

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex)»

COM(2010) 61 final — 2010/0039 (COD)

(2011/C 44/28)

Rapporteur: **M. PEZZINI**

Le 18 mars 2010, le Conseil a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de consulter le Comité économique et social européen sur la:

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX)»

COM(2010) 61 final — 2010/0039 (COD).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 juin 2010.

Lors de sa 464^e session plénière des 14 et 15 juillet 2010 (séance du 15 juillet 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 78 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen se félicite du travail réalisé par la Commission européenne pour adapter et mettre à jour le règlement (CE) n° 2007/2004, et y souscrit.

1.2 Conformément à la Convention de Schengen sur la libre circulation dans l'Union européenne, les États membres ayant aboli les contrôles à leurs frontières intérieures sont libres de confier le contrôle de leurs frontières extérieures aux autorités de leur choix.

1.2.1 Cependant, compte tenu de l'élargissement de l'Union européenne, de l'extension progressive de l'espace Schengen à pratiquement tous les États membres et de la diversité des systèmes juridiques nationaux, la responsabilité du contrôle des frontières extérieures a été confiée à des autorités très différentes selon les États membres.

1.3 Aussi, à l'issue du Conseil européen de Laeken de décembre 2001, les États membres se sont-ils engagés à mettre en place un mécanisme commun et opérationnel de concertation et de coopération dans le but de coordonner l'action des services nationaux chargés du contrôle des frontières extérieures.

1.3.1 Cet engagement est devenu plus urgent en raison de la forte accélération des communications transnationales qui a favorisé la multiplication des identités et l'émergence de nouveaux États-nations.

1.4 Aussi, adoptant une approche mondiale en matière de «sécurité» des frontières et de lutte contre «l'immigration clan-

destine», la Commission a-t-elle proposé de créer des équipes conjointes d'assistance Frontex (FJST) constituées par les États membres sur une base volontaire.

1.4.1 Ces équipes devraient être chargées d'assurer la «surveillance» puis, dans un second temps, le «contrôle intégré» des points de passage frontaliers, dans le respect du «code des frontières Schengen» et des compétences propres des autorités nationales ainsi que dans la perspective de l'élaboration d'une politique commune en matière d'infrastructures fixes et mobiles.

1.4.2 Cette mission englobe la faculté de contrôler les documents d'identité, d'interroger les étrangers sur les raisons de leur séjour, toujours conformément aux principes suivis par les États membres, et de monter à bord des navires se trouvant dans les eaux territoriales d'un État membre ⁽¹⁾.

1.4.3 Le CESE considère que les équipes devraient être dotées des moyens financiers et des équipements (navires, avions et hélicoptères) nécessaires. Il convient que les moyens utilisés pour les opérations de Frontex soient identifiés et connus dans tous les États membres de l'UE.

1.5 Il convient toutefois de réfléchir au risque de «militarisation» des activités de surveillance et de contrôle des frontières extérieures. C'est pourquoi il faudra coordonner de manière judicieuse les «chevauchements» éventuels avec les fonctions de police judiciaire, de défense militaire et de douane que les différents États membres attribuent à leurs forces de police, de douane, et forces armées terrestres, maritimes et aériennes, en veillant à ne pas amoindrir leurs possibilités de contrôle mais en venant les renforcer (valeur ajoutée européenne).

⁽¹⁾ Conformément à l'art. 77 du traité sur le fonctionnement de l'Union, les agents de la Frontex peuvent accomplir des tâches sous les ordres des garde-frontières des États membres, et donc dans le respect de la souveraineté de ces derniers.

1.5.1 Par ailleurs, des questions de droit international se posent toujours concernant les interventions en haute mer, notamment compte tenu des dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (Convention de Montego Bay de 1982 ⁽²⁾).

1.6 L'adoption du traité de Lisbonne, qui intègre notamment la Charte des droits fondamentaux, a considérablement accru les responsabilités et compétences de l'Union en matière d'immigration et d'asile. Le CESE estime que les prérogatives relatives à la capture et la rétention des personnes doivent rester sous la main du droit commun de la protection classique des droits de l'homme, et non de règles dites «exorbitantes». Frontex en tant qu'agence ne saurait être contrôlée par un service extérieur, ni par les seules règles budgétaires, mais doit bien rester sous les exigences du respect des personnes requises dans toute l'Union en la matière, notamment par l'application des règles de pénologie du Conseil de l'Europe ⁽³⁾.

1.7 Conscient de la tradition sociale et juridique de l'Union européenne concernant le respect des droits de l'homme et du droit d'asile, le Comité recommande que les praticiens qui feront partie des équipes puissent bénéficier d'une formation initiale solide et claire ainsi que de recyclages réguliers sur les aspects psychologiques et comportementaux, qui leur garantissent une supervision régulière et leur permettent d'améliorer les relations avec les personnes plus vulnérables qui, comme ce fut le cas pour de nombreux Européens pendant des siècles, aspirent à améliorer leur bien-être social.

1.7.1 Ces équipes devraient avoir, selon le CESE, un caractère opérationnel, et non celui d'une police des frontières, leurs activités visant à permettre la mise en œuvre du code de Schengen.

1.7.2 De l'avis du Comité, les tâches de la Frontex devraient consister à démasquer et à permettre de sanctionner les criminels internationaux qui organisent la traite des êtres humains et transforment des hommes mus par des aspirations légitimes au bien-être et à l'épanouissement social en victimes d'une exploitation qui les humilie et les dégrade.

1.7.3 En outre, avec l'aide du système GMES, les équipes Frontex devraient contribuer activement au sauvetage des migrants en difficulté dans le bassin méditerranéen dans le respect des principes suivis par les États membres.

1.7.4 À la lumière de ce qui précède, le Comité propose l'établissement de relations suivies et d'une coopération étroite avec les ONG.

⁽²⁾ Outre la polémique qui s'est engagée avec d'autres États membres sur l'application correcte des dispositions relatives à l'accueil et à l'interdiction de refoulement, la magistrature italienne reproche à présent à des fonctionnaires et militaires d'avoir commis un délit de violence privée pour avoir refoulé vers la Libye, en août 2009, 75 immigrants clandestins interpellés dans les eaux internationales. La thèse du parquet de Syracuse n'est toutefois pas partagée par le gouvernement italien. Le haut commissaire de l'ONU aux réfugiés soutient pour sa part que les refoulements ont mis en péril la possibilité de bénéficier du droit d'asile en Italie.

⁽³⁾ Les États membres ayant maintenant tous ratifié le Protocole 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, son article 17 et le traité de Lisbonne ratifié ouvrant la voie à l'adhésion de l'Union à ladite CEDH, il est encore plus nécessaire que Frontex s'inscrive également dans cette perspective.

1.7.5 Compte tenu du rôle et des fonctions des ONG, le CESE considère en effet qu'il est indispensable de les associer, pour qu'elles apportent leur concours et jouent le rôle de médiateur culturel, à toutes les phases des procédures prévues par les dispositions nationales et européennes qui concernent des personnes en situation précaire.

2. Introduction

2.1 Les frontières mettent deux États ou régions géographiques face à face et les séparent suivant un tracé qui limite les relations mutuelles entre les peuples.

2.1.1 Les frontières naturelles (montagnes, fleuves, plans d'eau) sont à l'origine de rivalités continues entre les populations qui vivent de part et d'autre.

2.1.2 Les frontières politiques et conventionnelles sont elles aussi le résultat des luttes et compromis qui ont jalonné l'histoire.

2.1.3 À l'ère de la mondialisation, la forte accélération de la communication internationale tend à faciliter la multiplication des identités et à accroître le nombre de nations souveraines, avec comme conséquence l'émergence de nouveaux États-nations et régions-nations.

2.1.4 Le nombre des frontières augmente lui aussi, tout comme le «caractère sacré» des différents États, dont les frontières fragiles sont une source de conflits potentiels et réels, gagne en importance.

2.2 Les États européens sont une exception de taille dans le contexte mondial: dans le cadre de l'accord de Schengen, ils ont aboli les contrôles aux frontières intérieures, réduisant ainsi le poids de la souveraineté nationale.

2.2.1 Toutefois, la pression migratoire importante qui s'exerce actuellement aux frontières terrestres et maritimes de l'UE a rendu nécessaire le renforcement et le développement de nouveaux systèmes concertés de surveillance des frontières extérieures (Eurosur).

2.3 EUROSUR

2.3.1 L'UE examine actuellement la création d'un système européen de surveillance des frontières.

2.3.2 La mise en œuvre du projet devrait permettre de réduire le nombre d'immigrants illégaux et le taux de mortalité durant les transferts, de prévenir la criminalité transfrontalière et de renforcer la sécurité intérieure.

2.3.3 Il est prévu de mettre en place un système européen de gestion intégrée des frontières fondé sur un réseau commun de systèmes d'information et de surveillance.

2.3.4 Un réseau de communication informatisé et sécurisé est à l'étude. Il servira à échanger des données et coordonner des activités entre les différents centres compétents des États membres et entre ceux-ci et l'agence Frontex ⁽⁴⁾.

2.4 Historique de FRONTEX

2.4.1 Le règlement CE 2007/2004 a mis en place l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

2.4.2 Par la suite, le règlement (CE) n° 863/2007 a institué un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT), modifié le règlement (CE) n° 2007/2004 pour ce qui a trait à ce mécanisme et défini les tâches et compétences des agents invités.

2.4.3 Un État membre a donc la possibilité de demander que soient dépêchées sur son territoire, dans le cadre de l'Agence, des équipes d'intervention rapide aux frontières, composées d'experts d'autres États membres spécialement formés ⁽⁵⁾.

2.5 La directive 2008/115/CE a établi des normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, «conformément aux droits fondamentaux ... y compris aux obligations en matière de protection des réfugiés et de droits de l'homme».

2.5.1 Depuis le 5 avril 2010, à la suite de l'adoption du *Manuel relatif au traitement des demandes de visa* ⁽⁶⁾, qui sera mis à la disposition de l'ensemble du personnel consulaire des États membres, le *Code communautaire des visas est applicable à l'espace Schengen* (22 États membres et 3 États associés),

2.5.2 Le programme de La Haye ⁽⁷⁾ prévoit le développement de l'Agence Frontex suivant un programme précis.

2.5.3 Le programme pluriannuel de Stockholm pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice, adopté par le Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009, a décidé du renforcement de l'Agence Frontex, notamment au travers de la révision du cadre juridique de celle-ci, et envisage en particulier une gestion intégrée des frontières de l'Union européenne.

⁽⁴⁾ Le réseau informatique doit être coordonné avec les dispositions de la décision de la Commission du 20 janvier 2006 fixant les règles de mise en œuvre de la décision 2005/267/CE établissant un réseau d'information et de coordination sécurisé connecté à l'internet (ICONET) pour les services des États membres chargés de la gestion des flux migratoires, en particulier au moyen de l'échange rapide d'informations dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière.

⁽⁵⁾ Ces tâches sont étroitement liées à celles confiées à l'Office européen de police (EUROPOL), créé en 1992 afin de traiter les renseignements relatifs aux activités criminelles en Europe. C'est également dans ce cadre que s'inscrit le Système d'information Schengen (SIS), qui permet l'échange de données relatives à l'identité de certaines catégories de personnes et de biens entre les autorités compétentes des États Schengen.

⁽⁶⁾ Adopté par la Commission européenne le 19 mars 2010.

⁽⁷⁾ JO C 53, 3.3.2005, p.1.

3. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

3.1 La Commission européenne propose une révision du cadre juridique de l'Agence Frontex, dont les points saillants sont les suivants:

- conformément au principe de subsidiarité (article 74 du traité), les États membres demeurent responsables du contrôle de leurs frontières extérieures par leurs propres forces de police et services de renseignement;
- lorsque d'autres États membres sont concernés et qu'une assistance technique et opérationnelle accrue est exigée aux frontières, les États membres peuvent demander une assistance à l'Agence sous la forme d'opérations coordonnées;
- l'afflux massif de ressortissants de pays tiers qui tentent actuellement d'entrer irrégulièrement sur le territoire des États membres rend nécessaire le renforcement du rôle de l'Agence Frontex dans le contexte de la politique d'immigration de l'UE;
- l'analyse d'impact qui accompagne la proposition ⁽⁸⁾ prévoit des exceptions au cadre juridique Frontex et voit la modification du règlement comme un nouveau développement de l'acquis de Schengen visant à lutter contre l'organisation de l'immigration illégale;
- la proposition de modification envisage de renforcer la coordination de la coopération opérationnelle entre les États membres, sur la base de critères et procédures mieux harmonisés dans le but d'uniformiser et d'améliorer la gestion de la surveillance;
- il est prévu de renforcer les équipements techniques et les ressources humaines. À cette fin, une équipe de gardes-frontières invitée composée d'experts nationaux détachés hautement qualifiés et spécialement formés, peut être mise en place.

4. Observations générales

4.1 Toutes les opérations réalisées dans le cadre Frontex doivent respecter rigoureusement le principe de non-refoulement prévu par la Convention de Genève, la Convention de l'ONU sur le refus de traitements inhumains ou dégradants et la Convention européenne des droits de l'homme.

4.2 Les missions de Frontex devraient être mises en œuvre dans le souci de la sauvegarde absolue de la vie humaine et de la protection des femmes, des enfants et des personnes vulnérables. Elles doivent par ailleurs éviter «d'externaliser» les contrôles aux frontières à des pays ⁽⁹⁾ qui ne reconnaissent pas le droit d'asile ni la convention de Genève ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ SEC(2010) 149.

⁽⁹⁾ La Libye, par exemple.

⁽¹⁰⁾ La directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 (qui entrera en vigueur en décembre 2010) fixe des normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier «conformément aux droits fondamentaux ... y compris aux obligations en matière de protection des réfugiés et de droits de l'homme».

4.3 Les valeurs prioritaires de la Frontex devraient être les suivantes:

- poursuivre et affaiblir les réseaux de la criminalité internationale qui organisent la traite des êtres humains;
- permettre l'application réelle du droit d'asile, comme prévu par le traité UE, pour les victimes de situations d'injustice;
- aider les migrants en difficulté, même s'ils se trouvent en eaux internationales.

4.4 Le CESE marque son accord sur les dispositions du règlement selon lesquelles, dans le respect des compétences de l'Agence, les États membres peuvent poursuivre la coopération établie au niveau opérationnel avec d'autres États membres et/ou pays tiers aux frontières extérieures, lorsque cette coopération complète l'action de l'Agence, dans le respect des droits de l'homme, conformément à la tradition chrétienne sociale et juridique de l'Union.

4.5 Afin d'améliorer la coopération, le CESE considère que l'Agence Frontex devrait être dotée des équipements (navires, avions et hélicoptères) nécessaires. Il convient que les moyens utilisés pour les opérations de Frontex soient identifiés et connus dans tous les États membres de l'UE et, compte tenu de leur incidence budgétaire, que Frontex soit en mesure d'en potentialiser l'usage dans le cadre d'une coordination avec tous les services nationaux déjà dotés de ces moyens.

4.6 Le CESE peut souscrire à la possibilité qui est offerte à Frontex de financer et de mettre en œuvre des projets d'assistance technique dans les pays tiers et d'y déployer des officiers de liaison, pour autant que soient associées à ces projets des ONG, celles-ci ayant une longue et précieuse expérience en matière d'assistance, de formation au développement et de défense de la dignité humaine.

4.7 La Frontex devrait pouvoir bénéficier dès que possible du nouveau système SIS II ⁽¹¹⁾ (système Schengen de deuxième génération).

4.8 Les données du GMES provenant de la station de Neustrelitz ⁽¹²⁾ pourraient être d'une grande utilité à la Frontex pour venir en aide aux migrants en difficulté dans le bassin méditerranéen.

4.9 De même, le Comité considère que le rôle de coordination de Frontex concernant les activités liées aux opérations de retour conjointes doit s'effectuer en étroite coopération avec les ONG humanitaires qui ont une sensibilité particulière et une profonde expérience des relations avec des personnes qui se trouvent en position de difficulté et de vulnérabilité.

4.10 De l'avis du CESE, Frontex ne peut se voir attribuer qu'un mandat limité en matière de traitement des données à caractère personnel liées à la lutte contre les réseaux criminels

⁽¹¹⁾ SIS, Système d'information Schengen, qui devrait être opérationnel avant le 31 décembre 2011 (rapport Coelho du Parlement européen).

⁽¹²⁾ La station de Neustrelitz (Allemagne) pourvoira pour l'Europe et le bassin méditerranéen à la planification et l'élaboration de données à très haute résolution en provenance des satellites optiques Geo, Eye-1 et Ikonos.

qui organisent l'immigration clandestine et ce, toujours en étroite coopération avec les autorités de poursuite nationales.

5. Observations particulières

5.1 Le CESE juge les modifications proposées cohérentes avec l'objectif qui consiste à élargir le rôle et les fonctions de Frontex dans le but de renforcer le contrôle des frontières extérieures de l'UE et de garantir, dans le même temps, la liberté et la sécurité au sein des États membres.

5.2 Le Comité formule néanmoins les observations suivantes.

5.2.1 Considérant (10) – dans la version italienne, le terme «procurando» pourrait être remplacé par le terme «assicurando», juridiquement plus contraignant ⁽¹³⁾.

5.2.2 Considérant (13) – il semble opportun de remplacer le terme «listes» par l'expression «registres ad hoc», qui semble mieux à même de prescrire une gestion rigoureuse des ressources.

5.2.3 Considérant (14) – l'expression «nombre approprié de garde-frontières qualifiés» devrait être complétée par l'ajout des termes «formés et spécialisés».

5.2.4 Considérant (15) – l'expression «à titre semi-permanent» est approximative et devrait dès lors être remplacée par une autre plus précise.

5.2.5 Considérant (23) – il serait opportun de définir de manière rigoureuse les «limites» dans lesquelles l'Agence peut «lancer et financer des projets d'assistance technique, etc.».

5.3 Art. 1-bis, paragraphe a) 2 – le terme «adjacent» devrait être précisé essentiellement pour éviter toute interférence inopportune avec la souveraineté nationale.

5.3.1 Art. 2, paragraphe 1, point c) – la mission confiée à l'Agence concernant les «analyses de risques» devrait être élargie aux «coûts» requis pour faire face aux pressions aux frontières extérieures des États membres les plus exposés. En effet, il semble équitable que ce coût soit pris en charge par tous les États membres de l'Union et pas seulement par ceux qui ont une frontière extérieure.

5.3.1.1 Par ailleurs, cette disposition devrait être coordonnée avec les dispositions de l'article 4.

5.3.2 Article 2, paragraphe 1, iii), h) – il semble opportun de préciser que seul un «mandat limité» peut être conféré à l'Agence concernant le traitement de données à caractère personnel liées à la lutte contre les réseaux criminels qui organisent l'immigration clandestine. Cette disposition devrait en outre être combinée avec les dispositions des articles 11, 11-bis et 11-ter.

⁽¹³⁾ NdT: le terme «garantir» est déjà utilisé dans la version française du document de la Commission, qui n'appelle donc pas de modification.

5.3.3 Article 14, paragraphe 1 – il semble judicieux de clarifier les modalités selon lesquelles l'Agence «facilite» la coopération opérationnelle entre États membres et pays tiers.

5.3.4 Article 14, paragraphe 2 – la possibilité qu'à l'Agence de déployer des officiers de liaison dans les pays tiers devrait

être précisée, en ce sens qu'il faut ajouter au fait que ces officiers, détachés en qualité d'observateurs et/ou de consultants, ne peuvent être déployés que dans les pays tiers «dont les pratiques en matière de gestion des frontières respectent des normes minimales de protection des droits de l'homme», l'obligation pour lesdits pays tiers d'avoir transposé les conventions internationales contraignantes sur les droits de l'homme, le droit d'asile et la protection internationale.

Bruxelles, le 15 juillet 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI
