

Avis du Comité européen des régions sur la «Proposition de règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes»

(2019/C 168/09)

Rapporteuse générale: Anna MAGYAR (HU/EPP), vice-présidente du conseil du comitat de Csongrád

Document de référence: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant l'action commune 98/700/JAI du Conseil, le règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil

Contribution de la Commission européenne à la réunion des dirigeants à Salzbourg, les 19 et 20 septembre 2018

COM(2018) 631 final

I. RECOMMANDATIONS D'AMENDEMENTS

Amendement 1

COM(2018) 631 final — Article 2, paragraphe 16

Définitions

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>«personnel opérationnel» ou «membres du personnel opérationnel», les garde-frontières, les escortes pour les retours, les spécialistes des questions de retour et les autres agents compétents constituant le «contingent permanent de garde-frontières et de garde-côtes européens». Conformément aux trois catégories définies à l'article 55, paragraphe 1, les membres du personnel opérationnel sont employés par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en tant que personnel statutaire (catégorie 1), ou détachés par les États membres auprès de l'Agence (catégorie 2), ou encore mis à disposition par les États membres pour des déploiements de courte durée (catégorie 3). Les membres du personnel opérationnel agissent en tant que membres dotés de pouvoirs d'exécution des équipes affectées à la gestion des frontières, des équipes d'appui à la gestion des flux migratoires ou des équipes affectées aux opérations de retour. Le personnel opérationnel comprend également les membres du personnel statutaire responsables du fonctionnement de l'unité centrale ETIAS;</p>	<p>«personnel opérationnel» ou «membres du personnel opérationnel», les garde-frontières, les escortes pour les retours, les spécialistes des questions de retour et les autres agents compétents constituant le «contingent permanent de garde-frontières et de garde-côtes européens». Conformément aux quatre catégories définies à l'article 55, paragraphe 1, les membres du personnel opérationnel sont employés par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en tant que personnel statutaire (catégorie 1), ou détachés par les États membres auprès de l'Agence (catégorie 2), mis à disposition par les États membres pour des déploiements de courte durée ou encore pour des interventions d'urgence rapides (catégories 3 et 4). Les membres du personnel opérationnel agissent en tant que membres des équipes affectées à la gestion des frontières, des équipes d'appui à la gestion des flux migratoires ou des équipes affectées aux opérations de retour. Les personnels des catégories 2, 3 et 4 peuvent exercer des pouvoirs d'exécution. Le personnel opérationnel comprend également les membres du personnel statutaire responsables du fonctionnement de l'unité centrale ETIAS;</p>

Exposé des motifs

Amendement 2

COM(2018) 631 final — Article 3, point a)

Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
a) le contrôle aux frontières, y compris les mesures visant à faciliter le franchissement légal des frontières et, le cas échéant, les mesures liées à la prévention et à la détection de la criminalité transfrontalière, tels que le trafic de migrants, la traite des êtres humains et le terrorisme, ainsi que les mesures liées à l'orientation des personnes qui ont besoin d'une protection internationale ou qui souhaitent présenter une demande en ce sens;	a) le contrôle aux frontières, y compris les mesures visant à faciliter le franchissement légal des frontières et, le cas échéant, les mesures liées à la prévention, à la détection et à la répression de la criminalité transfrontalière, tels que le trafic de migrants, la traite des êtres humains et le terrorisme, ainsi que les mesures liées à l'orientation des personnes qui ont besoin d'une protection internationale ou qui souhaitent présenter une demande en ce sens;

Exposé des motifs

L'une des activités essentielles de la gestion des frontières doit consister également en une solution opérationnelle pour lutter contre la criminalité transfrontalière.

Amendement 3

COM(2018) 631 final — Article 8, paragraphes 4, 6 et 7

Cycle stratégique d'orientation politique pluriannuel pour la gestion européenne intégrée des frontières

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
(4) Sur la base de l'analyse des risques stratégique concernant la gestion européenne intégrée des frontières visée à l'article 30, paragraphe 2, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 118, en vue de mettre au point un cycle stratégique d'orientation politique pluriannuel pour la gestion européenne intégrée des frontières. L'acte délégué ainsi adopté définit les priorités politiques et les orientations stratégiques pour les quatre années à venir en ce qui concerne les éléments énumérés à l'article 3.	(4) Au plus tard le [à confirmer], la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un projet de politique stratégique pluriannuelle pour le premier cycle politique stratégique pluriannuel fondé sur l'analyse des risques stratégique concernant la gestion européenne intégrée des frontières visée à l'article 30, paragraphe 2. Dans un délai de [à confirmer] à partir de sa présentation par la Commission, une réunion entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission est convoquée pour examiner le projet de politique stratégique pluriannuelle. Après cet échange, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 118, en vue de mettre au point un cycle stratégique d'orientation politique pluriannuel pour la gestion européenne intégrée des frontières. L'acte délégué ainsi adopté définit les priorités politiques et les orientations stratégiques pour les quatre années à venir en ce qui concerne les éléments énumérés à l'article 3.
[...]	[...]
(6) Aux fins de la mise en œuvre de l'acte délégué visé au paragraphe 4, les États membres établissent leurs stratégies nationales pour la gestion intégrée des frontières moyennant une coopération étroite entre toutes les autorités nationales responsables de la gestion des frontières et des retours. Ces stratégies nationales sont conformes à l'article 3, à l'acte délégué visé au paragraphe 4 et à la stratégie technique et opérationnelle visée au paragraphe 5.	(6) Aux fins de la mise en œuvre de l'acte délégué visé au paragraphe 4, les États membres établissent leurs stratégies nationales pour la gestion intégrée des frontières moyennant une coopération étroite entre toutes les autorités nationales responsables de la gestion des frontières et des retours et en concertation avec les autorités régionales et locales compétentes des territoires infrarégionaux concernés. Ces stratégies nationales sont conformes à l'article 3, à l'acte délégué visé au paragraphe 4 et à la stratégie technique et opérationnelle visée au paragraphe 5.
(7) Quarante-deux mois après l'adoption de l'acte délégué visé au paragraphe 4, la Commission procède, avec l'appui de l'Agence, à une évaluation approfondie de sa mise en œuvre. Les résultats de l'évaluation sont pris en considération dans la préparation du cycle suivant.	(7) Quarante-deux mois après l'adoption de l'acte délégué visé au paragraphe 4, la Commission procède, avec l'appui de l'Agence, à une évaluation approfondie de sa mise en œuvre. Les résultats de l'évaluation sont pris en considération dans la préparation du cycle suivant. La Commission communique le rapport d'évaluation au Conseil, au Parlement européen et au Comité européen des régions.

Exposé des motifs

Les collectivités territoriales des territoires fortement concernés par les flux migratoires importants en cours, prévisibles ou potentiels, ou par d'autres problèmes ayant de graves conséquences sur l'échelon local ou régional, devraient être consultées au sujet des stratégies nationales pour la gestion intégrée des frontières. En outre, la Commission devrait faire rapport aux colégislateurs (amendement 23 du projet d'avis de la commission LIBE), ainsi qu'à la représentation politique des collectivités locales et régionales au niveau de l'Union européenne.

Amendement 4

COM(2018) 631 final — Article 21, paragraphes 1 et 3

Centre national de coordination

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
(1) Chacun des États membres désigne, met en service et gère un centre national de coordination, qui assure la coordination entre toutes les autorités chargées du contrôle aux frontières extérieures au plan national et l'échange d'informations entre ces dernières ainsi qu'avec les autres centres nationaux de coordination et l'Agence. Chacun des États membres notifie l'établissement de son centre national de coordination à la Commission, laquelle en informe immédiatement les autres États membres et l'Agence.	(1) Chacun des États membres désigne, met en service et gère un centre national de coordination, qui assure la coordination entre toutes les autorités chargées du contrôle aux frontières extérieures au plan national et l'échange d'informations entre ces dernières, et le cas échéant, avec les collectivités territoriales concernées ainsi qu'avec les autres centres nationaux de coordination et l'Agence. Chacun des États membres notifie l'établissement de son centre national de coordination à la Commission, laquelle en informe immédiatement les autres États membres et l'Agence.
[...]	[...]
(3) Le centre national de coordination:	(3) Le centre national de coordination:
a) assure l'échange en temps utile des informations et la coopération en temps utile entre toutes les autorités nationales chargées du contrôle aux frontières extérieures, ainsi qu'avec les autres centres nationaux de coordination et l'Agence;	a) assure l'échange en temps utile des informations et la coopération en temps utile entre toutes les autorités nationales chargées du contrôle aux frontières extérieures, et le cas échéant, avec les collectivités territoriales concernées , ainsi qu'avec les autres centres nationaux de coordination et l'Agence;
[...]	[...]

Exposé des motifs

Le présent amendement a pour objet de garantir une diffusion et un échange adéquats des informations à l'échelon local et régional, lorsque ceux-ci sont concernés.

Amendement 5

COM(2018) 631 final — Article 39, paragraphe 3, point m)

Plan opérationnel pour les opérations conjointes

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
m) les procédures établissant un mécanisme de réception et de transmission à l'Agence des plaintes dirigées contre toute personne participant à une opération conjointe ou à une intervention rapide aux frontières, y compris des garde-frontières ou d'autres catégories de personnel compétent de l'État membre hôte et des membres des équipes, faisant état de violations des droits fondamentaux dans le cadre de leur participation à une opération conjointe ou à une intervention rapide aux frontières;	m) un mécanisme de procédure accélérée pour les ressortissants de pays tiers entrés illégalement sur le territoire d'un État membre;
n) les arrangements logistiques, y compris les informations sur les conditions de travail et les informations environnementales concernant les zones dans lesquelles est prévue l'opération conjointe.	n) les procédures établissant un mécanisme de réception et de transmission à l'Agence des plaintes dirigées contre toute personne participant à une opération conjointe ou à une intervention rapide aux frontières, y compris des garde-frontières ou d'autres catégories de personnel compétent de l'État membre hôte et des membres des équipes, faisant état de violations des droits fondamentaux dans le cadre de leur participation à une opération conjointe ou à une intervention rapide aux frontières;
	o) les arrangements logistiques, y compris les informations sur les conditions de travail et les informations environnementales concernant les zones dans lesquelles est prévue l'opération conjointe.

Exposé des motifs

À l'occasion d'une opération conjointe, il est nécessaire de définir aussi un mécanisme de procédure accélérée pour les ressortissants de pays tiers entrés illégalement sur le territoire d'un État membre, afin que ces personnes puissent faire l'objet d'une décision de retour dans les délais les plus brefs possible.

Amendement 6

COM(2018) 631 final — Article 55, paragraphe 1

Contingent permanent de garde-frontières et de garde-côtes européens

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>1. L'Agence comprend un contingent permanent de garde-frontières et de garde-côtes européens composé de 10 000 membres du personnel opérationnel. Ce contingent permanent se compose des trois catégories suivantes de personnel, conformément au plan annuel des disponibilités établi à l'annexe I:</p> <p>a) Catégorie 1: membres du personnel opérationnel de l'Agence recrutés conformément à l'article 94, paragraphe 1, et déployés dans des zones d'opération, conformément à l'article 56;</p> <p>b) Catégorie 2: membres du personnel opérationnel détachés par les États membres auprès de l'Agence pour intégrer le contingent permanent pour une longue durée, conformément à l'article 57;</p> <p>c) Catégorie 3: membres du personnel opérationnel des États membres mis à disposition de l'Agence pour un déploiement de courte durée dans le cadre du contingent permanent, conformément à l'article 58.</p>	<p>1. L'Agence comprend un contingent permanent de garde-frontières et de garde-côtes européens composé de 10 000 membres du personnel opérationnel. Ce contingent permanent se compose des quatre catégories suivantes de personnel, conformément au plan annuel des disponibilités établi à l'annexe I:</p> <p>a) Catégorie 1: membres du personnel opérationnel de l'Agence recrutés conformément à l'article 94, paragraphe 1, et déployés dans des zones d'opération, conformément à l'article 56;</p> <p>b) Catégorie 2: membres du personnel opérationnel détachés par les États membres auprès de l'Agence pour intégrer le contingent permanent pour une longue durée, conformément à l'article 57;</p> <p>c) Catégorie 3: membres du personnel opérationnel des États membres mis à disposition de l'Agence pour un déploiement de courte durée dans le cadre du contingent permanent, conformément à l'article 58;</p> <p>d) Catégorie 4: personnel opérationnel dans le cadre de la réserve de réaction rapide.</p>

Exposé des motifs

L'ajout d'une quatrième catégorie de personnel opérationnel permettrait d'alléger la charge éventuelle qui pèse sur les collectivités territoriales en matière de déploiement, tout en complétant dans le même temps les corps permanents pour les interventions rapides aux frontières (amendements 55 et 64 du projet de rapport de la commission LIBE).

Amendement 7

COM(2018) 631 final — Article 64, paragraphe 6

Parc des équipements techniques

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
<p>[...]</p> <p>Si le nombre minimal des équipements techniques s'avère insuffisant pour exécuter le plan opérationnel convenu pour de telles activités, l'Agence revoit ledit plan opérationnel sur la base de ses besoins justifiés et d'un accord avec les États membres.</p>	<p>[...]</p> <p>Si le nombre minimal des équipements techniques s'avère insuffisant pour exécuter le plan opérationnel convenu pour de telles activités, l'Agence revoit ledit plan opérationnel et veille à la disponibilité des équipements requis, sur la base de ses besoins justifiés et d'un accord avec les États membres.</p>

Exposé des motifs

Dans le souci de garantir la réalisation des plans opérationnels, l'Agence, le cas échéant, veille à la disponibilité d'un nombre minimal d'équipements techniques, après avoir vérifié les besoins qui découlent de chacun des plans opérationnels.

Amendement 8

COM(2018) 631 final — Article 84, paragraphe 1, nouveau point e)

Document d'accréditation

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
c) une photo numérique récente, et	c) une photo numérique récente;
d) les tâches dont l'exécution est autorisée durant le déploiement.	d) les tâches dont l'exécution est autorisée durant le déploiement; et e) un numéro spécifique d'identification.

Exposé des motifs

Chaque document doit contenir un numéro spécifique d'identification du détenteur de la carte qui lui sera attribuée en fonction du type d'intervention et de la fonction exercée au cours de cette dernière. Ce numéro spécifique d'identification contribuera également à une identification plus rapide dans le système d'enregistrement.

Amendement 9

COM(2018) 631 final — Article 102, paragraphes 4, 5 et 6

Réunions du conseil d'administration

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
4. L'Irlande est invitée à assister aux réunions du conseil d'administration.	4. L'Irlande est invitée à assister en tant qu'observatrice aux réunions du conseil d'administration.
5. Le Royaume-Uni est invité à assister aux réunions du conseil d'administration organisées avant la date de retrait du Royaume-Uni de l'Union.	5. Le Royaume-Uni est invité à assister en tant qu'observateur aux réunions du conseil d'administration organisées avant la date de retrait du Royaume-Uni de l'Union.
6. Des représentants de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et d'Europol sont invités à assister aux réunions du conseil d'administration. Le conseil d'administration peut également inviter un représentant des institutions, organes et organismes de l'Union concernés.	6. Des représentants de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et d'Europol sont invités à assister en tant qu'observateurs aux réunions du conseil d'administration. Le conseil d'administration peut également inviter en tant qu'observateur un représentant des institutions, organes et organismes de l'Union concernés.

Exposé des motifs

Seuls les membres du conseil d'administration y disposent du droit de vote. Les autres entités sont invitées et peuvent assister aux réunions avec le statut d'observateur sans la possibilité de participer au vote.

Amendement 10

COM(2018) 631 final — Article 116, paragraphe 1

Évaluation

Texte proposé par la Commission	Amendement du CdR
c) la mise en œuvre de la coopération européenne sur les fonctions de garde-côtes;	c) la mise en œuvre de la coopération européenne sur les fonctions de garde-frontières et de garde-côtes;

Exposé des motifs

En vertu de l'article 4, l'Agence assure la garde des frontières et des côtes européennes.

II. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

1. rappelle qu'il est nécessaire de renforcer le rôle de soutien ainsi que le mandat de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après dénommée «l'Agence»), notamment en ce qui concerne la coopération avec les pays tiers, en vue de garantir une véritable protection des frontières extérieures de l'Union européenne et afin d'augmenter sensiblement les retours effectifs des migrants en situation irrégulière. Dans le même temps, il fait observer qu'un mandat élargi nécessite de renforcer les garanties de manière à veiller à ce que toutes ses actions respectent intégralement les droits fondamentaux et les obligations internationales de l'Union européenne et de ses États membres, notamment le principe de non-refoulement, et à éviter que l'Agence ne participe à des opérations dans lesquelles le respect des droits fondamentaux ne pourrait être assuré;
2. reconnaît que le contrôle effectif des frontières extérieures de l'Union européenne est une composante importante d'une politique globale de l'Union en matière de migration, et que, dans ce contexte, le renforcement proposé du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes peut être nécessaire; souligne toutefois, comme il est indiqué dans le récent avis du CdR sur le Fonds «Asile et migration», que la croissance des moyens financiers et opérationnels pour la protection des frontières doit aller de pair avec des efforts équivalents visant à améliorer d'autres aspects de la politique migratoire de l'Union afin de garantir une approche équilibrée;
3. souligne le fait que la libre circulation des citoyens de l'Union est l'un des principaux acquis de l'Union européenne et que, dans un espace dépourvu de frontières intérieures, l'arrivée de migrants sans-papiers aux frontières extérieures a de graves répercussions juridiques, économiques et sécuritaires sur le fonctionnement du système Schengen;
4. insiste sur le fait que la réintroduction temporaire des contrôles douaniers aux frontières intérieures met gravement en péril la capacité des régions frontalières à coopérer les unes avec les autres, et a en outre des conséquences importantes sur les économies régionales; par conséquent, des contrôles efficaces aux frontières extérieures sont essentiels;
5. met en exergue le fait que protéger efficacement les frontières extérieures contribue à lutter contre la traite des êtres humains et à rompre définitivement les modèles économiques des passeurs, ce qui permettrait de sauver des vies humaines; en outre, le contrôle efficace des frontières extérieures peut contribuer à prévenir certaines des menaces qui pèsent sur la sécurité intérieure, l'ordre public et la santé publique dans les collectivités régionales et locales, en particulier dans celles qui sont situées le long des frontières extérieures de l'Union européenne;
6. estime qu'une approche globale de la question des migrations qui comprendrait le renforcement du contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne ainsi qu'un système d'asile européen commun qui fonctionne correctement, une approche commune en matière de traitement des personnes ayant besoin d'une protection internationale, un système cohérent de voies légales de migration et une politique beaucoup plus ordonnée destinée à s'attaquer à la dimension extérieure et aux causes des migrations ainsi qu'à ses aspects internes est la condition préalable au bon fonctionnement de la politique migratoire;
7. souligne qu'une politique efficace de retours est un élément constitutif d'une approche globale des migrations et que l'Agence doit donc être en mesure de soutenir les États membres dans ce domaine, dans le respect du droit international et européen tout en garantissant le respect du principe de non-refoulement;
8. se félicite du renforcement du mandat de l'Agence en vue de garantir aux États membres et aux pays tiers un soutien général dans le domaine des opérations de retour efficaces et humaines. Celles-ci peuvent comprendre, dans des cas spécifiques, la possibilité de fournir un soutien opérationnel aux pays tiers, sur demande, sans aucune limitation géographique, et de manière à empêcher une escalade des situations de crise; ces cas nécessitent toutefois de prévoir des garanties et des protections claires en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux et du droit international, ainsi que des mécanismes appropriés permettant de garantir la responsabilité de l'Agence lorsque ses actions dépassent la juridiction des États membres;
9. souligne le fait que la protection des frontières extérieures est une compétence partagée de l'Union européenne et des États membres; la proposition à l'examen devrait garantir que la Commission supervise la coordination et le contrôle des frontières extérieures de l'Union;
10. reconnaît les obligations incombant aux États membres en matière de contribution aux opérations conjointes menées par l'Agence comme étant nécessaires, mais est préoccupé par la proposition de créer un corps permanent allant jusqu'à 10 000 agents opérationnels, étant donné que le déploiement de gardes-frontières nationaux et de personnel national mis à la disposition de l'Agence pourrait entraîner une éventuelle fuite des cerveaux; souligne que la création de ces nouvelles structures ne doit pas soumettre les collectivités locales et régionales à une contrainte supplémentaire, en particulier dans les zones frontalières, ni mettre en péril l'exécution de tâches effectuées aux frontières extérieures par les structures nationales, régionales ou locales existantes, et propose par conséquent une mise en place progressive, plus réaliste, du corps permanent prévu à l'annexe I;

11. s'inquiète de l'absence d'une analyse appropriée de plusieurs aspects de l'incidence de la proposition à l'examen, et notamment de son impact territorial potentiel, et estime nécessaire d'étudier les possibilités d'assurer le rôle de soutien de l'Agence de la manière la plus rentable possible. Une analyse d'impact de ce type devrait également réfléchir aux implications financières de ce projet, tant dans des conditions normales que dans des situations de crise, ainsi qu'à la complexité des questions juridiques qui pourraient survenir, notamment en ce qui concerne les opérations menées à l'extérieur du territoire de l'Union européenne;

12. souligne le cadre multipartite dans lequel s'inscrit la gestion des frontières, et le rôle que les collectivités locales et régionales peuvent assumer dans ce cadre, conformément aux dispositions de l'article 22; indique, dans ce contexte, que les collectivités locales et régionales concernées (notamment celles qui gèrent les régions frontalières et côtières) devraient être dûment associées à l'échange d'informations, notamment en ce qui concerne les centres nationaux de coordination (article 21), et à la préparation des stratégies nationales de gestion intégrée des frontières (article 8);

13. souligne que la migration irrégulière exerce une pression considérable sur les collectivités locales et régionales et met à rude épreuve les services publics, dont les capacités sont limitées, lorsqu'ils doivent cibler ceux envers qui nous avons une obligation internationale de fournir refuge et asile; souligne par conséquent qu'il est essentiel d'assurer le retour rapide des demandeurs d'asile déboutés, et de veiller au respect des circuits légaux de migration;

14. a la conviction que la protection des frontières extérieures de l'Union européenne est d'intérêt commun, que les objectifs de la législation proposée ne pourront être totalement réalisés par les seuls États membres et collectivités régionales, et que la proposition à l'examen est par conséquent conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Bruxelles, le 6 février 2019.

Le président
du Comité européen des régions
Karl-Heinz LAMBERTZ
