

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant l'action commune 98/700/JAI du Conseil, le règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil»

Contribution de la Commission européenne à la réunion des dirigeants à Salzbourg les 19 et 20 septembre 2018

[COM(2018) 631 final — 2018/0330 (COD)]

(2019/C 110/12)

Rapporteur général: **Antonello PEZZINI**

Consultation	Commission, 29.10.2018 Parlement européen, 22.10.2018
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en session plénière	12.12.2018
Session plénière n°	539
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	127/1/5

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité est convaincu que dans un espace de libre circulation, les frontières extérieures deviennent des frontières communes et que toute personne qui entre dans une partie du territoire de l'Union entre dans l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne, avec tous les droits et obligations que cela implique pour les citoyens et les institutions nationales et européennes.

1.2. Le CESE plaide vigoureusement en faveur d'une meilleure gestion des migrations qui, dans un effort commun avec les États, devrait s'attaquer aux causes profondes qui poussent des personnes à chercher une vie meilleure en dehors de leur propre pays.

1.3. En l'absence d'un cadre précis et partagé par tous les États membres concernant la politique commune en matière de migration et d'aide au développement dans les pays d'émigration, le CESE recommande que la délégation de pouvoirs à la Commission soit habilitée à adopter des actes de définition autonome.

1.4. Le CESE soutient avec conviction la proposition visant à doter l'Agence d'un bras opérationnel permanent de 10 000 personnes, qui, en coopération avec les États membres, pourrait ainsi disposer des capacités nécessaires pour:

- protéger les frontières extérieures de l'Union européenne,
- empêcher les mouvements irréguliers,
- gérer les migrations légales,
- veiller au retour effectif des migrants en situation irrégulière.

1.5. Le Comité recommande que la coopération indispensable entre l'Agence et les administrations nationales, qui sont traditionnellement chargées des contrôles aux frontières, soit définie et organisée au niveau européen.

1.6. Pour le CESE, il importe également que les missions de l'Agence soient définies de manière précise et partagée afin d'éviter les chevauchements et les conflits de compétence, et il demande que la chaîne de commandement entre les agents de l'Agence et les fonctionnaires nationaux soit établie de manière claire et transparente.

1.7. Le CESE recommande que, lorsque des défis particuliers et disproportionnés se présentent aux frontières extérieures, l'Agence devrait être en mesure, à la demande de l'État membre concerné, d'agir en organisant et en coordonnant des interventions rapides aux frontières avec l'envoi (en accord et en coordination avec l'État concerné, qui doit conserver le contrôle et la responsabilité de la gestion), d'équipes du corps permanent dotées de leurs propres équipements modernes.

1.8. Le CESE approuve les recommandations adressées au personnel de l'Agence, tant en ce qui concerne le «respect de la vie humaine» et les restrictions à l'utilisation d'armes à feu, que le refus ou l'octroi de visas à la frontière, car il s'agit dans les deux cas de prérogatives importantes des administrations des États membres chargées de l'ordre public.

1.8.1. À cet égard, le Comité recommande que le principe de subsidiarité soit invoqué dans les deux cas par les États membres et que le statut du personnel de l'Agence exige un niveau élevé d'obligations, notamment en ce qui concerne la confidentialité.

1.9. Le CESE recommande vivement d'approfondir les mécanismes de contrôle prévus à l'annexe V, chapitre 3, de la proposition, en cas d'infraction de la part du personnel. Les mécanismes devraient prévoir la saisine des juridictions de l'Union.

1.10. Étant donné le rôle qui sera confié à l'Agence dans les cas de rétention de personnes et du rapatriement éventuel de celles-ci dans leur pays d'origine, le Comité recommande que le personnel statutaire bénéficie de modules de formation en matière de respect des droits fondamentaux.

1.11. Le Comité estime qu'il est essentiel que l'Agence consacre une partie substantielle de son budget à la modernisation de son propre équipement.

1.12. Selon le CESE, le cycle stratégique pluriannuel pour la gestion européenne intégrée des frontières devrait être défini par le Parlement européen et le Conseil, après consultation du Comité, tandis que la planification annuelle devrait être déléguée aux garde-frontières et aux garde-côtes, avec l'obligation de rendre compte chaque année sur les actions réalisées, les budgets engagés et les missions effectuées.

1.13. En ce qui concerne la coopération internationale, le Comité recommande d'établir un lien étroit entre les mesures prévues dans la proposition de règlement et l'élaboration d'autres politiques pertinentes, en particulier avec l'accord de Cotonou.

1.14. Le CESE recommande de renforcer le forum consultatif qui assiste l'Agence avec la participation des organisations concernées, et demande d'associer la société civile organisée à ses activités, par l'intermédiaire du CESE.

2. Introduction

2.1. Dans un espace de libre circulation, les frontières extérieures deviennent des frontières communes; aujourd'hui, elles s'étendent sur plus de 50 000 kilomètres. Cela a pour conséquence qu'un problème de sécurité dans un État membre ou à ses frontières extérieures peut affecter tous les États membres.

2.1.1. La confiance mutuelle est donc le fondement d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice, surtout face aux nouveaux défis, aux menaces diffuses et aux phénomènes imprévisibles qui exigent: une coopération accrue; l'intervention de ressources qualifiées; une meilleure information. En d'autres termes, il faut tendre vers une réelle solidarité qui regroupe et renforce les atouts de chaque État pris individuellement.

2.2. Dans le traité de Lisbonne, les règles régissant les frontières sont définies au titre V, troisième partie, du TFUE, dans le chapitre sur les politiques en matière de visas, d'asile et d'immigration. Elles visent à établir un «système intégré de gestion des frontières extérieures», tel que prévu à l'article 77, paragraphe 1, point c), du TFUE et destiné à créer un «espace de liberté, de sécurité et de justice».

2.3. Il résulte de la lecture des traités que la libre circulation des citoyens au sein de l'Union doit nécessairement aller de pair avec une politique commune de gestion et de contrôle des personnes en provenance de pays tiers.

2.3.1. La persistance des contrôles insuffisants réalisés à l'heure actuelle aux frontières extérieures ou la réintroduction de nouveaux contrôles internes qui vont contre le cours de l'histoire imposeraient des coûts économiques élevés à l'Union européenne dans son ensemble, tout en nuisant gravement au marché unique, qui est l'une des plus belles réussites de l'intégration européenne.

2.4. La gestion intégrée des frontières européennes, fondée sur le modèle de contrôle d'accès à quatre niveaux, comprend:

— les mesures dans les pays tiers, telles que celles prévues par la politique commune en matière de visas,

- les mesures avec les pays tiers voisins,
- les mesures pour renforcer et améliorer le contrôle des frontières extérieures,
- l'analyse des risques, les mesures s'appliquant à l'espace Schengen et le rapatriement.

2.5. Après la mise en place initiale d'un réseau composé d'experts nationaux, sous l'égide d'un organe commun d'experts dénommé CSIFA ⁽¹⁾ en 2002-2003, s'est ajoutée la création de Frontex ⁽²⁾ qui a permis à une agence européenne de coordination des contrôles aux frontières de voir le jour.

2.6. En 2016 ⁽³⁾, l'Agence de coordination a été remplacée en s'appuyant sur l'expérience de l'**Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes** en vue d'améliorer le contrôle des frontières extérieures des États membres et de l'espace Schengen afin:

- de rédiger des évaluations de la vulnérabilité de la capacité des États membres en matière de contrôle des personnes aux frontières,
- d'organiser des opérations conjointes et des interventions rapides aux frontières afin de renforcer la capacité des États membres à contrôler les frontières extérieures et à relever les défis aux frontières extérieures découlant de l'immigration irrégulière ou de la criminalité organisée,
- d'aider la Commission à coordonner les équipes d'appui lorsqu'un État membre est confronté à des pressions migratoires disproportionnées dans des zones spécifiques de ses frontières extérieures,
- d'assurer une réponse concrète en cas de situation nécessitant une action urgente aux frontières extérieures,
- de fournir une assistance technique et opérationnelle en vue de soutenir les opérations de recherche et de sauvetage de personnes en détresse en mer lors des opérations de surveillance des frontières,
- de contribuer à la création d'une réserve d'intervention rapide d'au moins 1 500 garde-frontières,
- de désigner des officiers de liaison de l'Agence dans les États membres,
- d'organiser, de coordonner et de mener des opérations de retour et des interventions en matière de retour,
- de promouvoir la coopération opérationnelle entre les États membres et les pays tiers en matière de gestion des frontières.

2.7. Depuis sa création en octobre 2016, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes est devenue un centre névralgique de l'Union européenne en matière de rapatriements ⁽⁴⁾, qui est en mesure de soutenir efficacement les États membres dans le cadre du retour des personnes qui ne sont pas autorisées à séjourner dans l'Union européenne.

2.8. Le Parlement a fait état de ses préoccupations à ce sujet dans diverses résolutions et a «exprimé sa vive inquiétude en ce qui concerne la mise en œuvre du règlement (UE) 2016/1624 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes»; il a également insisté «pour que les opérations polyvalentes soient menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes pour répondre aux besoins de moyens de recherche et de sauvetage maritime» ⁽⁵⁾ et pour que soit mise en place une véritable stratégie de gestion intégrée des frontières.

2.9. Le Comité a adopté une résolution ⁽⁶⁾ pour la sauvegarde de l'espace Schengen dans laquelle il invite le Conseil et les États membres à garantir l'exercice de la libre circulation et a souligné, dans un avis distinct ⁽⁷⁾, que le renforcement de Frontex devait «s'accompagner d'une amélioration de la transparence en ce qui concerne sa gouvernance, ses actions et sa capacité à rendre des comptes».

⁽¹⁾ Le Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile (CSIFA).

⁽²⁾ Institué par le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil (JO L 349 du 25.11.2004, p. 1), modifié par les règlements (CE) n° 863/2007 (JO L 199 du 31.7.2007, p. 30), (UE) n° 1168/2011 (JO L 304 du 22.11.2011, p. 1) et (UE) n° 1052/2013 (JO L 295 du 6.11.2013, p. 11) du Parlement européen et du Conseil.

⁽³⁾ Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil (JO L 251 du 16.9.2016, p. 1), entré en vigueur le 6 octobre 2016.

⁽⁴⁾ Jusqu'à présent, l'Union européenne a conclu 17 accords de réadmission. L'accord de Cotonou (qui encadre les relations de l'Union européenne avec 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) comprend également des dispositions relatives au retour des migrants en situation irrégulière dans leur pays d'origine.

⁽⁵⁾ Règlement (UE) n° 656/2014 du Parlement européen et du Conseil (JO L 189 du 27.6.2014, p. 93).

⁽⁶⁾ JO C 133 du 14.4.2016, p. 1.

⁽⁷⁾ JO C 303 du 19.8.2016, p. 109.

2.10. Le CESE a également mis en exergue ⁽⁸⁾ la nécessité «d'améliorer la collaboration entre l'agence Frontex et les autorités nationales», ainsi que «la coordination entre les différentes agences et institutions qui sont compétentes en matière de frontières, de surveillance des côtes, de sécurité maritime, de sauvetage en mer, de douanes et de pêche», et a souligné que la proposition visant à améliorer «la gestion des frontières extérieures gagnerait à être adoptée parallèlement à une refonte du régime d'asile européen commun».

2.11. «Quand des personnes se trouvent en situation de risque pour leur vie ou leur sécurité aux frontières extérieures de l'Union, qu'elles soient maritimes ou terrestres, la première obligation des garde-frontières et des autres instances qui opèrent sur place est de les sauver et de les assister de manière appropriée» ⁽⁹⁾.

2.12. À l'instar du programme de l'Union européenne en matière de migration et du pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières ⁽¹⁰⁾, le CESE insiste fortement sur la nécessité d'améliorer la gestion des migrations en luttant contre les «causes profondes qui poussent les personnes à chercher une vie meilleur ailleurs».

3. Les propositions de la Commission

3.1. La proposition de la Commission européenne vise à réformer le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes en mettant en place les nouvelles capacités de l'Agence, en particulier en prévoyant un corps permanent de garde-frontières et de garde-côtes européens et l'acquisition de ses propres équipements, notamment pour s'acquitter de manière adéquate de ses autres missions, qu'elles soient nouvelles ou étendues.

3.2. Sur la base des coûts totaux du mandat actuel et du futur mandat qui s'élèveront à 1,22 milliard d'EUR pour la période 2019-2020 et à 11,27 milliards d'EUR pour la période 2021-2027, la Commission propose la création d'un corps permanent de garde-frontières et de garde-côtes européens (EBCG) ⁽¹¹⁾, doté de pouvoirs exécutifs et d'un personnel opérationnel de 10 000 membres d'ici à 2020, afin de doter l'Agence de son propre bras opérationnel, efficace et flexible, de manière à pouvoir moduler son engagement en fonction des besoins des opérations.

3.3. La création du corps permanent devrait s'inscrire dans le cadre d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes qui fonctionne bien, au sein duquel les États membres, l'Union et les agences de l'Union européenne ⁽¹²⁾, en particulier l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, devraient être bien coordonnés et contribuer à la réalisation d'objectifs politiques communs et partagés.

3.4. Les propositions excluent le Royaume de Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni de leur champ d'application (sauf possibilités éventuelles de coopération à définir), tandis que leur application serait suspendue en ce qui concerne Gibraltar. Par contre, elles s'étendraient à l'Islande, au Royaume de Norvège, à la Confédération helvétique et à la Principauté de Liechtenstein, dans le prolongement des règles de Schengen.

4. Observations générales

4.1. Le Comité est convaincu que dans un espace de libre circulation, les frontières extérieures doivent être considérées comme des frontières communes et que toute personne qui entre dans une partie du territoire de l'Union entre dans l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice, avec tous les droits et obligations que cela implique.

4.2. Le CESE considère que l'on a trop tardé à mettre en œuvre un système intégré de gestion des frontières extérieures, comme le prévoit l'article 77, paragraphe 2, point d), du TFUE, qui soit cohérent avec une définition partagée par tous les États membres et que l'on ne peut différer.

4.3. Le Comité approuve l'objectif de doter l'Agence de son propre bras opérationnel cohérent, qui devrait permettre à l'Union européenne **de disposer** des capacités nécessaires pour protéger ses frontières extérieures, prévenir les mouvements secondaires et mettre effectivement en œuvre le retour des migrants en situation irrégulière.

4.4. Le Comité a été la première institution à proposer la création d'un corps européen de garde-frontières ⁽¹³⁾ et partage pleinement cet objectif afin de sécuriser les frontières extérieures, avec un corps permanent et une gestion européenne efficace des frontières extérieures. Dans un esprit de responsabilité partagée, l'Agence devrait jouer un rôle de suivi régulier de la gestion des frontières extérieures, non seulement par la connaissance de la situation et l'analyse des risques, mais aussi par la présence d'experts dans les États membres appartenant à son personnel.

⁽⁸⁾ Voir note 7.

⁽⁹⁾ Ibid.

⁽¹⁰⁾ <https://www.iom.int/global-compact-migration>

⁽¹¹⁾ European Border and Coast Guard.

⁽¹²⁾ Notamment l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM), l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECP) et le Centre satellitaire de l'Union européenne, Europol ou l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA).

⁽¹³⁾ JO C 128 du 18.5.2010, p. 29, JO C 303 du 19.8.2016, p. 109; avis du CESE sur le thème «Fonds "Asile et migration" (FAM) et Fonds pour la gestion intégrée des frontières» (SOC/600, JO C 62 du 15.2.2019, p. 184).

4.5. Le CESE considère que, lorsque des défis particuliers et disproportionnés se présentent aux frontières extérieures, l'Agence devrait être en mesure, à la demande de l'État membre concerné, d'agir en organisant et en coordonnant des interventions rapides aux frontières par l'envoi (en accord et en concertation avec l'État concerné, qui doit conserver la responsabilité de la gestion de la partie des frontières extérieures qui relève de son autorité) d'équipes du corps permanent de garde-frontières et de garde-côtes.

4.6. Tout en jugeant utiles les interventions individuelles de l'Agence, sur la base d'une décision de la Commission, «dans des situations d'urgence et conformément à une procédure transparente qui prévoit d'informer immédiatement les législateurs européens»⁽¹⁴⁾, il juge prématuré — en l'absence d'un cadre défini et partagé par tous les États membres sur une politique de l'Union en matière de migration et d'aide au développement dans les pays d'émigration — la **délégation permanente à la Commission** du pouvoir d'adopter des actes de définition autonome des priorités politiques et des orientations stratégiques pour la gestion intégrée des frontières.

4.7. Le Comité convient par contre de l'opportunité d'attribuer des compétences d'exécution à la Commission en ce qui concerne les manuels EUROSUR et FADO, les règles communes concernant les tableaux de situation, la gestion des risques et le soutien financier au corps permanent.

4.8. Selon le CESE, le cycle stratégique pluriannuel pour la gestion européenne intégrée des frontières devrait être défini par le Parlement européen et le Conseil, après consultation du Comité, tandis que la planification annuelle devrait être déléguée aux garde-frontières et aux garde-côtes, conformément à une feuille de route définie par le conseil d'administration de l'Agence et sous réserve que celle-ci rende compte chaque année sur les actions réalisées, les budgets engagés et les missions effectuées.

4.9. Le Comité estime qu'il est important de renforcer le forum consultatif pour assister le directeur exécutif et le conseil d'administration de l'Agence sur les questions relatives aux droits fondamentaux et à la mise en œuvre du cycle stratégique pluriannuel avec la participation du Bureau d'appui européen en matière d'asile (EASO), de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et d'autres organisations concernées, et demande d'associer la société civile organisée aux activités du forum par l'intermédiaire du CESE.

5. Observations particulières

5.1. Le CESE recommande vivement d'approfondir les mécanismes de contrôle prévus à l'annexe V en ce qui concerne l'usage des armes à feu ainsi que le refus ou l'octroi de visas à la frontière, car il s'agit dans les deux cas de prérogatives importantes des administrations des États membres chargées de l'ordre public.

5.1.1. Une attention similaire devrait être accordée aux annexes III et V, de manière à veiller à la cohérence entre les règles nationales et européennes en vue d'éviter que des personnes qui seraient au même endroit, disposant de compétences et de qualifications identiques, mais avec des règles d'engagement distinctes, n'agissent de manière différente.

5.2. Le niveau des obligations dans les États membres, notamment en ce qui concerne la confidentialité, devrait être explicitement garanti.

5.3. Le CESE estime que, compte tenu de la coexistence de différents corps d'agents aux frontières, à savoir les douanes, les services phytosanitaires, des finances, de l'immigration et de rapatriement, de l'intermédiation culturelle, les agents chargés du respect des droits fondamentaux, le personnel de l'EASO, les agents de l'ETIAS, les analystes d'Eurosur, les officiers de liaison, ainsi que les garde-frontières nationaux et de l'agence, il est indispensable de prévoir des programmes européens de formation permanente qui soient communs aux différents corps et agences⁽¹⁵⁾.

5.4. Il convient également de veiller à ce qu'il n'y ait pas de discrimination en ce qui concerne le traitement et les conditions de travail entre le corps de l'Agence et les corps nationaux, qui sont amenés à effectuer des tâches identiques en disposant de la même formation, des mêmes compétences et des mêmes qualifications.

5.5. En ce qui concerne la coopération internationale, le Comité recommande d'établir un lien étroit entre les mesures prévues dans la proposition de règlement et les autres politiques pertinentes, ainsi qu'avec les mesures intervenant dans le contexte des accords économiques et commerciaux et, en particulier, dans le cadre du dialogue entre l'Union européenne et les pays ACP en lien avec l'accord de Cotonou.

Bruxelles, le 12 décembre 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

⁽¹⁴⁾ Voir note 7.

⁽¹⁵⁾ L'article 69 prévoit la coopération de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes avec 12 autres agences et services de l'Union.