PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

2008/2157(INI)

18.9.2008

PROJET DE RAPPORT

sur l'évaluation et le développement futur de l'Agence FRONTEX et du système européen de surveillance des frontières EUROSUR
(2008/2157(INI))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Javier Moreno Sánchez

PR_INI

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'évaluation et le développement futur de l'Agence FRONTEX et du système européen de surveillance des frontières EUROSUR
(2008/2157(INI))

Le Parlement européen,

– vu la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen, et au Comité des Régions, faisant rapport sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX (COM(2008)0067),

– vu la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen, et au Comité des Régions, procédant à l'examen de la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) (COM(2008)0068),

– vu la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen, et au Comité des Régions sur la préparation des prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne (COM(2008)0069),

– vu le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil, du 26 octobre 2004, portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne[1],

– vu le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, agréé à Paris par les 27 États Membres le 7 Juillet 2008 et qui sera approuvé lors du prochain Conseil européen qui se tiendra en Octobre 2008,

– vu les conclusions de la présidence du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 sur "l'approche globale sur la question des migrations : priorités d'action centrées sur l'Afrique et la Méditerranée", que l'on retrouve dans les conclusions de la présidence à la suite du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2006,

– vu le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007, instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières[2],

– vu sa résolution du 26 septembre 2007 sur les priorités politiques dans la lutte contre l'immigration clandestine des ressortissants de pays tiers[3],

– vu l'article 45 de son règlement,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

[1] JO L 349 du 25.11.2004, p.1.
[2] JO L 199 du 31.7.2007, p.30.
[3] JO C 219E du 28.8.2008, p.223.

et les avis de la commission des affaires étrangères, de la commission du développement et de la commission des budgets (A6-0000/2008,

A. considérant que la lutte contre l'immigration clandestine et très spécifiquement la gestion intégrée de toutes les frontières de l'Union doit prendre place dans le cadre d'une approche globale et harmonisée des phénomènes migratoires, comprenant également l'organisation de l'immigration légale, l'intégration des immigrants légaux et la coopération avec les pays d'origine et de transit,

B. considérant que ces phénomènes migratoires perdureront aussi longtemps que persisteront les écarts de développement entre les différentes régions du monde, et qu'à ce titre il convient d'organiser la gestion des flux migratoires en synergie avec les politiques de développement et de coopération avec les pays tiers,

C. considérant que la surveillance des frontières extérieures de l'Union est un élément dynamique de la lutte contre l'immigration clandestine, à côté duquel doivent prendre place les politiques répressives complémentaires destinées à en tarir la source, comme la lutte contre le travail illégal, notamment à l'aide de l'adoption de la directive prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, et contre les réseaux de trafiquants appartenant à la criminalité organisée,

D. considérant que, même si le contrôle des frontières incombe à chaque État membre pour la part de frontière qui est la sienne, la pression migratoire exercée sur les façades Est et Sud de l'Union européenne nécessite que soit développé et organisé un esprit de coresponsabilité et de solidarité obligatoire entre États membres, de manière à faciliter la mise en commun des ressources matérielles et humaines mobilisables pour lutter contre ce phénomène,

E. accueillant avec satisfaction les premiers résultats quantifiables de l'Agence FRONTEX depuis son lancement opérationnel en octobre 2005, et la nécessaire détermination d'une stratégie à moyen et long terme rendue indispensable à ce stade de son développement,

F. considérant que cette stratégie devra précisément saisir l'occasion de tester la viabilité du principe de "*solidarité obligatoire*" entre États membres (principe auquel il a déjà été fait appel dans le cadre du règlement (CE) n°863/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières[1] (système RABIT - Rapid Border Intervention Teams), qui coordonne les capacités de réaction rapide de l'Union en cas d'urgence) afin de choisir le *modus operandi* pertinent pour garantir la mise à disposition inconditionnelle des ressources matérielles (recensées dans le répertoire centralisé d'équipements techniques (CRATE - Centralised Records of Available Technical Equipment) et humaines nécessaires à une action efficace de l'Agence,

G. considérant que toute action développée par l'Agence doit en toute hypothèse rester conforme aux normes du droit international, en particulier celles se rapportant aux droits humains, à la dignité de la personne humaine et aux réfugiés, notamment au droit d'asile, et au principe de non-refoulement,

[1] JO L 199 du 31.7.2007, p. 30.

H. considérant que l'Agence devra incorporer à toutes ses actions la nécessité de prendre les précautions et moyens nécessaires au respect des personnes les plus vulnérables, les femmes et les enfants et, particulièrement, les mineurs non accompagnés et les personnes frappées de handicaps,

I. considérant que la dimension humanitaire de l'action de FRONTEX doit être confortée par une sécurité juridique maximale, tant dans le cadre des opérations de sauvetage qu'elle est conduite à mener que dans celui des opérations de retour auxquelles elle serait amenée à contribuer,

J. considérant qu'au vu de leur succès les opérations de formation du personnel spécialisé impliqué dans le fonctionnement de FRONTEX mériteraient d'être poursuivies mais surtout étendues aux personnels des pays tiers qui sont amenés à coopérer quotidiennement avec l'Agence,

1. invite les États membres à considérer la problématique des migrations au travers d'une approche globale qui fasse avancer avec la même énergie le renforcement des contrôles aux frontières de l'Union, la lutte contre l'immigration clandestine et le retour dans leur pays d'origine des étrangers en situation irrégulière, la lutte contre le travail illégal et la traite d'êtres humains mais également l'organisation de l'immigration légale et les mesures facilitant l'intégration des immigrants légaux, le renforcement d'un partenariat global avec les pays tiers favorisant une relation positive entre migrations et développement, et la constitution d'une politique homogène en matière de droit d'asile au niveau communautaire,

2. insiste sur la prise de conscience de l'absolue nécessité pour FRONTEX de pouvoir compter, tant pour ses opérations ponctuelles que pour ses missions permanentes, sur la disponibilité des moyens mis à sa disposition par les États membres,

3. exhorte à cette fin les États membres à formaliser au plus vite un système de "solidarité obligatoire et irrévocable" permettant à FRONTEX, dans la préparation et l'accomplissement de ses missions, de lever l'hypothèque pesant sur l'étendue précise des moyens sur lesquels elle peut compter en temps réel,

4. demande que soient établies des patrouilles de veille conjointes permanentes et opérationnelles tout au long de l'année dans toutes les zones à haut risques, en particulier aux frontières maritimes,

5. invite les États membres à s'engager, le plus tôt possible, à donner un tour concret à ce principe de solidarité, en accroissant notablement les moyens matériels qu'ils mettent respectivement à la disposition de l'Agence et en l'assurant, sur le plan pratique, de leur absolue disponibilité,

6. invite FRONTEX à transmettre un rapport au Conseil et au Parlement européen, détaillant notamment l'usage effectif et la disponibilité réelle des matériels répertoriés dans la base CRATE, et à mettre l'accent si nécessaire sur les difficultés rencontrées,

7. invite les États membres, dans l'hypothèse de la persistance d'une disponibilité insuffisante de moyens, à prévoir rapidement un changement d'échelle du budget de

FRONTEX lui permettant de louer ou de faire l'acquisition de ses propres matériels pour l'accomplissement de ses missions,

8. rappelle que le Parlement européen, en sa qualité d'autorité budgétaire, a déjà augmenté le budget de FRONTEX depuis sa création et veillera à sa correcte exécution ainsi qu'à son adaptation à l'évolution de ses fonctions,

9. se félicite des efforts de coopération importants réalisés par la quasi-totalité des pays tiers avec lesquels FRONTEX est appelée à travailler au quotidien, et qui ont conduit à des résultats extrêmement positifs comme ceux obtenus aux îles Canaries,

10. exhorte *a contrario* les pays tiers dont la coopération est insuffisante - voire inexistante - à faire tous leurs meilleurs efforts afin de faciliter le travail de l'Agence, notamment en assurant une coopération plus efficace de leurs services en matière de prévention,

11. invite les États membres à permettre une révision du mandat de FRONTEX afin d'évacuer les vides juridiques qui pourraient entraver son action, intégrant notamment les conditions juridiques précises de ses interventions de sauvetage en mer ainsi que celles de sa contribution aux opérations de retour, et la possibilité de recours à ses équipements par les pays tiers, notamment par le biais de projets pilotes dont ils seraient les bénéficiaires,

12. estime que les attributions ainsi élargies de FRONTEX et l'enracinement de sa contribution dans la lutte quotidienne contre l'immigration clandestine pourraient justifier un développement structurel de ses capacités logistiques et administratives, dans le respect du principe de proportionnalité.

13. estime notamment que, si le rythme et les moyens mis en œuvre ne justifient pas encore la multiplication d'agences décentralisées, la création de deux antennes distinctes - l'une coordonnant l'activité aux frontières terrestres, l'autre les opérations maritimes - pourrait être envisagée dès aujourd'hui,

14. insiste sur la nécessité de poursuivre les opérations de formation des personnels mobilisés par les opérations de l'Agence - notamment en matière de droit maritime, de droit d´asile et de droits fondamentaux - y compris, une fois son mandat élargi, à destination des personnels des pays tiers concernés ; encourage à cette fin FRONTEX à coopérer avec d'autres institutions comme l'Office des migrations internationales, l'Agence des droits fondamentaux et le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés,

15. se félicite de la réflexion menée au Conseil dans le but de mettre sur pied le système EUROSUR, afin d'assurer une exploitation optimale de tous les dispositifs de surveillance, essentiellement en étendant leur couverture actuelle qui ne porte aujourd'hui que sur une partie des zones où les opérations sont appelées à être menées,

16. insiste donc pour que soit entamée sans délai la mise à niveau des systèmes nationaux de surveillance et leur interconnexion en réseau, et que - par souci de cohérence - soit confiée à FRONTEX le regroupement des outils disponibles, notamment la gestion du réseau d'information et de coordination sécurisé connecté à l'internet pour les services des États membres chargés de la gestion des flux migratoires (ICONET) et la reprise des activités du Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement

des frontières et d'immigration (CIREFI); insiste également sur la nécessité d´avancer sur la coopération de l'Agence en matière d'analyse des risques avec d'autres agences européennes ainsi qu'avec d'autres organismes internationaux et autorités des pays tiers responsables des contrôles aux frontières,

17. invite les États membres à veiller à ce que les besoins concrets des services responsables des contrôles aux frontières soient spécifiquement pris en compte dans les activités de recherche,

18. insiste sur l'importance d'incorporer au système global de gestion des frontières de l'Union les nouveaux systèmes européens proposés pour le contrôle aux frontières: système électronique d'autorisation de voyage (ESTA - Electronic System for Travel Authorization), système d´entré/sortie, *Fast track*, et autres;,

19. invite FRONTEX à prendre l'initiative de la création d'un environnement commun de partage de l'information entre les autorités nationales compétentes, afin d'optimiser le recueil, l'analyse et la diffusion de ces données sensibles; demande Forum européen de la recherche et de l'innovation en matière de sécurité (ESRIF - European Security Research and Innovation Forum) d'apporter sa contribution à la réalisation de cet objectif, en privilégiant dans ses travaux les applications communes en matière de perfectionnement et d'innovation des outils de surveillance.

20. invite l'Agence à informer le Parlement européen sur les accords signés avec les pays tiers ainsi qu'à rendre publics les rapports d´évaluation sur les opérations conjointes.

21. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission, aux gouvernements et aux parlements des États membres ainsi qu'au Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et à l'Organisation internationale pour les migrations.