# Note de synthèse : Proposition de refonte de Frontex

A l’occasion de son Discours sur l’Etat de l’Union le 12 septembre dernier, Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, a annoncé plusieurs propositions de la Commission relatives à la réforme en matière de migration et de gestion des frontières. Enoncées en amont du sommet informel de Salzbourg qui s’est déroulé les 18 et 19 septembre, ces initiatives reflètent la volonté de renforcer la coopération entre les Etats membres de l’UE face aux enjeux liés aux flux migratoires et au contrôle des frontières extérieures de l’Europe.

Parmi ces propositions figure notamment celle de la refonte du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes de l’UE (Frontex). C’est une mesure cruciale qui incarne le changement de paradigme en matière de politique migratoire européenne que souhaite apporter la Commission : dépasser les souverainetés étatiques en accroissant la solidarité et le partage de responsabilité entre les Etats de l’Union Européenne, pour permettre la création d’une force d’intervention fiable et rapide.

## Contexte de la proposition

La refonte de Frontex se situe dans le cadre de la réforme globale que souhaite mener la Commission en matière d’immigration et de gestion des frontières. Cette proposition d’un nouveau règlement est justifiée par le souhait d’aller vers une gestion intégrée des frontières (article 3 de la proposition de règlement) et de combler les carences de la coopération européenne en matière de gestion des frontières extérieures. Le renforcement du corps européen de garde-frontières et garde-côtes de l’UE, qui s’inscrit dans la lignée de l’Agenda européen en matière de migration, incarnerait alors un « exemple tangible de la solidarité européenne ». Intimement corrélée aux autres propositions de réforme, telles que celles de la directive Retour et de l’Agence de l’UE pour l’Asile, cette refonte révèle donc une certaine « cohérence politique » selon la Commission.

Entré en vigueur en octobre 2016 afin de réagir en urgence face à la crise migratoire, le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes est considéré comme une des clés de voûte de la politique migratoire européenne, d’où la volonté de la Commission d’étendre le mandat de ce dispositif. Ainsi, dans la proposition d’un nouveau corps européen de garde-frontières et de garde-côtes publiée le 12 septembre dernier, la Commission met l’accent sur la nécessité d’appréhender les enjeux des migrations à l’échelle de l’Union en créant une agence avec des ressources propres et des pouvoirs renforcés.

## Les principaux éléments de la proposition de refonte

* **La création d’un corps permanent de 10 000 agents, opérationnels d’ici à 2020 et doté d’équipements propres (Articles 5-2 et 55-59)**

Afin de pouvoir combler les lacunes du système de contribution volontaire des Etats en termes de personnel et d’équipement, la Commission appelle à la création d’un dispositif avec des **ressources permanentes**. L’agence disposerait à tout moment d’un **corps de 10 000 agents**, ainsi que de ses propres équipements, tels que des avions, des navires et des véhicules, et ne dépendrait ainsi plus du bon vouloir des Etats membres. La Commission a par ailleurs décidé d’octroyer 2,2 milliards d’euros dans le budget de l’UE pour la période 2021-2027 spécifiquement pour l’acquisition, l’entretien et l’exploitation des équipements aériens, terrestres et maritimes du futur corps européen.

En effet, ce dispositif serait fondé sur **une participation obligatoire et proportionnelle** de tous les Etats membres, et sur la création d’un corps modulaire permanent divisé en trois catégories d’agents : un personnel statutaire de l’Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ; des agents détachés obligatoirement auprès de l’Agence par les États membres pour une longue durée ; enfin, des agents mis à disposition obligatoirement par les États membres dans le cadre d’un déploiement de courte durée. De même, afin de renforcer le rôle de l’Agence de manière pérenne, la composition du corps se caractériserait par la mise en place progressive d’un personnel permanent et la réduction du nombre d’agents déployés par les Etats-membres à court-terme, comme le démontre le document ci-dessous.



De plus, dans l’optique de résoudre le manque de cohésion des agents intervenant dans le cadre de Frontex, la Commission propose de dispenser une formation commune, qui garantirait une culture opérationnelle commune et des normes professionnelles élevées. Cela permettrait de passer d’une réserve de réaction rapide composée de 1500 garde-frontières, dont la capacité d’intervention était limitée, à un corps hautement opérationnel aux moyens techniques accrus.

Enfin, il convient de signaler l’autorisation pour les garde-frontières de porter une arme, des munitions et des équipements, sous réserve de l’acceptation du pays d’accueil et conformément à la législation nationale applicable. La proposition affirme cependant que ces armes peuvent être uniquement utilisées en cas d’autodéfense ou de légitime défense et dans des conditions clairement définies.

* **Des pouvoirs d’exécution (Article 55-3 et 83)**

Ce corps permanent serait doté de pouvoirs propres et ainsi habilité à procéder à des **contrôles d’identité**, à **autoriser ou refuser l’entrée aux frontières extérieure**s et à **intercepter des personnes aux frontières**. Ces pouvoirs d’exécution seraient accordés **sous l’autorité et le contrôle de l’Etat membre** dans lequel les agents sont déployés. La responsabilité des frontières extérieures reste par ailleurs sous contrôle des Etats membres. L’intervention pour assister des Etats membres est prévue dans deux cas de figure :

* **A la demande d’un Etat membre :** l’Agence peut fournir un soutien opérationnel en déployant des équipes d'aide à la gestion des frontières, des retours ou des migrations, composées d'agents du corps européen permanent de garde-côtes et garde-frontières. Le plan opérationnel convenu entre l’Agence et les Etats conditionne les déploiements.
* **En cas d’urgence** : lorsque l’intérêt de l’Union l’exige, ce qui peut être le cas lorsque la gestion de la frontière extérieure est jugée inefficace et menace le fonctionnement de l’espace Schengen. Cas échéant, la Commission (et non le Conseil comme dans le règlement en vigueur) pourrait décider d’accorder à l’Agence le droit d’exécuter des mesures opérationnelles, dont le plan serait établi en coopération avec l’Etat membre concerné.
* **Moyens financiers augmentés**

Pour la période 2019-2020, la proposition de refonte de Frontex s’élève à 1,3 milliard d’euros ; pour le prochain budget pluri-annuel 2021-2027, la Commission propose un **montant total de 11,3 milliards** d’euros pour assumer le renforcement conséquent du dispositif. Cette hausse remarquable du budget du corps européen de garde-frontières et garde-côtes s’inscrit plus largement dans un accroissement considérable des financements destinés à la gestion des migrations et des frontières, qui passeraient de 13 milliards d’euros pour la période actuelle, à 34,9 milliards d’euros pour 2021-2027.

De même, un **mécanisme d’appui financier** serait mis en place afin de remplacer les agents nationaux déployés dans le cadre du corps européen et ne pas surexploiter les ressources humaines des Etats membres.

* **Aide accrue en matière de retour (Articles 49-54)**

S’appuyant sur des statistiques d’Eurostat montrent une diminution du taux de retour dans l’ensemble de l’UE, passant de 45,8 % en 2016 à 36,6 %, la Commission souhaite aller plus loin dans la possibilité d’organiser et de financer conjointement aux Etats des opérations de retour. Elle propose de ce fait un élargissement des prérogatives de Frontex en matière de soutien aux procédures de retour, telles que l’identification de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, l’obtention de documents de voyage et la préparation des décisions de retour. La proposition laisse cependant aux Etats membres la décision finale relative au retour de personnes en situation irrégulière.

* **Intégration d’EUROSUR dans la proposition relative au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (Articles 18-29)**

La Commission propose d’inclure le système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) au sein du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes dans le but de perfectionner le fonctionnement d’EUROSUR et de faciliter la gestion intégrée des frontières. Ainsi, la Commission souhaite favoriser l’émergence d’un véritable cadre pour l’échange d’informations entre les Etats membres et l’Agence, permettant une meilleure coordination des capacités de réaction et d’anticipation des situations de crise aux frontières extérieures et dans les pays tiers.

* **Mise en place d’un cycle stratégique pluriannuel pour la gestion intégrée des frontières (Article 8)**

La création d’un **cycle stratégique pluriannuel pour la gestion intégrée des frontières** a pour objectif de déterminer des objectifs communs et d’assurer la coordination des stratégies intégrées de gestion des frontières adoptées au niveau national et communautaire. Ce cycle s’appuierait sur une **analyse stratégique des risque**s réalisée tous les deux ans (article 30) qui fournirait des orientations communes pour les années à venir.

* **Coopération avec les pays-tiers (Articles 72-79)**

La Commission propose de lancer des opérations conjointes et à déployer du personnel en dehors de l’UE, et d’aller au-delà des seuls pays voisins tels que l’Albanie (accord signé permettant l’intervention de Frontex) ou les pays des Balkans occidentaux avec qui des accords de coopération sont actuellement en cours de négociation. De même, elle souhaite étendre les prérogatives de l’Agence en lui permettant d’assister les activités liées aux retours, qu’elles soient du domaine de l’opérationnel ou de l’échange d’informations et d’apporter son aide à la gestion des frontières et des migrations, en particulier dans les **pays d’origine et de transit**.

* **Mise en place d’antennes (Article 60)**

Dans cette proposition, il est énoncé que, sous réserve de l’accord de l’Etat membre hôte, l'Agence pourrait mettre en place des antennes temporaires dans les États membres qui accueillent ses activités opérationnelles, afin de faciliter une coopération étroite avec les autorités nationales et de garantir le bon déroulement des opérations de l'Agence.

* **Compétences dans les futurs centres contrôlés**

L’Agence aurait la capacité d’assister l’Agence de l’Union Européenne pour l’asile en envoyant des équipes dans ces nouveaux centres contrôlés et ainsi aider à l’identification et au retour des individus sans droit de séjourner sur le territoire de l’UE. Ce point met en exergue la corrélation intime entre la refonte de Frontex et la création de l’Agence de l’Union Européenne pour l’asile, dont le rôle serait ici de faciliter les demandes d’asile.

* **Mise en place d’un système « Faux documents et documents authentiques en ligne » (FADO) (Article 80)**

Le système « Faux documents et documents authentiques en ligne » (FADO) est conçu pour le partage d’informations entre Etats membres qui permet de lutter contre la fraude documentaire. Toujours dans la perspective d’une gestion intégrée des frontières, la Commission propose d’intégrer ce système dans le cadre du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

## En conclusion

En proposant l’allocation de tels moyens humains, matériels et financiers, la Commission vise à créer un système pérenne et efficace dans la gestion des frontières extérieures de l’UE. L’objectif visé est de garantir l’élaboration et l’exécution d’une stratégie commune relative aux frontières extérieures entre les Etats membres et Frontex.

Cependant, la souveraineté des Etats reste protégée, en ce sens que l’Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes conserve majoritairement une fonction de soutien et d’appui aux Etats membres. Chaque opération du corps européen est placée sous le contrôle de l’Etat membre d’accueil, et la responsabilité de la protection des frontières extérieures de l’Union demeure une prérogative des Etats membres.