

Avril 2016

Schengen et la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne

Principaux instruments:

règlement (CE) n° [562/2006](#) établissant le code frontières Schengen et règlement (CE) n° [2007/2004](#) portant création de Frontex

Cette note d'information fait partie d'une série d'évaluations de la mise en œuvre qui analysent l'application dans la pratique de la législation en vigueur de l'Union européenne. Chacune de ces notes d'information traite d'une législation spécifique de l'Union qui est susceptible d'être modifiée ou révisée, conformément au programme de travail annuel de la Commission. Les évaluations de la mise en œuvre visent à fournir une vue d'ensemble succincte des documents publics sur la mise en œuvre, l'application et l'efficacité de la législation européenne à ce jour – en s'appuyant sur les contributions existantes des institutions de l'Union et d'organisations extérieures. Ces textes permettront d'aider les commissions parlementaires dans leur travail d'examen des nouvelles propositions, une fois déposées.

Commission parlementaire compétente au moment de l'adoption de la législation de l'Union:

– Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE)

Date d'adoption de la législation initiale en plénière:

– [23 juin 2005](#) (règlement (CE) n° 562/2006), [9 mars 2004](#) (règlement (CE) n° 2007/2004)

Entrée en vigueur de la législation:

– 13 octobre 2006 (article 40 du règlement (CE) n° 562/2006), 26 novembre 2004 (règlement (CE) n° 2007/2004)

Date prévue pour la révision de la législation:

– au plus tard le 13 octobre 2009, la Commission devait soumettre un rapport sur l'application du titre III du règlement (article 38 du règlement (CE) n° 562/2006).
– dans les trois ans suivant l'entrée en fonction de Frontex (1^{er} mai 2005), et tous les cinq ans ensuite, une évaluation extérieure indépendante de la mise en œuvre du règlement portant création de Frontex doit être commandée (article 33 du règlement (CE) n° 2007/2004).

Calendrier pour la modification de la législation:

Le 15 décembre 2015, une [proposition](#) législative visant à renforcer Frontex et à évoluer vers un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes a été publiée, parallèlement à une [proposition](#) visant à modifier le code frontières Schengen.

1. Contexte

Dans sa communication de mai 2015 intitulée "[Un agenda européen en matière de migration](#)", la Commission européenne présente son cadre général en matière de politique migratoire fondé sur quatre piliers, à savoir: 1) réduire les incitations à la migration irrégulière, 2) garantir une gestion efficace des

frontières, 3) renforcer la politique commune d'asile¹ et 4) mettre à jour la politique de migration légale². La présente note portera essentiellement sur la gestion efficace des frontières.

La libre circulation des personnes est un droit fondamental garanti par l'Union à ses citoyens (article 21 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)). Ce droit permet aux citoyens de l'Union de voyager, de travailler et de vivre dans n'importe quel pays de l'Union sans remplir de formalités particulières. Aux termes de l'article 67, paragraphe 2, du traité FUE, l'Union assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres.

Toutefois, la crise migratoire de 2015 a mis en lumière certaines faiblesses au niveau des frontières intérieures et extérieures. Il est notamment devenu évident que l'Union européenne avait besoin de frontières extérieures solides afin de maintenir la libre circulation au sein de l'espace Schengen. Selon Frontex, 1,8 million³ de franchissements illégaux des frontières extérieures de l'Union ont été relevés en 2015, contre 280 000 en 2014, ce qui était déjà un record.⁴ C'est sur la route de la Méditerranée orientale que le nombre de détections a été le plus élevé, et de loin (885 386 en 2015), surtout le long de la frontière entre la Grèce et la Turquie. Depuis septembre 2015, les mouvements secondaires incontrôlés des migrants ont conduit sept États membres (la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Hongrie, l'Autriche, la Slovaquie et la Suède) à réintroduire temporairement les contrôles aux frontières⁵, comme le prévoit le code frontières Schengen. Le code frontières Schengen autorise la réintroduction des contrôles aux frontières en cas d'événements nécessitant une action immédiate ou en cas d'événements prévisibles; si ces deux motifs peuvent être combinés, des limites sont fixées quant à la durée des contrôles aux frontières⁶.

Pour relever le défi de la migration, l'Union européenne a pris plusieurs mesures pour renforcer ses frontières extérieures, notamment par [l'approche fondée sur les points d'accès](#). Cela signifie que des agences européennes telles que Frontex et le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) épaulent les États membres dont les frontières extérieures sont le plus sous pression (la Grèce et l'Italie) pour l'enregistrement et le filtrage des demandeurs d'asile ainsi que pour les retours. Plus récemment, [l'accord](#) de mars 2016 avec la Turquie, qui vient d'entrer en vigueur, devrait aussi permettre d'alléger les pressions exercées sur les frontières extérieures de l'Union: il prévoit que les migrants clandestins entrant en Grèce soient reconduits en Turquie et, en contrepartie, que les réfugiés syriens se trouvant dans des camps de réfugiés en Turquie soient accueillis directement en Europe. Dans sa [communication intitulée "Revenir à l'esprit de Schengen"](#)⁷, la Commission présente une feuille de route pour la suppression des frontières intérieures. Elle y rappelle également les coûts considérables du non-Schengen. La Commission estime que la réintroduction totale des contrôles aux frontières occasionnerait des coûts se situant entre 5 et 18 milliards d'euros par an, et que plus d'un milliard de voyages seraient effectués chaque année à l'intérieur de l'espace Schengen⁸. Pour un bref aperçu du "coût du non-Schengen", voir la [note d'information de l'EPRS](#) intitulée "'Schengen area: Update and state of play"⁹.

Les éléments modifiant la législation abordés dans ce rapport ont aussi pour but de renforcer les frontières extérieures de l'Union en mettant en place un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et en

¹ À ce sujet, voir ["Implementation Appraisal on the Dublin system"](#), Gertrud Malmersjö et Milan Remáč, service de recherche du Parlement européen, Parlement européen, avril 2016.

² À ce sujet, voir ["Implementation Appraisal: The EU Blue Card Directive"](#), Milan Remáč, service de recherche du Parlement européen, Parlement européen, décembre 2015.

³ Il convient de noter que, de l'aveu de Frontex, il peut y avoir une double comptabilisation. Voir [Frontex News October 2015](#).

⁴ Voir le [rapport annuel des risques](#) de Frontex, mars 2016, et le [rapport annuel des risques](#) de Frontex, avril 2015 (en anglais).

⁵ La Norvège a également rétabli les contrôles aux frontières en raison de la migration, tandis que la France a fait de même dans le contexte de la COP 21, puis des attentats terroristes.

⁶ Voir le [récapitulatif](#) des délais imposés aux États membres ayant réintroduit les contrôles aux frontières.

⁷ Communication de la Commission ["Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route"](#), (COM(2016)0120).

⁸ Aucune information détaillée concernant le calcul de ces coûts n'a été présentée dans le document de la Commission.

⁹ "Schengen area: Update and state of play", Alexandra Gatto, Pierre Goudin et Risto Nieminen, [Note d'information](#), service de recherche du Parlement européen, Parlement européen, mars 2016.

prévoyant des contrôles plus stricts de toutes les personnes qui franchissent les frontières extérieures dans un sens ou dans l'autre, ce qui permettra l'établissement d'une zone sans frontières au sein de l'Union.

1.1 Vue d'ensemble de Schengen et de la législation connexe

L'acquis de Schengen a été créé à l'origine en dehors du cadre juridique européen. Il repose sur l'accord de 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes ([accord de Schengen](#)). Cet accord international a été signé en dehors du cadre de l'Union et prévoyait une suppression graduelle des contrôles aux frontières communes entre les cinq parties contractantes¹⁰. Il proposait une harmonisation dans des domaines tels que les régimes des visas et le renforcement de la coopération en matière policière ou judiciaire. En 1990, l'accord a été modifié par la [convention d'application de l'accord de Schengen](#)¹¹. Cette convention, entrée en vigueur en 1995, abolit les frontières intérieures entre les pays signataires et crée une frontière extérieure unique soumise à un ensemble unique de règles applicables. En outre, elle a créé (titre IV) un [système d'information Schengen](#) (SIS)¹², lequel permet aux autorités de saisir et de consulter des données de signalement concernant des personnes recherchées ou portées disparues. Ce système est destiné à renforcer la sécurité intérieure au sein de l'espace Schengen. Le [traité d'Amsterdam](#) (1997) a intégré l'accord de coopération de Schengen dans le cadre juridique de l'Union en 1999¹³. Depuis 1999, les règles régissant l'espace sans frontières Schengen ont été améliorées et développées. Elles figurent dans divers règlements et décisions adoptés par les institutions de l'Union¹⁴.

Actuellement, l'espace Schengen englobe 22 États membres et quatre pays non membres de l'Union européenne ([la Suisse](#), [l'Islande](#), la [Norvège](#) et le [Liechtenstein](#)), qui ont tous accepté de faire partie d'une zone où il est possible de voyager sans passeport. Quatre États membres sont en outre désignés comme "pays candidats à l'espace Schengen", à savoir la Bulgarie, la Roumanie, la Croatie et Chypre¹⁵. Ces pays attendent que les conditions liées à la suppression des frontières intérieures soient remplies pour intégrer l'espace Schengen. Le Royaume-Uni et l'Irlande ont en revanche décidé de ne pas faire partie de l'espace Schengen. Monaco, le Vatican et Saint-Marin, qui ne sont pas des États membres de l'Union, sont considérés, de facto, comme membres de l'espace Schengen compte tenu de leur situation géographique.

¹⁰ L'accord de Schengen a été signé par les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg, la France et la République fédérale d'Allemagne. À cette époque, les Communautés européennes comptaient déjà dix États membres.

¹¹ Les pays signataires de la convention sont les mêmes que ceux cités précédemment.

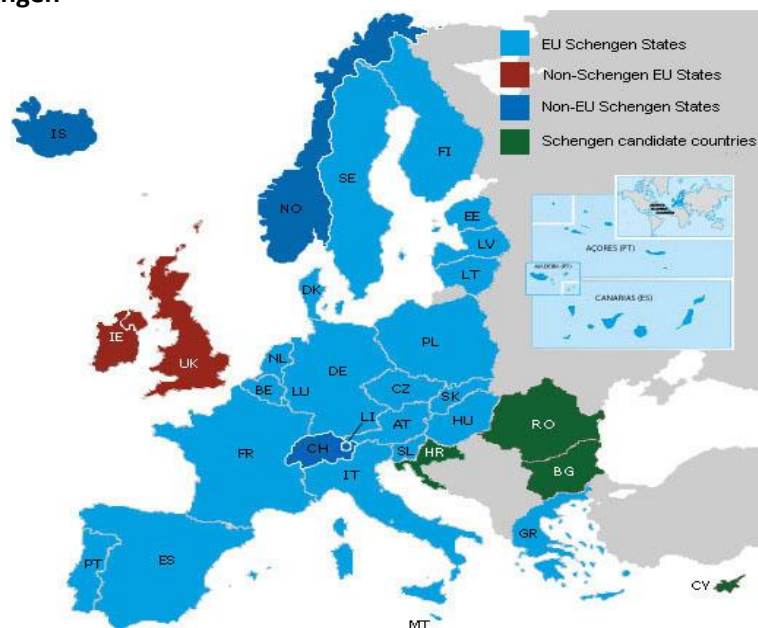
¹² En ce qui concerne le SIS, voir le [règlement \(CE\) n° 1987/2006](#) sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), le [règlement \(CE\) n° 1986/2006](#) sur l'accès des services des États membres chargés de l'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) et la [décision 2007/533/JAI du Conseil](#) sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

¹³ Le protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre juridique de l'Union européenne fait aujourd'hui partie du traité FUE ([protocole n° 19](#)).

¹⁴ Outre les règlements examinés ci-après, voir aussi le règlement (UE) n° [1052/2013](#) portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur), le règlement (UE) n° [1053/2013](#) du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen, le règlement (CE) n° [539/2001](#) du Conseil fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, ou encore le règlement (UE) n° [656/2014](#) du 15 mai 2014 établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

¹⁵ Au moment de leur adhésion, les pays candidats à Schengen doivent incorporer l'ensemble de l'acquis de Schengen dans leur système juridique. Le Conseil se prononce sur les demandes d'adhésion à l'espace Schengen à l'unanimité. Avant que cette décision ne soit prise, les experts de la Commission et des États membres doivent déterminer si toutes les mesures nécessaires à la levée des barrières ont été adoptées. Voir le [règlement \(UE\) n° 1053/2013](#) du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen.

Schéma 1 – Espace Schengen



Source: Commission européenne, [DG Migration et affaires intérieures](#).

Règlement (CE) n° 562/2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)

Ce règlement est une évolution des dispositions de l'acquis de Schengen. Il fixe les règles relatives aux contrôles aux frontières des personnes franchissant les frontières extérieures de l'Union, ainsi que les frontières intérieures de l'Union¹⁶. Il aborde également les règles relatives à la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures. Il s'applique à toute personne franchissant les frontières intérieures ou extérieures d'un État membre¹⁷. Lorsqu'ils mettent en œuvre ce règlement, les États membres doivent se conformer pleinement au droit international et de l'Union relatifs au statut des réfugiés¹⁸.

Le règlement définit les mesures de contrôle requises pour les ressortissants des États membres et les ressortissants de pays tiers, ces derniers étant soumis à des contrôles plus approfondis aux fins de la vérification de leur droit d'entrée et de leurs documents de voyage. Les frontières intérieures peuvent toutefois être libres de tout contrôle des personnes, quelle que soit la nationalité de celles-ci, bien que les forces de l'ordre des États membres conservent la possibilité d'exercer leurs compétences aux frontières.

Le code frontières Schengen permet une réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures en cas de menace grave ou immédiate. En revanche, cette réintroduction est limitée dans le temps et les délais exacts sont fixés selon le type de problème rencontré. Un État membre décidant de fermer temporairement ses frontières doit en avvertir la Commission et les autres États membres. Le Conseil européen peut, dans des cas exceptionnels, recommander aussi la fermeture des frontières intérieures sur avis de la Commission¹⁹.

Depuis 2011, la Commission européenne publie des rapports semestriels sur le fonctionnement de l'espace Schengen et fournit ainsi une vue d'ensemble des dernières évolutions dans le but de renforcer la

¹⁶ Article premier du règlement (CE) n° 562/2006.

¹⁷ Le règlement s'applique à tous les États membres, à l'exception du [Royaume-Uni](#) et de [l'Irlande](#). Il s'applique aussi à la Suisse, à la Norvège, à l'Islande et au Liechtenstein.

¹⁸ Pour de plus amples informations, voir "[Implementation Appraisal on the Dublin system](#)", Gertrud Malmersjö et Milan Remáč, service de recherche du Parlement européen, Parlement européen, avril 2016.

¹⁹ Les articles 23, 25 et 26 du règlement (CE) n° 562/2006 fixent les conditions de la fermeture des frontières intérieures. Les articles 23 et 25 peuvent être utilisés consécutivement.

coopération entre les États membres. Le [dernier rapport en date](#), publié en décembre 2015, porte essentiellement sur le défi de la migration et sur les attentats terroristes de Paris. Dans ce rapport, la Commission fait le bilan des principaux enseignements tirés de ces événements, qui démontrent selon elle qu'il est impératif de renforcer les procédures d'enregistrement et de filtrage des demandeurs d'asile et qu'il faut s'assurer que la législation de l'Union dans ce domaine soit respectée. La Commission souligne que la fermeture temporaire des frontières peut contribuer à résoudre le problème des mouvements secondaires dans des circonstances extrêmes et que les États membres doivent être en mesure de suivre efficacement l'évolution des migrations afin de pouvoir se préparer de manière appropriée.

En 2013²⁰, le contrôle de la mise en œuvre de Schengen a été renforcé. Il a été établi qu'à partir de 2015, de cinq à sept États membres seraient évalués chaque année, les premiers concernés étant l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, le Liechtenstein et les Pays-Bas²¹. Une fois évalués, les États membres doivent donner suite en expliquant comment ils envisagent de résoudre les éventuelles insuffisances relevées. Dans des cas extrêmes où des insuffisances persistent et où le recours à un soutien additionnel provenant, par exemple, de Frontex n'a pas suffi à résoudre les problèmes des États membres, les contrôles aux frontières peuvent être réintroduits de façon temporaire.

En décembre 2015, la Commission a publié une [proposition visant à modifier le règlement relatif à une modification ciblée du code frontières Schengen](#).²² Si la proposition en soi ne concerne que l'article 7 du règlement (CE) n° 562/2006, ses retombées sont assez considérables. La proposition vise à renforcer les contrôles des documents d'identité et de voyage des ressortissants des États membres (ou d'autres personnes jouissant du droit à la libre circulation) lorsqu'ils franchissent les frontières extérieures de l'Union, tant à l'entrée qu'à la sortie. Des contrôles à la sortie sont également introduits pour les ressortissants de pays tiers. Aucune analyse d'impact n'est fournie, ce qui rend difficile l'évaluation de l'incidence, notamment, de l'extension des contrôles appliqués aux ressortissants de l'Union. Toutefois, la Commission reconnaît que sa proposition pourrait entraîner un problème supplémentaire, à savoir que le contrôle systématique de tous les ressortissants de l'Union pourrait "avoir un effet disproportionné sur la fluidité du trafic à la frontière", et a donc proposé que les États membres, après avoir formellement évalué les risques, puissent, dans certains cas, se limiter à des vérifications ciblées. Aucun détail n'est fourni quant à la teneur de telles vérifications ciblées.

Système d'entrée/sortie — Ce système, évoqué pour la première fois en 2013, a fait l'objet d'une [proposition révisée](#) présentée par la Commission en avril 2016 portant création d'un système d'entrée/sortie pour enregistrer les données relatives aux entrées et aux sorties des ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres de l'Union européenne. Cette proposition entraînerait également une modification du code frontières Schengen afin d'y intégrer des modifications techniques. Les principaux motifs de l'introduction d'un système d'entrée/sortie étaient les suivants: réduire les temps d'attente aux frontières, améliorer l'identification des personnes ayant dépassé la durée de séjour autorisée et lutter contre le terrorisme. La proposition s'accompagne d'une [analyse d'impact](#) et complète la proposition relative au code frontières Schengen. Il est souligné dans l'analyse d'impact qu'une gestion plus efficace des ressortissants de pays tiers aux frontières améliorerait également la gestion globale des frontières en cas de renforcement des contrôles aux frontières des ressortissants de l'Union.

1.2 Vue d'ensemble de Frontex et de la législation connexe

L'agence Frontex²³ a été établie en octobre 2004 par le règlement (CE) n° [2007/2004](#) du Conseil et est opérationnelle depuis octobre 2005. Le principal objectif de Frontex est de promouvoir et de coordonner la

²⁰ Voir le règlement (UE) n° 1053/2013.

²¹ Le rapport semestriel de la Commission sur le fonctionnement de l'espace Schengen fait aussi le point sur les évaluations 2015 et évoque notamment les résultats des visites annoncées en Autriche et en Belgique (COM(2015)0675).

²² COM(2015)0670.

²³ Nom complet de Frontex: Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

gestion des frontières en Europe. Si l'accent est mis principalement sur la coordination des opérations conjointes, l'agence fournit aussi des formations et des analyses de risques, et mène des recherches. En outre, elle assure la coordination des opérations conjointes de retour. Le rôle de Frontex a été renforcé au fil du temps, notamment en 2007²⁴, lorsque les équipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT) ont été mises en place et les responsabilités des agents invités définies (garde-frontières nationaux déployés en dehors de leur propre État membre). Dans une situation de crise, un État membre peut demander le déploiement d'équipes d'intervention rapide aux frontières, qui fourniront une aide limitée dans le temps aux garde-frontières. Ce mécanisme a rarement été utilisé, mais a par exemple été déployé en 2010 sur la frontière gréco-turque. En 2011²⁵, le rôle de Frontex a été encore renforcé par la disposition qui habilite Frontex à mettre sur pied des équipes européennes de garde-frontières pour des opérations conjointes et des interventions rapides aux frontières. Ces équipes seraient composées d'experts des États membres sélectionnés en fonction des profils spécifiques d'experts établis par Frontex.

Évaluation de Frontex

Frontex a rapidement pris de l'ampleur sur une période restreinte, tant en termes de personnel que de budget. En raison de difficultés de recrutement, l'agence était fortement dépendante des experts nationaux détachés au moment de sa création. Ces experts représentent encore près d'un quart du personnel, tandis que 45 % environ sont désormais des agents temporaires²⁶. Depuis la création de Frontex, deux évaluations externes ont été menées, l'une en 2009²⁷ et l'autre en 2015²⁸. Ces deux évaluations se sont fondées essentiellement sur les opinions des parties prenantes et du personnel (principalement recueillies lors d'entretiens et d'enquêtes en ligne) au sujet de l'efficacité et de l'efficacé de l'agence, et non sur des données quantitatives concernant les résultats obtenus. Dans l'ensemble, les deux évaluations ont indiqué que Frontex était parvenue à remplir sa mission.

L'évaluation de 2009 a fait remarquer qu'il était trop tôt pour évaluer pleinement l'incidence de l'agence. S'il a constaté que Frontex avait atteint ses objectifs jusqu'à présent, le [rapport](#) a aussi relevé certaines limites, en particulier le fait que l'agence devait utiliser les équipements d'un État membre donné qui, bien que promis, n'étaient pas toujours mis à disposition et demeuraient sous le contrôle dudit État membre. L'évaluation de 2015²⁹ s'est penchée sur l'évolution de Frontex de 2008 à 2014. Cette évaluation a conclu que, globalement, l'agence Frontex fonctionnait efficacement. Elle a mis plus particulièrement en évidence l'efficacité de la coordination de l'agence dans le cadre des opérations conjointes et des retours. Le rapport a également fourni quelques pistes d'amélioration. Ainsi, il conviendrait de préciser le rôle de l'agence, notamment au regard des États membres et des autres agences de l'Union. Frontex ne dispose pas non plus d'informations suffisantes pour évaluer la capacité des États membres à résoudre un problème sur leur territoire. Enfin, Frontex n'accède que difficilement aux ressources techniques des États membres et manque de ressources humaines pour promouvoir efficacement le suivi des droits fondamentaux dans toutes ses activités. Le rapport a par ailleurs souligné que les ressources humaines et financières n'avaient pas toujours évolué de pair avec le développement des attributions de l'agence, et qu'il faudrait en faire davantage pour mieux intégrer les différentes unités au sein de l'agence.

Sur le plan des ressources, la Commission européenne a relevé que le budget de Frontex avait continué de croître en raison de la pression migratoire. Dans sa proposition relative au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, elle prévoit que l'enveloppe initiale de 143 millions d'euros pour 2015 passe à 238 millions d'euros en 2016, pour atteindre 322 millions d'euros en 2020. Le nombre d'agents passerait aussi de 402 au début de l'année 2016 à 1000 en 2020, lorsque tous les nouveaux agents auront été recrutés.

²⁴ Règlement (CE) n° [863/2007](#).

²⁵ Règlement (UE) n° [1168/2011](#).

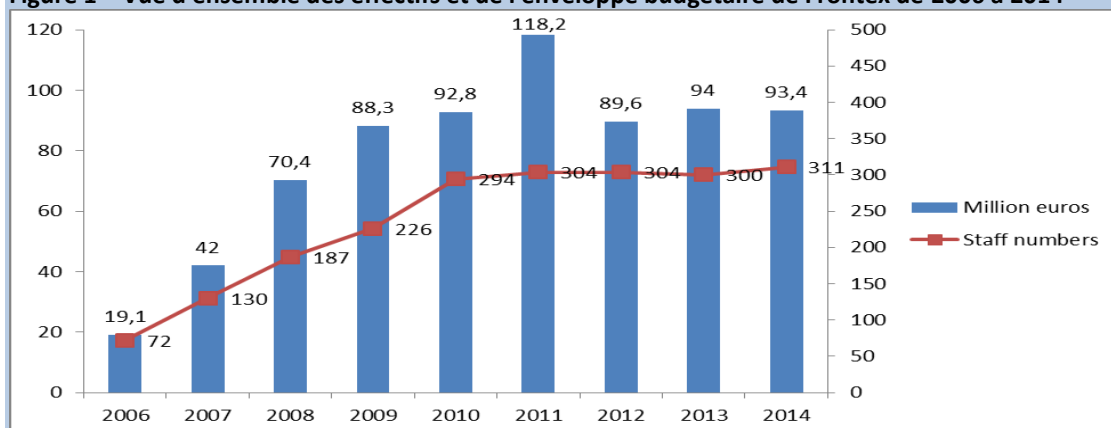
²⁶ Divers rapports généraux annuels de l'agence Frontex.

²⁷ "External evaluation of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union", COWI, janvier 2009.

²⁸ "External evaluation of the Agency under Art. 33 of the Frontex Regulation: Final Report", Ramboll Management Consulting and EurAsylum, juillet 2015. Non disponible sur l'internet à la date du 18 avril 2016.

²⁹ Voir note de bas de page 28.

Figure 1 – Vue d'ensemble des effectifs et de l'enveloppe budgétaire de Frontex de 2006 à 2014



Source: divers rapports généraux annuels de l'agence Frontex.

Au niveau des États membres, l'organisation des garde-frontières et des garde-côtes varie considérablement. Dans certains cas, les garde-frontières et les garde-côtes appartiennent à des agences distinctes tandis que, dans d'autres, la gestion des frontières est du ressort de la police nationale (voir la [vue d'ensemble](#) des agences nationales de Frontex). Par exemple, la Border Force britannique opère des contrôles dans 138 postes-frontières aériens, maritimes, ferroviaires et portuaires, y compris en France et en Belgique. Elle emploie plus de 7 000 personnes et son budget s'élève à quelque 600 millions de livres sterling³⁰. Les services de recherche et de sauvetage en mer le long des côtes sont assurés par la Maritime and Coastguard Agency, qui compte plus de 1 000 agents chargés de mener des opérations de recherche et de sauvetage, d'élaborer des orientations sur les questions maritimes et de fournir des certificats aux marins.

Le corps italien de garde-côtes dispose d'un effectif de plus de 10 000 agents, ainsi que de 150 navires et de 21 avions. Il mène principalement des opérations de recherche et de sauvetage, mais traite aussi d'autres questions liées à la sécurité et au contrôle maritimes. De plus, l'Italie s'appuie aussi sur la police nationale, qui est chargée du contrôle des frontières, et sur la Guardia di Finanza, qui s'occupe, entre autres, de la lutte contre la contrebande³¹.

Dans sa [proposition](#)³² relative à un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes présentée en décembre 2015, la Commission propose d'élargir considérablement le mandat de Frontex et de rebaptiser l'agence "corps européen de garde-frontières et de garde-côtes". La nouvelle agence assumerait un rôle plus important de supervision afin de garantir le fonctionnement efficace des contrôles aux frontières. Les principales nouveautés sont les suivantes:

- possibilité d'intervenir – l'agence évaluerait la capacité des États membres à faire face aux problèmes à leurs frontières au moyen d'évaluations obligatoires de la vulnérabilité. Dans le cas où un État membre ne donnerait pas suite à l'évaluation, l'agence aurait la possibilité d'intervenir dans l'État membre en question avec l'accord préalable de la Commission;
- capacités de surveillance accrues – par la création d'un centre de surveillance et d'analyse des risques, qui traiterait des questions liées à l'immigration clandestine et à la criminalité transfrontière. En vertu de la proposition, l'agence disposerait également de personnel sur le terrain dans un État membre ou dans un pays tiers afin de suivre les événements de plus près;

³⁰ "The Border Force: Securing the border", Parlement britannique, Chambre des communes, commission du Trésor public, décembre 2013.

³¹ Site internet de Frontex – [vue d'ensemble](#) des autorités nationales.

³² COM(2015)0671.

- meilleur accès aux ressources – mise en commun obligatoire des ressources humaines et possibilité de déployer un propre parc d'équipements techniques;
- rôle accru dans le domaine des retours – création d'un bureau chargé des retours qui aiderait les États membres pour le retour des personnes en séjour irrégulier dans l'Union et jouerait un rôle de coordination dans les opérations menées conjointement par les États membres et les pays tiers; and
- accent mis davantage sur la charte des droits fondamentaux, par la mise en place d'un mécanisme de plainte pour traiter les plaintes pour violation des droits fondamentaux durant les opérations auxquelles l'agence prend part.

Toutefois, ces propositions ne s'accompagnaient pas d'une analyse d'impact, comme cela a été souligné lors de la réunion de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen (LIBE) du 29 février 2016.

La Commission européenne a souligné le caractère urgent des propositions déposées le 15 décembre 2015, d'autant que l'immigration de masse représente un immense défi pour l'Europe. Dans ses [conclusions](#) du 19 février 2016, le Conseil européen a réclamé une accélération du circuit de la proposition et une approbation de celle-ci avant la fin juin 2016. Le [6 avril](#) 2016, le Conseil a annoncé qu'il avait arrêté sa position et était prêt à négocier avec le Parlement lorsque celui-ci aurait fait de même.

Avant la présentation de la proposition, le conseil d'administration de Frontex avait formulé une série de [recommandations](#) à la suite de l'évaluation de l'agence en juillet 2015. Parmi ces recommandations figurent les suivantes: renforcer le rôle de Frontex dans les opérations de retour, conférer à l'agence la capacité de proposer des déploiements à court terme des équipes d'intervention rapide aux frontières, multiplier les occasions de coopération avec les pays tiers, donner à Frontex la possibilité de surveiller les mouvements irréguliers à l'intérieur de l'Union, réformer la gestion financière de Frontex³³ et évoluer vers un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, c'est-à-dire un système de garde-frontières européens assorti d'un parc d'équipements techniques.

La proposition, en l'état actuel, contient plusieurs des éléments clés mis en évidence dans les recommandations du conseil d'administration. Elle prévoit également un mécanisme de traitement des plaintes, comme l'avait suggéré le Médiateur européen (voir section 2 de la présente note), ce qu'approuve le Parlement (voir section 3 de la présente note).

2. Rapports, évaluations et études à l'échelle de l'Union

Étude du Parlement européen: [The proposal for a European Border and Coast Guard: Evolution or revolution in external border management?](#) (La proposition relative à un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes: évolution ou révolution de la gestion des frontières extérieures?) (avril 2016)³⁴

Le rapport recense les principaux domaines traités par la proposition législative susmentionnée, l'incidence probable de celle-ci et les lacunes qu'elle comporte. Par exemple, d'après le rapport, le "droit d'intervenir" et l'obligation de mettre à disposition des garde-côtes pour des équipes d'intervention rapide sont contraires aux traités européens et s'opposent au droit des États membres d'assurer leur sécurité intérieure. Le rapport met également en lumière les lacunes dont souffrent certaines parties et suggère, afin d'éviter les chevauchements, d'opérer une distinction plus claire entre les différentes responsabilités relevant des mécanismes d'évaluation de Schengen et de l'évaluation de la vulnérabilité. Des clarifications sont par ailleurs nécessaires quant à la nature des "informations pertinentes" que les États membres sont

³³ Frontex cofinance actuellement ses activités opérationnelles par des subventions, mais considère qu'une relation contractuelle entre elle et ses bénéficiaires serait un système plus efficient.

³⁴ [Rapport](#) publié par le département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles (PE) et produit à l'intention de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen.

tenus de fournir à Frontex pour ses analyses des risques et quant à la responsabilité des garde-côtes lorsqu'ils agissent hors de leur territoire.

Le rapport estime qu'il conviendrait en outre de renforcer la conformité avec la charte européenne des droits fondamentaux et de prévoir un rôle pour l'officier aux droits fondamentaux de Frontex dans les opérations de retour. Une coopération avec des pays tiers, particulièrement en matière de retour, ne peut être envisagée que si les pays en question sont parties à la [convention de Genève relative au statut des réfugiés](#) et à la [convention européenne des droits de l'homme](#). Le rapport conclut que la proposition ne règle pas la question de la responsabilité des États membres et des garde-frontières et garde-côtes, et que persiste un doute sur la répartition des responsabilités entre les différents acteurs de la gestion des frontières. Il relève enfin que le cumul par Frontex des responsabilités de suivi des États membres et de coordination de leurs opérations communes pourrait devenir problématique.

Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control external borders of the Union (Étude de faisabilité de la Commission européenne sur la création d'un système européen de garde-frontières chargé de contrôler les frontières extérieures de l'Union) (juin 2014)

L'étude envisage trois options pour la création d'un système européen de garde-frontières. Ces options ont été mises au point à partir de recherches documentaires et de retours d'expérience de la part de la Commission et de Frontex, puis testées avec les parties prenantes. Il n'est pas indiqué si d'autres possibilités ont été examinées. Trois solutions ont été testées: 1) une agence de l'Union agissant en soutien aux États membres dans la gestion des ressources; 2) un partage des responsabilités et de la prise de décision entre les États membres et une agence de l'Union; 3) la délégation de la prise de décision à une agence de l'Union.

Un questionnaire a été envoyé aux représentants des États membres, qui ont ensuite participé à des groupes de réflexion afin d'expliquer leurs réponses plus en détail. L'étude s'est appuyée sur plusieurs types de contacts dans les États membres chargés de recruter des participants pour les groupes de réflexion. L'identité des participants aux recherches menées dans chaque État membre est par conséquent inconnue, et aucune information n'apparaît sur les méthodes utilisées pour l'analyse des données qualitatives (groupes de réflexion). Quelques députés membres de la commission LIBE du Parlement européen, ainsi que certains de leurs assistants, ont également été entendus à un stade plus avancé de l'étude. Le rapport conclut que les États membres souhaitent, de manière générale, conserver le contrôle de leurs garde-frontières et recommande l'adoption d'une démarche progressive dans l'intégration de ces derniers.

Rapports spéciaux du Médiateur européen

Le Médiateur a examiné les travaux réalisés par Frontex, en particulier dans le domaine de la charte européenne des droits fondamentaux, depuis la modification du règlement Frontex en 2011³⁵ qui visait à y inscrire l'obligation explicite pour l'agence d'agir dans le respect de la charte. Le Médiateur a ouvert une enquête d'initiative ([OI/5/2012/BEH-MHZ](#)) en 2012 afin d'évaluer le respect de la charte par Frontex, en s'appuyant sur l'avis de parties prenantes (18 réponses reçues). S'il ressort de l'enquête que Frontex a accompli des progrès appréciables, plusieurs [recommandations](#) y sont mises en avant, notamment l'élaboration de lignes directrices pour le personnel participant aux opérations de retour conjointes et l'apport d'éclaircissements sur divers aspects de son code de conduite. Une des recommandations, relative à la mise en place d'un mécanisme interne de traitement des plaintes potentielles liées aux droits fondamentaux, n'a pas été acceptée par Frontex³⁶. L'agence a argué que ce point ne relevait pas de son mandat et qu'elle ne pouvait répondre des actes des États membres participant aux opérations. Toutefois, le Médiateur a répondu que l'agence serait malgré cela tenue responsable des actes de son propre personnel chargé de la coordination des opérations. Il a par conséquent demandé au Parlement européen de soutenir sa recommandation concernant la mise en place d'un mécanisme de traitement des plaintes au sein de Frontex.

³⁵ Règlement [1168/2011/UE](#).

³⁶ Voir la [réponse](#) de Frontex.

Le Médiateur a également mené une enquête sur les opérations de retour de Frontex ([OI/9/2014/MHZ](#)) et émis plusieurs [recommandations](#) sur les mesures permettant de garantir le respect des droits fondamentaux pendant les opérations de retour forcé – par exemple, la promotion de règles communes sur le recours à la contrainte et la garantie que les femmes enceintes et les enfants sont assis séparément lors du retour. Dans sa [réponse](#), Frontex a souligné que les États membres étaient responsables des personnes rapatriées depuis leur territoire, mais a reconnu que l'existence de différentes réglementations au niveau national posait un problème d'ordre pratique.

Autres rapports

Étude: "A European Border and Coast Guard: What is in a name?" (Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes: quels concepts derrière les mots?), Centre d'études de la politique européenne (CEPS), 2016

Ce document, élaboré par le CEPS, centre de recherche indépendant, propose une évaluation critique de la proposition de la Commission concernant le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Les auteurs avancent que la proposition n'aboutira pas à la formation d'un véritable corps de garde-frontières et de garde-côtes, car Frontex, qui sera dotée de pouvoirs de plus en plus importants, restera cependant dépendante des États membres sur le plan des ressources. D'après eux, Frontex a régulièrement bénéficié d'une hausse de son budget pour faire face aux nouveaux défis en matière de migration, mais les embauches n'ont pas progressé dans la même mesure, ce qui a empêché l'agence de gérer la situation plus efficacement. De plus, la proposition ne répond pas au problème essentiel de la capacité des États membres à recevoir les demandeurs d'asile et à traiter leurs dossiers. Pour être couronnée de succès, toute initiative devra combler les lacunes internes à l'Union en matière de gestion des demandeurs d'asile et de contrôle des frontières extérieures. Si l'objectif est de renforcer Frontex, la proposition devra par ailleurs revoir les compétences qui sont dévolues à l'agence par le bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) et le système de Dublin.

Le coût du non-Schengen

Plusieurs organismes ont examiné les coûts qu'engendrerait la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures. France Stratégie, un organisme public français de réflexion, s'est penché sur les [conséquences](#)³⁷ qu'aurait un rétablissement des frontières à l'intérieur de l'espace Schengen pour la France. Le coût estimé serait pour la France, à court terme, de 1 à 2 milliards d'euros par an et, à long terme, de 10 milliards d'euros. La Bertelsmann Stiftung, une fondation allemande, a par ailleurs analysé l'incidence économique de ce rétablissement pour l'Europe et, en particulier, pour l'Allemagne, dans son [Study on Departure from the Schengen Agreement](#) (Étude sur l'abandon de l'accord de Schengen), qui souligne également la gravité des répercussions à long terme. D'après cette étude, la fermeture des frontières entraînerait un ralentissement de la croissance qui coûterait environ 77 milliards d'euros à l'Allemagne d'ici à 2025. Elle prévoit en outre que le rétablissement des contrôles aux frontières aurait une incidence particulièrement néfaste pour l'Autriche, l'Espagne et le Royaume-Uni. Ces deux rapports ont été publiés en 2016.

3. Position du Parlement européen/Questions parlementaires

3.1 Résolutions du Parlement européen

Résolution du Parlement européen du 2 décembre 2015 sur le rapport spécial du Médiateur européen dans l'enquête d'initiative relative à Frontex³⁸

Tout en reconnaissant le travail accompli par Frontex pour s'assurer du respect de la charte européenne des droits fondamentaux dans ses activités, le Parlement apporte son soutien à la proposition du Médiateur européen de créer un mécanisme de traitement des plaintes au sein de Frontex afin de répondre à toute plainte relative à des violations potentielles des droits fondamentaux. Le Parlement estime que l'existence d'un tel mécanisme permettrait d'accroître sensiblement la transparence et de

³⁷ "Les conséquences économiques d'un abandon des accords de Schengen", France Stratégie, février 2016.

³⁸ [P8_TA-PROV\(2015\)0422](#).

renforcer sa propre capacité à surveiller les activités de l'agence. Il exprime par ailleurs des inquiétudes quant au "vide juridique" qui entoure la participation de personnel originaire de pays tiers aux opérations conjointes de retour.

Dans son [suivi](#), la Commission affirme que sa proposition de création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes comprend un mécanisme de traitement des plaintes qui remplit les critères énoncés par la résolution du Parlement.

[Résolution](#) du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur la prévention de la radicalisation et du recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes³⁹

Cette résolution présente la position du Parlement sur la radicalisation et le recrutement de citoyens de l'Union par des organisations terroristes. Le Parlement rappelle, à cet égard, que l'Union doit renforcer de toute urgence les contrôles aux frontières extérieures, dans le plein respect des droits fondamentaux, et invite les États membres à recourir aux instruments existants, notamment le système d'information Schengen, ainsi qu'à appliquer dans son intégralité la réglementation en vigueur concernant les contrôles à l'entrée ou à la sortie aux frontières extérieures de l'Union. Par ailleurs, il presse instamment les États membres de coopérer plus étroitement et de partager plus efficacement les informations en leur possession concernant les "combattants étrangers".

Dans son [suivi](#), la Commission axe son argumentation sur la prévention de la radicalisation, mais n'apporte pas de réponse aux questions soulevées quant à l'espace Schengen et aux frontières extérieures.

[Résolution](#) du Parlement européen du 10 septembre 2015 sur la migration et les réfugiés en Europe⁴⁰

Le Parlement réaffirme son engagement à maintenir l'ouverture des frontières à l'intérieur de l'espace Schengen. Il souligne toutefois la nécessité de garantir une gestion efficace des frontières extérieures. Il insiste également, à cet égard, sur le fait que la libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen représente l'une des plus grandes réussites de l'intégration européenne. Le Parlement dénonce par ailleurs le fait que les personnes ayant besoin d'une protection internationale n'ont pas beaucoup de possibilités légales d'entrer sur le territoire de l'Union. Il relève que l'érection de clôtures et la fermeture hermétique des frontières extérieures poussent aussi ces personnes à faire appel aux services de passeurs.

Dans son [suivi](#)⁴¹ de la résolution, la Commission ne réagit pas spécifiquement aux points susmentionnés⁴².

[Résolution](#) du Parlement européen du 7 juillet 2011 sur les modifications du système Schengen⁴³

Dans cette résolution, le Parlement recommande vivement "le renforcement de la gouvernance Schengen afin de pouvoir garantir que chaque État membre est effectivement en mesure de contrôler sa portion des frontières extérieures de l'Union". Il demande qu'il soit fait preuve "d'une plus grande solidarité envers les États membres confrontés aux flux de migrants les plus importants". Par ailleurs, il met l'accent sur le fait qu'il importe de s'assurer que tous les États membres respectent les règles relatives à Schengen et appelle de ses vœux un renforcement du mécanisme d'évaluation de Schengen. Le Parlement invite en outre la Commission à indiquer clairement quelles seraient les modalités de rétablissement temporaire des contrôles aux frontières et à prévoir des dérogations supplémentaires.

Dans son [suivi](#)⁴⁴ d'octobre 2011, la Commission informe le Parlement du fait qu'elle a présenté des [propositions](#) de renforcement de la gouvernance de Schengen et tenu compte de sa résolution. Elle fait remarquer que les propositions renforcent la capacité à évaluer et à surveiller l'application de l'acquis de Schengen par les États membres. Par ailleurs, ces propositions apportent des éclaircissements concernant le mécanisme européen de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. La Commission souligne que le rétablissement de ces contrôles ne peut être que temporaire.

³⁹ [P8_TA-PROV\(2015\)0410](#).

⁴⁰ [P8_TA-PROV\(2015\)0317](#).

⁴¹ [SP\(2015\)748](#).

⁴² Le Parlement réagit à la question de l'espace Schengen et des frontières extérieures dans d'autres résolutions – par exemple la [résolution](#) du 4 février 2016 sur la situation spécifique des îles.

⁴³ [P7_TA\(2011\)0336](#).

⁴⁴ [SP\(2011\)8297](#).

3.2 Questions écrites des députés au Parlement européen⁴⁵

[Question avec demande de réponse écrite d'Aldo Patriciello \(PPE, Italie\), janvier 2016](#)

Le député demande à la Commission quelles mesures elle entend adopter pour protéger l'acquis de Schengen face aux pays qui mettent en péril la stabilité de l'Union en manquant aux obligations qu'ils ont contractées.

[Réponse de Dimitris Avramopoulos au nom de la Commission, février 2016](#)

La Commission répond qu'elle suit de près toutes les décisions des États membres eu égard à la nécessité et à la proportionnalité du rétablissement des contrôles aux frontières et des prolongations ultérieures. En cas de doute concernant ces décisions, elle prendra contact avec les autorités nationales afin de demander un complément d'information et pourra éventuellement émettre un avis. La Commission relève qu'elle a émis un avis, en octobre 2015, sur le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières en Allemagne et en Autriche⁴⁶.

[Question avec demande de réponse écrite de Gérard Deprez \(ALDE, Belgique\), janvier 2016](#)

Le député demande à la Commission quand elle entend présenter une évaluation globale du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) et des échanges bilatéraux et multilatéraux d'informations supplémentaires entre les États membres.

[Réponse de Dimitris Avramopoulos au nom de la Commission, février 2016](#)

La Commission informe le député qu'elle envisage de présenter un rapport sur l'évaluation globale du SIS II au deuxième trimestre de 2016. Elle fait également référence à une [feuille de route pour l'évaluation et le bilan de qualité](#) du SIS II.

[Question avec demande de réponse écrite de Nadine Morano \(PPE, France\), janvier 2016](#)

La députée demande à la Commission de préciser quelles mesures elle entend mettre en place, tant aux frontières de l'espace Schengen qu'en son sein, pour aider les États membres à renforcer la sécurité des citoyens.

[Réponse de Dimitris Avramopoulos au nom de la Commission, mars 2016](#)

La Commission mentionne plusieurs mesures qu'elle a adoptées afin de relever les défis auxquels l'Europe est actuellement confrontée, notamment le [projet de règlement](#) relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et la [proposition](#) modifiant le code frontières Schengen. Par ailleurs, elle précise qu'elle a [proposé](#) de modifier le système européen d'information sur les casiers judiciaires pour y inclure les ressortissants de pays tiers et présenté un [projet de directive](#) relative à la lutte contre le terrorisme.

[Question avec demande de réponse écrite d'Eleni Theocharous \(PPE, Chypre\), décembre 2015](#)

Dans le contexte du débat public et des critiques relatifs à l'incapacité de la Grèce à défendre ses frontières, la députée demande à la Commission de formuler des recommandations pour stopper l'afflux de migrants. Elle lui demande également si elle a connaissance de la politique agressive menée par la Turquie à l'égard de la Grèce.

[Réponse de Dimitris Avramopoulos au nom de la Commission, février 2016](#)

La Commission répond que le [plan d'action commun UE-Turquie](#) a pour objectif de répondre à la crise des migrants en apportant un soutien aux Syriens placés sous protection temporaire en Turquie et en renforçant la coopération afin d'empêcher un afflux de migrants irréguliers dans l'Union. Il vise à renforcer la coopération entre l'Union et la Turquie dans le domaine de la lutte contre les passeurs. La Commission, à cet égard, évoque également l'intensification des échanges d'information et la nécessité de respecter les engagements mutuels. Elle relève par ailleurs que le concept de "point d'accès" est en cours de déploiement en Grèce et devrait permettre de mieux gérer l'afflux de migrants aux points d'entrée sur le territoire de l'Union qui sont confrontés à une pression migratoire particulièrement élevée.

⁴⁵ Diverses questions ont été posées par les députés concernant Schengen et les frontières extérieures de l'Union. Voir par exemple [P-000108-16](#), [E-000413-16](#), [E-015995-15](#), [E-000040-16](#), [E-000078-16](#), [E-000095-16](#), [E-000363-16](#), [E-015675-15](#), [E-015647-15](#), [P-001913-16](#), [E-001386-16](#), [P-001304-16](#), [E-001119-16](#) et [E-015392-15](#).

⁴⁶ C(2015) 7100 final.

4. Comité économique et social européen (CESE) et Comité des régions (CdR)

Lors de son assemblée plénière du 17 février 2016, le CESE a adopté une [résolution](#) soutenant le système de Schengen. Il y invite les États membres à ne pas rétablir les contrôles aux frontières, la libre circulation au sein de l'espace Schengen étant l'une des réussites les plus concrètes de l'Union. Il les met par ailleurs en garde: les effets de ce rétablissement seraient dévastateurs. Ainsi, le CESE les encourage à s'employer plutôt à protéger efficacement les frontières extérieures de l'Union. Il demande en outre à la société civile de soutenir le renforcement, voire l'élargissement, de l'espace Schengen et s'engage à inviter les représentations auprès des institutions européennes à rappeler à celles-ci l'importance de conserver le système de Schengen. Le CESE prépare actuellement son avis sur la proposition de la Commission relative aux [garde-frontières européens](#), qui devrait être voté lors de la plénière des 25 et 26 mai 2016.

Le CESE a créé une page dédiée à ses travaux sur les [migrations](#), sur laquelle il présente des histoires racontées par des locaux, recueillies "sur le front" en Grèce et en Italie, dans les pays de transit (Autriche et Hongrie) et dans les pays de destination (Suède, Belgique et Royaume-Uni).

5. Cour des comptes européenne (CCE)

En 2014, la Cour a procédé à un examen du Fonds pour les frontières extérieures (FFE), qui a pour but de garantir un contrôle efficace des frontières extérieures de l'Union. Ce Fonds est le principal instrument de soutien financier de l'Union consacré à ses frontières extérieures. L'examen portait sur la période 2007-2013 – à l'époque, près de 2 milliards d'euros ont été mobilisés pour la gestion des frontières. Les États membres utilisent les fonds principalement dans le cadre de programmes nationaux, mais la Commission garde le contrôle du budget global. Le rapport indique que le Fonds a contribué à la solidarité financière, objectif essentiel, mais que le manque de suivi et d'évaluation au sein des États membres et de la Commission a rendu impossible l'évaluation précise de la valeur ajoutée apportée par l'Union. Il alerte par ailleurs sur les graves faiblesses relevées dans la gestion des fonds par des États membres clés tels que l'Espagne, l'Italie et la Grèce, qui ont reçu presque la moitié des fonds alloués. Le rapport recommande la définition d'indicateurs clairs qui permettront de mesurer plus précisément l'incidence du Fonds, de faire davantage pour accroître la valeur ajoutée européenne, de mieux intégrer le FFE dans les stratégies nationales de gestion des frontières et d'améliorer la mise en œuvre des fonds dans les États membres. De plus amples informations sont présentées dans [la note d'information de l'EPRS](#)⁴⁷ consacrée à ce sujet.

En 2016, les résultats d'un [audit](#)⁴⁸ des dépenses de l'Union⁴⁹ dans six États du voisinage oriental et méridional de l'Union ont été publiés. Le rapport propose des pistes d'amélioration, notamment la mise en place d'objectifs mesurables ainsi que de processus de suivi et d'évaluation plus efficaces. Quant à son programme de travail⁵⁰ pour 2016, la Cour des comptes prévoit également de préparer un audit sur la réponse apportée par la Commission à la crise des réfugiés.

6. Conclusions

Les événements de 2015, principalement l'afflux sans précédent de migrants dans l'Union, mais aussi les attentats de Paris, ont démontré que les stratégies actuelles de gestion des frontières ne suffisaient pas pour répondre efficacement à ces problèmes. Ces événements ont également souligné à quel point les frontières extérieures de l'Union étaient intrinsèquement liées, en l'absence de frontières internes. La législation proposée vise par conséquent à renforcer la sécurité des frontières extérieures en accroissant

⁴⁷ Le Fonds européen pour les frontières extérieures (FFE): Rapport spécial n° 15/2014 de la Cour des comptes européenne, Biliana Tzarnoretchka, [Note d'information](#) "Implementation in Action" (La législation en marche), Parlement européen, service de recherche du Parlement européen, décembre 2014.

⁴⁸ [Rapport spécial n° 9/2016: "Dépenses de l'Union en matière de migration extérieure dans les pays du voisinage sud-méditerranéen et oriental jusqu'en 2014"](#), Cour des comptes européenne, mars 2016.

⁴⁹ Le rapport examine des dépenses engagées dans le cadre du programme thématique dans le domaine des migrations et de l'asile et de l'instrument européen de voisinage et de partenariat.

⁵⁰ [Le programme de travail 2016](#) considère les activités liées aux thèmes "Asile, migration et sécurité" comme des tâches prioritaires pour 2016.

les pouvoirs confiés à Frontex et en multipliant les contrôles des personnes à l'entrée et à la sortie aux frontières extérieures de l'Union. Toutefois, il est difficile d'évaluer avec exactitude l'incidence qu'auront les mesures proposées et de déterminer si elles permettront de relever efficacement les défis concernant les frontières de l'Union, puisqu'aucune analyse d'impact n'a été menée à ce jour.

D'après les études et les débats susmentionnés concernant la proposition de consolider Frontex, il apparaît peu probable que cette solution permette de remédier aux principales faiblesses de l'agence – à savoir, le manque de clarté quant à la répartition des responsabilités entre Frontex et les autres organes de l'Union, et la dépendance à l'égard des États membres pour son financement. Le rapport commandé par la commission LIBE du Parlement européen sur la question remet par ailleurs en cause la légalité de certaines parties de la proposition, notamment le droit de l'agence à intervenir contre la volonté d'un État membre. Les évaluations de Frontex indiquent que l'agence fonctionne efficacement, en particulier dans son rôle de coordination des opérations conjointes. Les rapports d'évaluation pointent également la nécessité de préciser le rôle de l'agence, et demandent un meilleur accès aux ressources. Si ces évaluations concluent à l'efficacité de l'agence, il faut cependant noter qu'elles étaient principalement de nature qualitative et axées sur des entretiens avec des parties prenantes, plutôt que sur des données quantitatives concernant les performances organisationnelles. Il n'est par conséquent pas certain qu'elles soient assez complètes pour garantir que la modification du mandat de Frontex maximisera le potentiel de l'agence, lui permettant de fonctionner efficacement.

7. Autres sources d'information

- [Migrants in the Mediterranean: Protecting Human Rights](#) (Migrants en Méditerranée: protéger les droits de l'homme), étude à l'intention de la sous-commission "droits de l'homme" du Parlement européen, direction générale des politiques externes de l'Union, département thématique, Parlement européen, octobre 2015.
- [Europe's refugee crisis: Is Frontex bordering on chaos?](#) (La crise des réfugiés en Europe: chaos aux frontières), The Bureau of Investigative Journalism, septembre 2015.
- Frontex, [Governance Documents](#) (documents relatifs à la gouvernance).
- [The economic impact of suspending Schengen](#) (L'incidence économique d'une suspension de Schengen), Cemal Karakas, En bref, Parlement européen, service de recherche du Parlement européen, mars 2016.
- [The Economic Consequences of Schengen](#) (Les conséquences économiques de Schengen), Opinion, Bruegel, février 2016.
- [What is happening to the Schengen borders?](#) (Qu'arrive-t-il aux frontières de Schengen?) CEPS, décembre 2015.

Pour contacter l'unité "Cycle politique", veuillez envoyer un courrier électronique à l'adresse suivante: EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu

Manuscrit achevé en avril 2016. Bruxelles, © Union européenne, 2016

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

www.europarl.europa.eu/thinktank (Internet) – www.eptthinktank.eu (blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)