COM(2006) 67 final of 17 February 2006

⁷ JO L 268 du 3.10.1998, p. 1 à 7.

contrôle des maladies transmissibles, et son système d'alerte précoce et de réaction (EWRS – décision 2000/57/CE⁸), avec l'aide du CEPCM.

29. À court terme, la Commission encourage les États membres et les organisations internationales à **utiliser les instruments de financement communautaires ad hoc pour monter ces équipes dans le cadre de projets**. Bien planifiés, les projets de ce type pourraient ainsi influencer de manière déterminante sur l'état de préparation aux crises. Par conséquent, le déploiement des équipes de spécialistes des questions d'asile devrait toujours être coordonné avec les activités opérationnelles de FRONTEX à la frontière extérieure maritime méridionale de manière à gérer efficacement les situations de crise. **À l'avenir, il conviendrait de poursuivre la réflexion sur le rôle qu'un éventuel office européen d'appui à toutes les formes de coopération entre États membres relatives au régime d'asile européen commun**, tel que l'évoquait le programme de La Haye, pourrait jouer dans la mise en place et la coordination de ces équipes. La possibilité de recourir à la conférence des directeurs généraux des services d'immigration (CDGSI) pour coordonner les équipes pendant une phase transitoire devrait également être étudiée dans les prochains mois.
30. Dans ce contexte, une **participation plus structurée du HCR aux activités et opérations coordonnées par FRONTEX devrait être envisagée** de manière à faire des obligations en matière de protection découlant de l'acquis communautaire, du droit international des réfugiés et des droits de l'homme un élément central de toutes les stratégies et mesures de gestion des frontières adoptées dans ce contexte. Les diverses formations organisées pour les garde-frontières et les autres agents des services d'immigration pourraient être enrichies par une assistance structurelle du HCR, dont les experts pourraient en outre être invités à intégrer les équipes de spécialistes des questions d'asile mentionnées précédemment. Des lignes directrices devraient être définies pour les membres de ces équipes.

3. L'APPLICATION CONCRETE DU DROIT INTERNATIONAL DE LA MER

31. Dans le cadre du suivi de l'approche globale, la Commission publiera une **étude sur le droit international de la mer**, qui s'intéressera plus particulièrement à la Méditerranée. Il s'agira essentiellement d'une analyse des carences, visant à recenser les aspects sur lesquels un complément de réflexion est nécessaire. Il est évident que le cadre juridique international ne permet pas de procéder à des révisions ad hoc ou à court terme, eu égard à la complexité du phénomène et au nombre de pays et d'intervenants concernés au niveau mondial. La Commission propose néanmoins d'agir dans les principaux domaines suivants.
32. Il est primordial que le **Protocole de Palerme contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée**, soit ratifié par les États membres qui ne l'ont pas encore fait ainsi que par les États africains. Sur la base de ce protocole, il conviendrait d'explorer les possibilités de conclure des accords bilatéraux et régionaux permettant l'organisation d'opérations contre le trafic illicite de migrants.

⁸ JO L 21 du 26.1.2000, p. 32 à 35.

33. Définir plus précisément le **bon modus operandi de l'interception des navires** qui transportent, ou que l'on soupçonne de transporter, des immigrants clandestins à destination de l'Union européenne renforcerait l'efficacité, si nécessaire, des opérations conjointes visant à prévenir et à réorienter l'immigration clandestine arrivant par la mer, auxquelles participent des forces de différents États membres qui ne parviennent pas toujours à s'entendre sur la manière de procéder aux interceptions ni sur le moment où elles doivent être déclenchées. En effet, c'est le travail d'équipe et les synergies créées entre les États membres qui déterminent le succès de ces opérations. Dès lors, des accords régionaux pourraient délimiter le droit de surveiller et d'intercepter les navires dans les eaux territoriales des pays d'origine et de transit concernés, facilitant ainsi la mise en œuvre d'opérations conjointes par FRONTEX puisqu'ils dispenseraient de l'obligation de conclure des accords ad hoc pour chaque opération à lancer.

L'un des problèmes qui serait résolu par cette clarification serait celui de la **détermination du port le plus approprié pour le débarquement à la suite d'un sauvetage en mer ou d'une interception**, ainsi que la question connexe du partage, entre les États participant à des opérations d'interception, de recherche et de sauvetage, des responsabilités en matière de protection des personnes interceptées ou sauvées qui demandent une protection internationale. En effet, dans la pratique, la détermination du lieu approprié pour débarquer ces personnes fait fréquemment peser sur l'État ainsi désigné la responsabilité d'examiner les besoins de protection des demandeurs d'asile se trouvant parmi les personnes sauvées ou interceptées.

34. Une autre question appelant une attention particulière est celle de **l'étendue des obligations en matière de protection incombant aux États en vertu du principe de non-refoulement, dans la multiplicité de cas où des navires nationaux appliquent des mesures d'interception, de recherche ou de sauvetage**. Concrètement, il serait nécessaire d'analyser les cas dans lesquels un État peut être tenu d'assumer la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile en application du droit international des réfugiés, en particulier lorsqu'il participe à des opérations conjointes ou à des opérations ayant lieu dans les eaux territoriales d'un autre État membre ou en haute mer.

Pour les domaines qui ne feraient pas l'objet d'accords bilatéraux ou régionaux, l'élaboration d'**instructions pratiques** pourrait être un moyen de clarifier davantage l'exécution par les États membres des obligations que leur impose le droit international et d'assurer, sur ce plan, un certain degré de prévisibilité. La rédaction de ces instructions devrait donc être entreprise en étroite collaboration avec l'Organisation maritime internationale (OMI) et le HCR, et s'appuyer sur un large éventail d'expertise. Dans cette tâche, un intérêt tout particulier devrait être porté aux travaux réalisés par les comités compétents de l'OMI, entre autres sur le respect des obligations que le droit international impose en matière de recherche et de sauvetage.

35. La Commission utilisera tout espace de discussion approprié pour lancer un débat sur les questions qui viennent d'être évoquées, en vue de soutenir ce processus et de faire avancer le dialogue, dans les limites de ses compétences.

4. UTILISER AU MIEUX LES MOYENS FINANCIERS DE LA COMMUNAUTE

36. Le **budget de l'agence FRONTEX** servira au financement des opérations conjointes et des projets pilotes menés avec les États membres aux frontières extérieures, dont la création du réseau de patrouilles côtières et des centres de commandement régionaux ainsi que, si le conseil d'administration de l'agence le décide, la création et les frais de fonctionnement d'un bureau spécialisé pour la frontière maritime de la région. Les dépenses liées au déploiement des équipes d'intervention rapide aux frontières seront également couvertes par l'agence. La dotation totale de FRONTEX pour 2007, après amendements du Parlement européen, s'élèvera à 33,98 millions d'euros (montant à confirmer lors de l'adoption définitive du budget 2007).
37. Une utilisation judicieuse et rapide des moyens qui seront fournis au titre du **nouveau Fonds pour les frontières extérieures** sera essentielle à la mise en œuvre des mesures envisagées. Ce fonds prévoit, sous réserve de la décision finale de l'autorité budgétaire, un montant total de 1,82 milliard d'euros pour la période 2007-2013, dont 170 millions seront déjà disponibles en 2007 (à confirmer lors de l'adoption définitive du budget 2007). Même s'il est évident que les crédits du fonds relevant de la gestion partagée ne seront libérés au plus tôt qu'au début de l'année 2008, le coût des actions démarrées en 2007 peut être admissible au financement.
38. Les **orientations stratégiques** de ce fonds encourageront les États membres à concevoir leur programmation nationale de manière à appuyer la mise en œuvre de la stratégie commune relative à la gestion intégrée des frontières, et à définir une approche à plus long terme de renforcement des capacités au niveau national, dans l'intérêt de tous. Le partage des connaissances sur les priorités de la programmation produira des synergies entre les États membres et favorisera la convergence des choix nationaux quant à la nature des actions auxquelles le fonds doit apporter son concours. Cela devrait/pourrait, par exemple, aboutir à une utilisation coordonnée des ressources allouées aux différents États membres pour financer les divers volets d'EUROSUR.
39. La possibilité de cofinancer par le Fonds pour les frontières extérieures l'aide apportée à certains États membres face à une **situation d'urgence** dûment justifiée et requérant une action immédiate à leurs frontières extérieures devrait être prise en compte dans la stratégie globale de gestion intégrée des frontières et, en particulier, dans les opérations de gestion de crise, et s'accompagner notamment d'une planification précise de l'utilisation de ces ressources lorsque, dans une situation de crise, les opérations et la surveillance normales dans les régions concernées ne suffisent plus. Par ailleurs, une réserve annuelle de 10 millions d'euros sera provisionnée pour permettre le financement d'actions décidées par des États membres pour remédier à des faiblesses aux points frontaliers stratégiques que l'agence aurait constatées à l'occasion d'une analyse de risques. Ces crédits permettront à la Communauté d'aider certains États membres à prévoir ou prévenir des situations d'urgence potentielles, complétant ainsi l'action de l'agence et les initiatives prises par les États membres pour renforcer leurs capacités, dans le cadre des programmes nationaux relevant du Fonds pour les frontières extérieures.
40. À plus long terme, dans son 7^e programme-cadre de recherche et de développement technologique, la Commission envisage en outre des recherches qui viseraient à

accroître les capacités de mise en œuvre d'un système de gestion intégrée des frontières, appuyant ainsi les efforts de FRONTEX et des autorités nationales.

41. Dans le cadre de l'avant-projet de budget 2007, le Parlement européen s'est prononcé en faveur d'une action préparatoire en 2007 pour le volet «**Solidarité et gestion des flux migratoires**» destinée à aider les États membres à faire face à l'afflux d'immigrants clandestins arrivant par la mer. Le budget alloué à cette action ainsi qu'aux projets de retour et à l'information sur les conditions d'immigration dans l'UE est de 15 millions d'euros (montant à confirmer lors de l'adoption définitive du budget 2007). Une planification par les États membres pourrait être déterminante pour tirer le meilleur parti de cette action.
42. Les **actions communautaires du Fonds européen pour les réfugiés (FER)** peuvent couvrir les coûts des projets pour lesquels les équipes de spécialistes de l'asile évoquées dans la présente communication sont constituées. À partir de janvier 2008, grâce au FER III, la possibilité de déployer ces équipes d'experts face à des situations d'urgence imprévues sera accrue.
43. Par ailleurs, le **FER III** comportera un dispositif permettant aux États membres confrontés à des situations critiques d'obtenir rapidement et facilement du fonds une aide financière d'urgence. Ils seront ainsi davantage en mesure d'assurer des conditions d'accueil adaptées et de traiter équitablement et efficacement les demandes d'asile, dans le respect des normes et règles fixées par le droit communautaire. Les actions du type de celles que les équipes de spécialistes des questions d'asile seront appelées à réaliser relèvent des mesures pouvant bénéficier de ce concours financier.

5. CONCLUSION

44. Il est manifeste que la **gestion de la frontière extérieure maritime méridionale doit être renforcée** pour que la Communauté et ses États membres soient mieux armés pour faire face à des situations d'urgence, telles que l'afflux d'immigrants clandestins. Les solutions proposées dans la présente communication sont essentiellement de nature pratique et témoignent de la nécessité d'une action immédiate à cette frontière. Toutefois, certaines de ces suggestions peuvent également s'appliquer à d'autres types de frontière extérieure et dans d'autres régions de l'Union européenne.
45. **La coopération avec les pays tiers**, en particulier pour l'identification des personnes et le retour des immigrants clandestins, mais également en matière de coopération opérationnelle et de prévention de l'immigration illégale, est la condition sine qua non d'une bonne gestion des situations d'urgence aux frontières extérieures. Cette coopération existe déjà, par exemple dans le cadre des accords d'association et des plans d'action PEV, mais elle doit être poursuivie, approfondie et étendue.
46. Dans le cadre de la politique extérieure de l'Union, l'agence FRONTEX devrait dès lors, en se basant sur ses analyses de risques, apporter une assistance technique pour le recensement des pays tiers avec lesquels il est le plus indiqué d'établir une coopération en matière de gestion de la frontière extérieure maritime méridionale, et

ouvrir des négociations avec eux en vue de conclure les accords de travail prévus à l'article 14 du règlement (CE) n° 2007/2004 portant création de l'agence.

47. **Les actions opérationnelles** visant à lutter contre l'immigration clandestine, à protéger les réfugiés et à garantir l'application uniforme de l'acquis de Schengen sur les frontières extérieures ne peuvent à elles seules suffire. Il convient donc de lire la présente communication en la replaçant dans **le contexte plus large de l'approche globale de la question des migrations**, qui couvre tous les aspects liés à la gestion des flux migratoires. Les relations avec les pays tiers de transit et d'origine et la meilleure façon de s'attaquer aux causes premières de l'immigration clandestine sont traitées dans la communication de la Commission intitulée «L'approche globale de la question des migrations un an après: vers une politique globale européenne en matière de migrations»