

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.2.2010
SEC(2010) 150

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

SYNTHESE DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant 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}
{SEC(2010) 149}

L'Agence FRONTEX a été créée en 2004 et est devenue opérationnelle en 2005.

Comme le demandait le programme de La Haye, la Commission a adopté, le 13 février 2008, une communication sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX (COM(2008) 67 final) (ci-après «la communication»).

La présente analyse d'impact s'appuie sur celle de la communication de 2008, sur l'évaluation extérieure commandée par le conseil d'administration de FRONTEX, conformément à l'article 33 du règlement FRONTEX, et sur les recommandations du conseil d'administration y faisant suite, ainsi que sur les conclusions du Conseil européen.

1. DEFINITION DU PROBLEME

Si FRONTEX s'est révélée très utile en tant que cadre de coopération pour les États membres soumis à des pressions particulières, **la coopération opérationnelle demeure inefficace et insuffisante**, notamment sur le plan de la solidarité opérationnelle. En outre, en raison du manque de clarté ou des insuffisances des dispositions légales existantes, FRONTEX ne donne pas toute la mesure de son potentiel.

Les problèmes à résoudre revêtent un caractère ponctuel et concernent des aspects spécifiques pour lesquels FRONTEX n'a pas pu répondre aux attentes des institutions ou à l'égard desquels le cadre juridique s'est révélé inapproprié.

Insuffisance des équipements techniques fournis par les États membres

Si les États membres sont disposés à inscrire un grand nombre d'équipements dans l'inventaire central (CRATE), seule une très petite partie de ceux-ci est mise à disposition.

Deuxièmement, la majorité des navires déployés provient des États hôtes et non d'autres États membres.

Troisièmement, indépendamment de toute contrainte budgétaire, les estimations pour l'avenir indiquent que le niveau actuel de disponibilité des équipements sera nettement insuffisant pour couvrir les besoins.

Ressources humaines insuffisantes fournies par les États membres pour les opérations conjointes: absence de normes uniformes

Les pouvoirs dont dispose précisément l'Agence pour organiser les «équipes communes de soutien FRONTEX» (ECSF) sont flous, la base juridique actuelle étant muette sur ce point.

Un deuxième problème est le fait que l'Agence doit redemander aux États membres de détacher des gardes-frontières pour chaque nouvelle opération.

Coordination et suivi insuffisants des opérations conjointes

Le règlement actuel ne contient pas de règles précisant comment les opérations de FRONTEX doivent être préparées, menées et évaluées.

Coopération insuffisante et inefficace avec les pays tiers

L'Agence n'a pas la possibilité d'assister les pays tiers de manière proactive, sur la base de ses accords de travail.

Collecte, stockage et traitement des données à caractère personnel

L'évaluation indique que l'analyse des risques effectuée par l'Agence pourrait être beaucoup plus riche si cette dernière pouvait recueillir et traiter certains types de données à caractère personnel, ce qui lui permettrait d'apporter un meilleur soutien opérationnel aux États membres.

Retour

Le premier objectif dans ce domaine doit être d'adapter la base juridique à la réalité: aux termes de la base juridique, FRONTEX ne fait qu'«assister» les États membres, alors que l'Agence assume d'ores et déjà un rôle de coordination.

Les États membres insistent pour que FRONTEX apporte un soutien accru dans ce domaine.

Absence de recours à l'expertise de l'Agence dans l'évaluation des performances des États membres en matière de gestion des frontières

Premièrement, l'analyse des risques effectuée par l'Agence ne rend pas compte adéquatement de la capacité des systèmes de gestion des frontières des États membres à gérer les menaces.

Deuxièmement, FRONTEX n'a pas de mandat pour évaluer d'éventuels manquements dans l'application du droit communautaire, notamment en ce qui concerne les droits fondamentaux, ni pour agir en conséquence.

Subsidiarité et proportionnalité

Toutes les sous-options respectent les limites et principes suivants, découlant de la base juridique actuelle, et observent les principes de subsidiarité et de proportionnalité:

- la gestion des frontières est une compétence partagée entre l'UE et ses États membres. Les États membres sont responsables du contrôle de leur partie de la frontière extérieure de l'espace Schengen;
- FRONTEX ne peut imposer aucune activité sur le territoire ou à la frontière d'un État membre sans l'accord de ce dernier;
- tout garde-frontière opérant dans un autre État membre est soumis aux instructions des autorités de cet État;
- toute décision de refus d'entrée d'une personne est prise uniquement par les gardes-frontières de l'État membre sur le territoire duquel cette personne demande à entrer. Toute décision relative au retour d'une personne est prise uniquement par une autorité nationale d'un État membre. FRONTEX ne peut être le seul propriétaire inscrit («État du pavillon») d'équipements tels que des navires ou des avions ni en fournir l'équipage (en y affectant son propre personnel).

2. OBJECTIFS

Objectifs généraux (voir article 1^{er} du règlement (CE) n° 2007/2004)

Objectifs spécifiques (voir article 2 du règlement (CE) n° 2007/2004)

Objectifs opérationnels

- Garantir la disponibilité des équipements techniques pour les opérations conjointes
- Garantir la disponibilité de gardes-frontières qualifiés pour les opérations conjointes
- Garantir une coordination, une mise en œuvre et une évaluation efficaces des opérations conjointes
- Garantir une coopération efficace entre FRONTEX et les pays tiers en matière de gestion des frontières
- Améliorer l'analyse des risques effectuée par FRONTEX en lui donnant accès à de nouvelles sources de données

- Améliorer l'efficacité des opérations de retour conjointes
- Améliorer l'évaluation de la performance des États membres dans le domaine de la gestion des frontières

3. DESCRIPTION DES SOUS-OPTIONS ET DE L'ANALYSE D'IMPACT

Les «fondements» suivants correspondent chacun à un objectif opérationnel; pour chaque fondement, au moins deux sous-options stratégiques sont évaluées, chaque possibilité excluant les autres:

3.1. Révision des dispositions existantes sur l'utilisation des équipements techniques lors des opérations conjointes, y compris les mécanismes relatifs à la fourniture de ces équipements par les États membres

Sous-option 1: parc d'équipements techniques auquel les États membres contribuent obligatoirement

Sous-option 2: acquisition ou location par crédit-bail d'équipements par FRONTEX

Sous-option 3: combinaison des sous-options 1 et 2

Les coûts engendrés peuvent-ils (ou pourront-ils) être portés au budget de FRONTEX, et à combien s'élèvent-ils?

Il est pratiquement impossible de prévoir l'incidence financière sur le budget de FRONTEX, car de trop nombreuses incertitudes subsistent et une augmentation des équipements disponibles devra être progressive, pour des raisons administratives et opérationnelles. Toutefois, dans l'éventualité où trois navires et trois avions de patrouille supplémentaires seraient mis à la disposition des États membres, l'incidence budgétaire annuelle totale pour FRONTEX serait de l'ordre de six millions d'euros.

Quelles sont les incidences possibles sur les droits fondamentaux?

Une augmentation des équipements disponibles n'a aucune incidence sur les droits fondamentaux.

Comparaison des sous-options

L'option privilégiée est la sous-option 3. Celle-ci prévoit un mécanisme de contributions obligatoires des États membres afin de garantir la disponibilité d'une quantité minimale d'équipements chaque année. FRONTEX aurait en outre la possibilité d'acheter ou de louer par crédit-bail ses propres équipements.

3.2. Mécanisme permettant d'améliorer la disponibilité des gardes-frontières lors des opérations conjointes

Sous-option 1: établir des «équipes communes de soutien FRONTEX» (ECSF) qui participeront aux opérations conjointes et aux projets pilotes sur la base d'un mécanisme prévoyant la fourniture obligatoire par les États membres d'agents invités à ces équipes, sous la forme d'une réserve de ressources humaines à laquelle l'Agence aura recours.

Sous-option 2: baisser le seuil applicable au déploiement des équipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT). Les équipes RABIT actuelles pourraient ainsi être utilisées pour renforcer les opérations conjointes.

Sous-option 3: prévoir la mise en place progressive d'une équipe de gardes-frontières détachés à titre semi-permanent des États membres à FRONTEX pour une durée de six mois.

Les coûts engendrés peuvent-ils (ou pourront-ils) être portés au budget de FRONTEX, et à combien s'élèvent-ils?

Les coûts unitaires des deux premières sous-options seraient les mêmes que pour le statu quo.

En ce qui concerne la troisième sous-option, l'allocation accordée pour un expert national détaché auprès de FRONTEX est de 4 127 euros par mois. Les agents invités des États membres déployés lors des opérations conjointes coûtent en moyenne 180 euros par jour (soit environ 3 960 euros par mois). Ces chiffres indiquent que la différence est minime.

Quelles sont les incidences possibles sur les droits fondamentaux?

Une augmentation du nombre de gardes-frontières disponibles n'a en tant que telle aucune incidence sur les droits fondamentaux. Le risque qu'un organisme de l'UE et son personnel soient exposés à des situations de violations des droits fondamentaux pourrait toutefois augmenter.

Comparaison des sous-options

La deuxième sous-option présente l'inconvénient de priver l'Union d'un véritable mécanisme de réaction aux situations d'urgence. Il y a dès lors lieu de l'écarter.

Les sous-options 1 et 3 devront être combinées: constitution d'une réserve de ressources humaines composée d'agents invités des États membres affectés à des opérations ponctuelles et d'agents invités comme experts nationaux employés par l'Agence à court terme.

3.3. Révision du rôle que joue l'Agence dans la préparation, la coordination et la mise en œuvre des opérations, y compris en ce qui concerne le partage des tâches entre l'Agence et les États membres

Sous-option 1: FRONTEX se voit confier la direction exclusive de la mise en œuvre des opérations conjointes, l'élaboration du plan opérationnel et le monopole d'initiative pour le lancement des opérations.

Sous-option 2: FRONTEX se voit confier la codirection, avec l'État hôte, de la mise en œuvre des opérations conjointes. FRONTEX est chargée d'élaborer le plan opérationnel, lequel est toutefois soumis à l'approbation finale de l'État hôte.

Les coûts engendrés peuvent-ils (ou pourront-ils) être portés au budget de FRONTEX, et à combien s'élèvent-ils?

Ces modifications préciseront et réduiront les divergences actuelles entre les pratiques de l'Agence et celles des autorités compétentes des États membres. L'optimisation des méthodes de travail ne devrait pas engendrer de coûts supplémentaires.

Quelles sont les incidences possibles sur les droits fondamentaux?

Le risque qu'un organisme de l'UE et son personnel soient exposés à des situations de violations des droits fondamentaux augmenterait, car l'Agence serait davantage associée à des opérations concrètes qu'aujourd'hui et elle pourrait avoir un rôle de codirection dans ces opérations.

En ce qui concerne la sous-option 1, l'obligation légale de respecter les droits fondamentaux incomberait davantage à l'Agence que dans la situation actuelle, où cette obligation incombe principalement aux autorités nationales lors de la mise en œuvre du droit communautaire.

Cette incidence serait atténuée dans la sous-option 2 à condition qu'il existe un cadre juridique précis applicable aux gardes-frontières partiellement détachés à FRONTEX.

Comparaison des options

La sous-option privilégiée consiste à confier à l'Agence un rôle de codirection dans un cadre précisant clairement les tâches et les responsabilités de chacun. Cette sous-option prévoit des dispositions détaillées relatives au plan opérationnel et à l'évaluation des opérations, y compris en ce qui concerne la notification des incidents.

3.4. Extension du mandat de l'Agence en ce qui concerne la coopération avec les pays tiers en matière de gestion de frontières

Sous-option 1: permettre à FRONTEX de réaliser des projets d'assistance technique dans les pays tiers, en recourant soit à son propre budget, soit aux programmes financiers extérieurs de l'UE.

Sous-option 2: permettre à FRONTEX de déployer des officiers de liaison dans les pays tiers.

Sous-option 3: mandater FRONTEX pour mener des missions de contrôles aux frontières entre les pays tiers.

L'option a-t-elle une incidence sur les pays/partenaires extérieurs?

Toutes les sous-options auront une incidence sur les relations avec les pays tiers. Dans l'ensemble, l'incidence la plus positive découlera de la capacité accrue de l'UE à répondre aux demandes d'assistance de ces pays tiers, dans le cadre du renforcement global de la coopération entre l'UE et les pays tiers en matière de migration.

Les coûts engendrés peuvent-ils (ou pourront-ils) être portés au budget de FRONTEX, et à combien s'élèvent-ils?

Les projets devant se limiter aux pays prioritaires, on peut supposer que FRONTEX mettrait en œuvre un ou deux projets par an, pour un budget allant jusqu'à deux millions d'euros par projet. Le déploiement progressif de cinq officiers de liaison au maximum pourrait être envisagé, ce qui permettrait de limiter les coûts. Les coûts de la troisième sous-option seraient importants: à titre de comparaison, les coûts de la mission EUBAM entre 2005 et 2009 se sont élevés à quelque 44 millions d'euros.

Quelles sont les incidences possibles sur les droits fondamentaux?

Il convient de ne pas proposer aux pays tiers une assistance technique à des opérations susceptibles de donner lieu à des violations des droits fondamentaux.

S'agissant de la deuxième sous-option, il convient de veiller attentivement à ce que la collecte de données sur les flux migratoires ne puisse donner lieu à un profilage ethnique.

Dans la troisième sous-option, le cadre juridique est partiellement établi par les pays tiers en question; ces opérations doivent se dérouler dans un cadre assurant le plein respect des droits fondamentaux.

Comparaison des sous-options

L'option privilégiée est sans nul doute que l'Agence réalise des projets d'assistance technique et déploie ses propres officiers de liaison dans les pays tiers.

La prise en charge de missions de contrôles aux frontières entre les pays tiers aurait une incidence considérable en termes de coûts et serait source de préoccupations pour les droits fondamentaux. Il y a dès lors lieu d'écarter cette sous-option.

3.5. Mandat à l'Agence pour recueillir et traiter des données à caractère personnel

Sous-option 1: permettre à l'Agence de traiter, stocker, recueillir et transférer (y compris vers les pays tiers) toutes les données à caractère personnel recueillies lors des opérations

conjointes de FRONTEX, et d'utiliser ces données aux fins d'analyses des risques et de la coordination opérationnelle.

Sous-option 2: permettre à l'Agence de recueillir, traiter et stocker des données à caractère personnel pour effectuer des analyses des risques et contribuer à la sécurité des frontières extérieures de l'UE.

Les coûts engendrés peuvent-ils (ou pourront-ils) être portés au budget de FRONTEX, et à combien s'élèvent-ils?

Selon les estimations, les coûts engendrés par ces deux options ne seraient pas considérables.

Quelles sont les incidences possibles sur les droits fondamentaux?

Les incidences pouvant être considérables, il conviendrait de les circonscrire au moyen d'un mécanisme rigoureux de protection des données.

Comparaison des options

La sous-option 2 est proportionnée et a une incidence manifestement positive sur l'objectif opérationnel. L'incidence de la sous-option 1 est à peine plus importante que celle de la sous-option 2, tout en suscitant d'importantes interrogations en termes de proportionnalité et de nécessité. Seule la sous-option 2 devrait donc être retenue.

3.6. Révision du mandat de l'agence en ce qui concerne les opérations de retour

Sous-option 1: FRONTEX assume un rôle de coordination avec l'État membre chef de file.

Sous-option 2: la responsabilité de l'ensemble de l'opération de retour conjointe et de l'essentiel des tâches organisationnelles afférentes passe de l'État membre chef de file à FRONTEX.

Les coûts engendrés peuvent-ils (ou pourront-ils) être portés au budget de FRONTEX, et à combien s'élèvent-ils?

Les coûts engendrés sont déjà couverts par le budget de FRONTEX. L'augmentation du nombre d'opérations découlant du rôle accru de FRONTEX est impossible à prévoir, étant donné que les conditions préalables seront inchangées.

Quelles sont les incidences possibles sur les droits fondamentaux?

Il n'y aura pas d'incidence pour autant que les limites des pouvoirs confiés à l'Agence décrites ci-dessus soient respectées.

Comparaison des options

La deuxième sous-option engendre quelques incidences positives, qui demeurent toutefois largement théoriques au regard de l'importance des incidences négatives. L'option privilégiée consiste sans nul doute à prévoir un rôle de coordination pour l'Agence, sans pour autant lui attribuer l'essentiel des responsabilités incombant actuellement à l'État membre chef de file.

3.7. Mandat à l'Agence pour évaluer la performance des États membres dans le domaine de la gestion des frontières

Sous-option 1: mandater l'Agence pour réaliser des inspections dans les États membres afin d'évaluer leur capacité à faire face aux menaces et aux pressions aux frontières extérieures, et notamment leurs capacités en matière de structures, d'équipements et des ressources au niveau national.

Sous-option 2: donner à FRONTEX un rôle explicite en ce qui concerne le respect du droit de l'Union européenne par les États membres lors des opérations conjointes en lui attribuant un rôle d'observateur et de rapporteur en la matière.

Les coûts engendrés peuvent-ils (ou pourront-ils) être portés au budget de FRONTEX, et à combien s'élèvent-ils?

La première sous-option comporterait certains coûts de personnel, tandis que la deuxième n'engendrerait pas de coûts significatifs.

Quelles sont les incidences possibles sur les droits fondamentaux?

Pas d'incidence directe, en précisant une nouvelle fois, en ce qui concerne la deuxième sous-option, que l'obligation pour les États membres de respecter le droit de l'Union européenne est absolue.

Comparaison des options

Pour ce qui est de la deuxième sous-option, les incidences négatives prennent manifestement le pas sur les incidences positives, tandis que la première sous-option, à condition que l'objectif concret soit rigoureusement défini, a des incidences positives évidentes sur les objectifs fondamentaux de FRONTEX, à savoir la coordination des opérations et la réalisation d'analyses des risques.

4. RESUME DE L'OPTION PRIVILEGIEE

L'option privilégiée consisterait donc à insérer dans le règlement FRONTEX de nouvelles dispositions concernant:

- (1) un mécanisme révisé prévoyant des fournitures obligatoires d'équipements par les États membres ainsi que l'acquisition graduelle/la location par FRONTEX de ses propres équipements, sur la base de nouvelles analyses des besoins et des coûts;
- (2) un mécanisme révisé prévoyant des fournitures obligatoires de ressources humaines par les États membres ainsi qu'une équipe de gardes-frontières détachés à titre semi-permanent des États membres à FRONTEX, avec le statut d'experts nationaux;
- (3) l'attribution à l'Agence d'un rôle de cogestion dans la mise en œuvre des opérations conjointes, prévoyant des règles détaillées pour le plan opérationnel, l'évaluation et la notification des incidents;
- (4) la possibilité pour 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;
- (5) l'attribution à FRONTEX d'un mandat limité pour traiter les données à caractère personnel liées à la facilitation de l'immigration illégale;
- (6) l'attribution à FRONTEX d'un rôle de coordination dans la mise en œuvre des opérations de retour conjointes;
- (7) l'attribution à FRONTEX d'un mandat pour analyser les risques et les besoins opérationnels dans les États membres.
