

COM(2024) 546 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

SÉNAT

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 22 janvier 2025

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 22 janvier 2025

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine concernant les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en Bosnie-Herzégovine



Bruxelles, le 28.11.2024
COM(2024) 546 final

2024/0306 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine concernant les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en Bosnie-Herzégovine

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

L'une des tâches de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après l'«Agence») est de coopérer avec les pays tiers en ce qui concerne les domaines relevant du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes [ci-après également le «règlement (UE) 2019/1896»], «y compris par le déploiement opérationnel éventuel d'équipes affectées à la gestion des frontières dans les pays tiers»¹. En particulier, l'Agence, en tant que composante du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, doit assurer la gestion européenne intégrée des frontières², dont l'un des éléments est la coopération avec les pays tiers dans les domaines couverts par le règlement (UE) 2019/1896, plus particulièrement avec les pays tiers voisins et les pays d'origine ou de transit pour l'immigration illégale³. L'Agence peut, dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses tâches, coopérer avec les autorités des pays tiers compétentes dans les domaines régis par le règlement⁴ et peut mener des actions ayant trait à la gestion européenne intégrée des frontières sur le territoire d'un pays tiers sous réserve de l'accord de ce pays tiers.

Conformément à l'article 73, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/1896, lorsque les circonstances requièrent le déploiement d'équipes affectées à la gestion des frontières issues du contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes dans un pays tiers où les membres des équipes exerceront des pouvoirs d'exécution, l'Union conclut avec le pays tiers concerné un accord sur le statut. Un tel accord sur le statut devrait être basé sur le modèle établi par la Commission, ainsi que le prévoit l'article 76, paragraphe 1, dudit règlement. La Commission a adopté ce modèle le 21 décembre 2021⁵.

La Bosnie-Herzégovine demeure un pays de transit important pour les migrants qui cherchent à se rendre dans l'Union européenne en passant par les Balkans occidentaux. Entre janvier et septembre 2024, près de 17 000 entrées irrégulières ont été enregistrées aux frontières extérieures de l'Union européenne sur la route des Balkans occidentaux, dont environ 90 % à la frontière de la Croatie avec la Bosnie-Herzégovine. Les activités menées par la Bosnie-Herzégovine ont également permis de détecter plus de 5 000 tentatives supplémentaires de franchissement de ce tronçon de frontière extérieure au cours de la même période.

Les personnes se déplaçant dans des conditions irrégulières restent la cible des organisations criminelles actives dans le trafic de migrants et courent un grand risque de faire l'objet de violations des droits de l'homme le long de cette route migratoire. L'augmentation des arrivées irrégulières et celle des demandes d'asile qui en découle exercent une pression considérable sur certains États membres, ce qui rend nécessaire une action commune et coordonnée au niveau de l'Union, fondée sur les principes de partage équitable des responsabilités et de solidarité énoncés dans le pacte sur la migration et l'asile.

¹ Article 10, paragraphe 1, point u), du règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

² Article 71, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/1896.

³ Article 3, point g), du règlement (UE) 2019/1896.

⁴ Article 73, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/1896.

⁵ Communication COM(2021) 829 - Modèle d'accord sur le statut visé dans le règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624.

En 2017, la Commission a ouvert des négociations avec la Bosnie-Herzégovine en vue d'un accord sur le statut sur le fondement du précédent règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes [règlement (UE) 2016/1624]. Les négociations ont été menées à bonne fin avec le paraphe du projet d'accord sur le statut par la Commission et la Bosnie-Herzégovine en janvier 2019. Toutefois, l'accord sur le statut n'a pas été signé immédiatement et, quelques mois après le paraphe dudit accord, le règlement précité a été abrogé et remplacé par le règlement (UE) 2019/1896.

Étant donné que la Bosnie-Herzégovine est un pays tiers voisin qui demeure un pays de transit important pour ce qui est de la migration irrégulière, la coopération entre l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et la police des frontières de la Bosnie-Herzégovine n'a jamais été aussi précieuse. Un accord sur le statut fondé sur le règlement (UE) 2019/1896 permettrait de déployer des équipes issues du contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes aux frontières de la Bosnie-Herzégovine, y compris aux frontières avec des pays non-membres de l'Union européenne, et aiderait ainsi la police des frontières de ce pays à veiller à ce que toute personne entrant sur son territoire le fasse dans le respect de la législation applicable.

Le 18 novembre 2022, la Commission a reçu du Conseil l'autorisation d'ouvrir des négociations avec la Bosnie-Herzégovine ainsi qu'avec le Monténégro, la Serbie et l'Albanie en vue d'un accord concernant les activités opérationnelles devant être menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes dans ces pays [c'est-à-dire un accord sur le statut sur le fondement du règlement (UE) 2019/1896]. Le 30 novembre 2022, la Commission a organisé une réunion avec les quatre pays susmentionnés, au cours de laquelle les principales nouveautés du modèle d'accord sur le statut ont été mises en évidence. La Commission européenne, au nom de l'Union européenne, et la Bosnie-Herzégovine ont tenu des négociations formelles en vue d'un accord les 23 mai, 16 juillet et 6 septembre 2024 par vidéoconférence et le 18 septembre 2024 à Sarajevo. Le Conseil a été régulièrement informé de l'état d'avancement de ces négociations par l'intermédiaire des groupes concernés. La Commission considère que les objectifs fixés par le Conseil dans ses directives de négociation ont été atteints et que l'accord est acceptable pour l'Union.

Par rapport au modèle d'accord sur le statut, le texte négocié contient une disposition supplémentaire concernant la procédure d'approbation interne des plans opérationnels par la police des frontières de la Bosnie-Herzégovine [article 4, paragraphe 3]; une délimitation de l'aire géographique dans laquelle le contingent permanent peut exécuter ses tâches correspondant au ressort de la police des frontières de la Bosnie-Herzégovine [article 10, paragraphe 3]; une disposition supplémentaire permettant aux autorités compétentes en Bosnie-Herzégovine d'accéder aux locaux de Frontex moyennant l'autorisation de son directeur exécutif [article 11, paragraphe 5]; un article modifié sur les privilèges et immunités correspondant aux privilèges et immunités accordés aux autres pays de la région — prévoyant, pour les membres du personnel déployés par Frontex, une immunité en matière pénale, civile et administrative dans l'exercice de leurs fonctions (article 12); une disposition faisant obligation à l'Agence d'informer la police des frontières de l'identité des personnes auxquelles elle délivre un document d'accréditation (article 14, paragraphe 6); une disposition permettant à la Bosnie-Herzégovine de demander qu'il soit mis fin au déploiement des membres du personnel qui ne respecteraient pas l'accord sur le statut ou un plan opérationnel ou qui violeraient la législation nationale (article 18, paragraphe 7); une disposition prévoyant l'application provisoire de l'accord dans l'attente de son entrée en vigueur (article 22, paragraphe 2). Contrairement à d'autres accords sur le statut, l'accord avec la Bosnie-Herzégovine délimite la zone dans laquelle les membres des équipes peuvent exécuter

leurs tâches de sorte qu'elle corresponde à celle dans laquelle la police des frontières de la Bosnie-Herzégovine est habilitée à intervenir, à savoir la zone s'étendant, depuis la frontière, sur 10 kilomètres à l'intérieur de son territoire et aux points de passage frontaliers — les articles 2 et 10 ont été adaptés en conséquence.

Par la présente proposition de décision du Conseil, la Commission propose la signature d'un accord entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine concernant les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en Bosnie-Herzégovine.

Situation des pays associés à l'espace Schengen

La présente proposition développe l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures. L'Union n'a toutefois pas le pouvoir de conclure un accord sur le statut avec la Bosnie-Herzégovine d'une manière qui lie la Norvège, l'Islande, la Suisse ou le Liechtenstein. Afin de garantir que les garde-frontières et les autres agents compétents envoyés par ces pays en Bosnie-Herzégovine bénéficient du même statut que celui prévu dans le futur accord sur le statut, une déclaration jointe à l'accord sur le statut devrait indiquer qu'il est souhaitable que des accords similaires soient conclus entre la Bosnie-Herzégovine et chacun de ces pays associés.

La présente décision constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles l'Irlande ne participe pas, conformément à la décision 2002/192/CE du Conseil⁶; l'Irlande ne participe donc pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas liée par celle-ci ni soumise à son application. Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Le renforcement des contrôles le long des frontières de la Bosnie-Herzégovine aura une incidence positive sur la gestion des frontières extérieures de l'Union ainsi que sur celles de la Bosnie-Herzégovine elle-même. La conclusion d'un accord sur le statut s'inscrirait dans les objectifs et priorités plus larges de coopération énoncés dans l'accord de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine⁷.

La conclusion d'un accord sur le statut pourrait également soutenir les efforts et engagements plus larges de l'Union européenne visant à poursuivre le développement des capacités afin de contribuer à la gestion des réactions aux crises et de promouvoir la convergence en matière de politique étrangère et de sécurité entre l'Union et la Bosnie-Herzégovine.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La base juridique de la présente proposition est l'article 77, paragraphe 2, points b) et d), et l'article 79, paragraphe 2, point c), du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 5, du TFUE.

⁶ Décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen (JO L 64 du 7.3.2002, p. 20).

⁷ JO L 164 du 30.6.2015, p. 2.

La compétence de l'Union européenne pour conclure un accord sur le statut est explicitement prévue par l'article 73, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/1896, qui dispose que «[l]orsque les circonstances requièrent le déploiement d'équipes affectées à la gestion des frontières issues du contingent permanent dans un pays tiers où les membres des équipes exerceront des pouvoirs d'exécution, l'Union conclut avec le pays tiers concerné un accord sur le statut [...]».

En vertu de l'article 3, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Union dispose d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international, entre autres, lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union. L'article 73, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/1896 dispose que «l'Union conclut avec le pays tiers concerné» un accord sur le statut. Par conséquent, l'accord devant être signé et conclu avec la Bosnie-Herzégovine relève de la compétence exclusive de l'Union européenne. Conformément à l'article 73, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/1896, l'accord sur le statut qui fait l'objet de la proposition est établi sur la base du modèle d'accord adopté en décembre 2021 par la Commission⁸.

- **Subsidiarité et proportionnalité**

La nécessité d'une approche commune

Un accord sur le statut permettra à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes de déployer en Bosnie-Herzégovine des équipes du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes en exploitant toutes les possibilités offertes par le règlement (UE) 2019/1896. En l'absence d'un tel outil, seuls les déploiements bilatéraux effectués par les États membres peuvent être utilisés pour développer et mettre en œuvre la gestion européenne intégrée des frontières et aider la Bosnie-Herzégovine à gérer un nombre important de migrants cherchant à transiter par son territoire. Une approche commune est dès lors nécessaire pour mieux gérer les frontières de la Bosnie-Herzégovine.

Les dispositions de l'accord proposé ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs, à savoir, sur la base du modèle d'accord sur le statut, couvrant tous les aspects nécessaires à l'exécution des actions des équipes affectées à la gestion des frontières issues du contingent permanent déployées dans un pays tiers où les membres des équipes exerceront des pouvoirs d'exécution, en particulier l'étendue de l'opération, les dispositions relatives à la responsabilité civile et pénale, les tâches et les compétences des membres des équipes, les mesures relatives à la création d'une antenne et les mesures pratiques liées au respect des droits fondamentaux.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

Étant donné qu'il s'agit d'un nouvel accord, il n'a pas été possible de réaliser une évaluation ou un bilan de qualité des instruments existants. Aucune analyse d'impact n'est requise pour la négociation d'un accord sur le statut.

- **Droits fondamentaux**

Comme indiqué au considérant 88 du règlement (UE) 2019/1896, la Commission évaluera la situation en matière de droits fondamentaux pertinente pour les domaines couverts par l'accord sur le statut en Bosnie-Herzégovine et en informera le Parlement européen.

⁸ Communication COM(2021) 829 final.

L'accord envisagé contiendra des mesures pratiques relatives au respect des droits fondamentaux et garantira que ceux-ci seront pleinement observés durant les activités organisées sur le fondement de l'accord. L'article 8, paragraphe 5, de l'accord prévoira un mécanisme de traitement des plaintes indépendant et efficace, conformément aux dispositions pertinentes du règlement (UE) 2019/1896, afin de contrôler et d'assurer le respect des droits fondamentaux dans toutes les activités organisées sur le fondement de l'accord.

- **Protection des données**

Étant donné que les dispositions de l'accord sur le statut relatives au transfert de données à caractère personnel ne diffèrent pas sensiblement de celles figurant dans le modèle d'accord sur le statut, et conformément au règlement (UE) 2019/1896, le Contrôleur européen de la protection des données n'a pas été consulté au sujet des dispositions de cet accord sur le statut.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Un accord sur le statut n'a, en soi et en tant que tel, aucune incidence budgétaire. Le déploiement effectif d'équipes affectées à la gestion des frontières sur la base d'un plan opérationnel entraînerait des coûts à la charge du budget de l'Agence. Les opérations futures dans le cadre d'un accord sur le statut seront financées par les ressources propres de l'Agence, comme le prévoit le cycle budgétaire annuel de l'Union.

La contribution de l'Union à l'Agence fait déjà partie du budget de l'Union, comme indiqué dans les conclusions du Conseil relatives à l'accord sur le cadre financier pluriannuel.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

La Commission assurera un suivi adéquat de la mise en œuvre de l'accord sur le statut.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine concernant les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en Bosnie-Herzégovine

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 77, paragraphe 2, points b) et d), et son article 79, paragraphe 2, point c), en liaison avec son article 218, paragraphe 5,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Lorsque les circonstances requièrent le déploiement d'équipes affectées à la gestion des frontières issues du contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes dans un pays tiers où les membres des équipes exerceront des pouvoirs d'exécution, l'article 73, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/1896¹ prévoit que l'Union conclut avec le pays tiers concerné un accord sur le statut sur le fondement de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- (2) Le 18 novembre 2022, le Conseil a autorisé la Commission à ouvrir des négociations avec la Bosnie-Herzégovine en vue d'un accord concernant les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en Bosnie-Herzégovine (ci-après dénommé «l'accord»)².
- (3) Ces négociations ont été menées à bonne fin.
- (4) La présente décision constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles l'Irlande ne participe pas, conformément à la décision 2002/192/CE du Conseil³; l'Irlande ne participe donc pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas liée par celle-ci ni soumise à son application.
- (5) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark⁴ annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application. La présente décision développant l'acquis de Schengen, le Danemark décide, conformément à l'article 4 dudit protocole,

¹ Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624 (JO L 295 du 14.11.2019, p. 1).

² JO L 300 du 21.11.2022, p. 25.

³ Décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen (JO L 64 du 7.3.2002, p. 20).

⁴ Protocole (n° 22) sur la position du Danemark (JO C 326 du 26.10.2012, p. 299).

dans un délai de six mois à compter de la décision du Conseil sur la présente décision, s'il la transpose dans son droit national.

- (6) Il convient dès lors que l'accord soit signé au nom de l'Union, sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure. Il convient d'approuver, au nom de l'Union, la déclaration ci-jointe concernant l'Islande, le Royaume de Norvège, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein.
- (7) En vue de garantir la possibilité d'un déploiement urgent du contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine, il convient que l'accord soit appliqué à titre provisoire.
- (8) Conformément aux traités, il appartient à la Commission d'assurer la signature de l'accord, sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure.
- (9) Conformément aux traités, il appartient également à la Commission d'assurer la notification à la Bosnie-Herzégovine de l'intention de l'Union d'appliquer l'accord à titre provisoire à partir de la date de sa signature, dans l'attente de son entrée en vigueur,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La signature de l'accord entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine concernant les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en Bosnie-Herzégovine (ci-après dénommé «l'accord») est approuvée au nom de l'Union, sous réserve de la conclusion dudit accord.

Le texte de l'accord est joint à la présente décision.

Article 2

La déclaration jointe à la présente décision est approuvée au nom de l'Union.

Article 3

L'accord est appliqué à titre provisoire, conformément à son article 22, paragraphe 2, à partir de la date de sa signature, dans l'attente de son entrée en vigueur.

Article 4

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*