

N° 197
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 décembre 2022

**PROPOSITION DE RÉOLUTION
EUROPÉENNE**

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUINQUIES* DU RÈGLEMENT,

*sur l'avenir de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
(Frontex),*

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean-François RAPIN et François-Noël BUFFET,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires européennes.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

I) La Commission européenne envisage de réviser le règlement (UE) 2019/1896 qui encadre l'organisation et le fonctionnement de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, communément appelée « Frontex ».

Espace inédit de libre circulation sans frontières intérieures, **l'espace Schengen** regroupe aujourd'hui 26 États européens¹, avec une population d'environ 400 millions d'habitants. La liberté de circulation à l'intérieur de cet espace a pour corollaire une surveillance commune et efficace de ses frontières extérieures.

Dans ce cadre, l'agence européenne **Frontex** a été instituée en 2004² pour apporter son soutien aux États membres (planification et coordination d'opérations de surveillance ou de retour conjointes ; actions de formation...) dans leur mission de **surveillance des frontières extérieures de l'espace Schengen**.

À la suite de la crise migratoire de 2015, qui avait conduit plus d'un million de migrants à rejoindre irrégulièrement l'Union européenne et entraîné des réactions dispersées des États membres, le mandat de l'agence a été renforcé à deux reprises, en 2016 et 2019³, pour rétablir la confiance mutuelle entre États membres, préserver l'espace Schengen et apporter un soutien européen plus opérationnel aux États membres.

Aux termes du règlement (UE) 2019/1896, les États membres demeurent les premiers responsables de la surveillance de leurs frontières mais Frontex :

¹ 22 des 27 États membres ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. Au sein de l'Union européenne, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, Malte et la Roumanie ont vocation à rejoindre cet espace. L'Irlande a souhaité ne pas participer au fonctionnement de cet espace, sauf en ce qui concerne les parties de l'acquis Schengen relatives au système d'information Schengen (SIS II) et à la coopération policière et judiciaire.

² 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 de l'Union européenne.

³ 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.

- assure un **rôle de veille permanente sur la situation aux frontières extérieures de l'Union européenne** : elle a ainsi en charge l'administration du système de surveillance satellitaire **Eurosur**, qui permet de détecter en temps réel tout mouvement suspect aux frontières extérieures de l'Union européenne, et joue un rôle d'analyse sur les risques migratoires et « vulnérabilités » aux frontières ;

- **peut intervenir en soutien à un État membre** – par des équipes déployées sur le terrain – **pour l'aider à surveiller les frontières extérieures de l'Union européenne** (terrestres, maritimes et aériennes), à **enregistrer et identifier** les migrants irréguliers ayant franchi ces frontières¹, à **organiser des opérations de retour** de ces migrants dans leur pays d'origine, et, en lien avec Europol, à **lutter contre la criminalité transfrontalière** ;

- **peut aussi aider des pays tiers ayant passé un accord avec l'Union européenne à surveiller leurs frontières et à juguler les flux migratoires irréguliers vers l'Europe**. Ainsi, des équipes Frontex sont déployées aux frontières de l'Albanie, de la Moldavie, de la Serbie et du Monténégro.

Ainsi, Frontex dispose aujourd'hui de prérogatives de puissance publique inédites pour une agence de l'Union européenne, qu'elle exerce en soutien aux États membres. Alors qu'elle était auparavant essentiellement une agence de coopération et de soutien, les dernières révisions de son règlement ont acté sa transformation en une réelle entité opérationnelle. Selon la formule consacrée, Frontex est aujourd'hui le « bras armé » de la politique migratoire européenne.

Et pour permettre à Frontex d'assumer pleinement ses nouvelles missions, le législateur européen a significativement renforcé ses moyens : sur la période 2021-2027, l'agence doit bénéficier de **5,8 milliards d'euros**, dont 544 millions en 2021, 709 en 2022 et 845 en 2023. Pour rappel, le budget annuel de l'agence se portait à 460 millions d'euros en 2020 et à 86 millions en 2012, soit une multiplication par 8,7 en l'espace de dix ans².

¹ Dans ce cadre, Frontex participe au développement du système ETIAS, système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages, qui sera en place fin 2023 et rassemblera, suivra et mettra à jour les informations nécessaires concernant les visiteurs, afin de déterminer s'il est sûr ou non qu'ils entrent dans les pays membres de l'espace Schengen. Frontex sera responsable de l'unité centrale d'ETIAS, opérationnelle en permanence, qui permettra de vérifier, si nécessaire, la conformité des autorisations d'entrée avec l'identité des voyageurs.

² Cour des comptes de l'Union européenne, Rapport spécial du 7 juin 2021, « Soutien de Frontex à la gestion des frontières extérieures : pas assez efficace jusqu'ici. »

Surtout, Frontex est désormais dotée d'un contingent permanent, vêtue d'un uniforme aux couleurs européennes et bénéficiant du port d'armes, qui est composé à la fois de personnels propres à l'agence et d'experts nationaux détachés. La mise en place de cette capacité opérationnelle autonome est, là encore, une première pour une agence de l'Union et témoigne de l'importance donnée à Frontex par les partenaires européens dans le dispositif de gestion des frontières extérieures. Les effectifs dudit contingent, qui sont aujourd'hui de 1 900 personnels, doivent atteindre 10 000 en 2027 (dont 3 000 sous statut Frontex et 7 000 détachés par les États membres).

En contrepartie, Frontex doit veiller au respect des droits fondamentaux dans l'accomplissement de ses missions, par la nomination d'un officier aux droits fondamentaux, chargé d'élaborer une stratégie en la matière, l'adoption d'un code de conduite et la mise en place d'un mécanisme de traitement des plaintes.

II) Cette évaluation du règlement relatif à Frontex intervient dans une période de crise pour l'agence

Or, l'agence Frontex est aujourd'hui en crise. Cette dernière a atteint son paroxysme, le 28 avril dernier, avec la démission de M. Fabrice Leggeri, son directeur exécutif nommé en 2015 et renouvelé en 2020.

En moins de trois ans, dans un contexte difficile (covid-19 ; instrumentalisation des migrations par des pays tiers comme la Biélorussie...), l'agence a dû s'adapter à une exigence de montée en puissance rapide (recrutements ; mise en place de nouveaux outils...) tout en déployant une vingtaine d'opérations simultanées. **Elle connaît donc une réelle « crise de croissance ».** Comme l'a souligné le rapport spécial précité de la Cour des comptes européenne sur le fonctionnement de l'agence, si Frontex a fait preuve de solidité dans la maîtrise de ses opérations de surveillance maritime, elle n'est pas assez efficace dans son soutien aux États membres sur l'analyse des risques migratoires, d'une part, en raison de son déficit en expertise et, d'autre part, en raison d'une transmission d'informations lacunaire par ces mêmes États. Il en va de même dans son aide à la lutte contre la criminalité transfrontalière. En outre, l'agence est appelée à faire plus de transparence sur l'impact et le coût de ses opérations.

Mais Frontex subit également une « crise de confiance ». En effet, **la pression de l'immigration irrégulière demeure forte aux frontières de l'Union européenne : selon les données de l'agence**, au cours des dix

premiers mois de l'année 2022, les franchissements irréguliers des frontières de l'Union européenne par des migrants ont atteint le nombre de **281 000**, soit une **augmentation de 77 % par rapport à la même période en 2021** et la **plus forte hausse constatée sur cette période depuis 2016** (les principales routes migratoires étant les Balkans occidentaux et la Méditerranée centrale).

Or, à la suite d'allégations portées par des organisations non gouvernementales (ONG) et de dénonciations internes, l'agence a été accusée, d'une part, d'irrégularités et de manquements dans son fonctionnement et, d'autre part, de « couvrir » des actions de refoulement des migrants en mer Égée et en mer Méditerranée. On rappellera que le principe du non-refoulement, consacré par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés¹, interdit leur éloignement forcé vers un État où leur vie ou leur liberté serait menacée. Au nom de ce principe, la charte européenne des droits fondamentaux interdit plus généralement les expulsions collectives et précise que « *nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé* » vers un État où il existe un risque sérieux pour la vie de l'intéressé. Simultanément, Frontex doit faire respecter le « code frontières Schengen », qui interdit aux ressortissants de pays tiers d'entrer dans l'Union européenne sans document d'identité et en dehors des points de passage qu'il prévoit.

En conséquence de ces révélations, plusieurs enquêtes et audits ont été menés sur l'activité de Frontex en 2021. Le Médiateur européen, dans deux décisions notables², a ainsi émis plusieurs recommandations opérationnelles, en particulier pour que Frontex améliore son mécanisme de traitement des plaintes en cas de violation des droits fondamentaux.

Le Parlement européen a constitué un groupe de suivi interne sur Frontex qui a rendu un rapport en juillet 2021³. Ce dernier avait alors reconnu ne pas avoir trouvé de preuves d'une implication directe de l'agence dans des actions de refoulement illégales. En revanche, il avait estimé que l'agence, alors qu'elle détenait des preuves de violations de droits fondamentaux dans des États membres au sein desquels elle

¹ Article 33 de la Convention.

² Décisions 01/5/2020/MHZ et 01/4/2021/MHZ.

³ Parlement européen, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, Tineke Strik pour le groupe de travail sur la surveillance de Frontex, « *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations* » (14 juillet 2021).

participait à des opérations conjointes, n'avait ni empêché lesdites violations ni réduit le risque de leur reproduction future¹.

Estimant par la suite que les efforts de l'agence en matière de respect des droits fondamentaux n'étaient pas suffisants et que son ancienne direction avait commis des fautes de grande ampleur, le Parlement européen a alors placé l'agence Frontex sous surveillance renforcée et a refusé, à plusieurs reprises, de voter la décharge budgétaire.

Enfin, une enquête de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a été ouverte pendant plusieurs mois sur le fonctionnement de l'agence. L'OLAF est en effet compétent pour procéder à des enquêtes administratives internes dans les institutions, les agences et les organes de l'Union européenne afin de défendre les intérêts financiers de l'Union².

Cette enquête, achevée en février 2022, a confirmé que Frontex avait couvert des actions de refoulement illégales en mer Égée et a conduit l'office à considérer que la direction de l'agence avait échoué à appliquer les procédures en vigueur et à assumer ses responsabilités managériales, tout en faisant preuve d'un manque de loyauté.

Ces enquêtes et audits ont conduit à la démission de M. Leggeri, le 28 avril 2022, à son remplacement par une direction intérimaire et à l'ouverture d'un long processus pour que la future direction soit désignée fin 2022.

Cette situation appelle deux remarques complémentaires :

- d'une part, au regard de la gravité des accusations portées et de l'importance de ses conséquences, il est étonnant et regrettable que le rapport d'enquête de l'OLAF, achevé en février 2022, n'ait toujours pas été rendu intégralement public, mais ait fait l'objet de « fuites » régulières dans la presse et d'une publication parcellaire, dans plusieurs journaux, le 13 octobre dernier ;

¹ En anglais dans le texte : « *The FSWG did not find conclusive evidence on the direct performance of pushbacks and/or collective expulsions by Frontex in the serious incident cases that could be examined by the FSWG. However, the FSWG concludes that the Agency found evidence in support of allegations of fundamental rights violations in Member States with which it had a joint operation, but failed to address and follow-up on these violations promptly, vigilantly and effectively. As a result, Frontex did not prevent these violations, nor reduced the risk of future fundamental rights violations.* »

² Article 4 du Règlement (UE, EURATOM) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (EURATOM) n° 1074/1999 du Conseil.

- en outre, l'agence Frontex ferait l'objet d'un combat feutré au sein des institutions européennes entre deux visions distinctes de ses priorités : la première, portée par les ONG de défense des migrants et par certains milieux économiques, estime, quand elle ne remet pas en cause l'existence même de l'agence, que Frontex devrait avant tout veiller au respect des droits fondamentaux des migrants gagnant l'Union européenne irrégulièrement afin de leur permettre, dès que possible, d'y demander l'asile. La seconde considère, au vu de la pression migratoire, que Frontex doit obtenir des résultats dans la lutte contre l'immigration irrégulière. Ainsi, dans sa lettre de démission, M. Leggeri estimait que les difficultés actuelles de l'agence résultaient du « glissement » opéré depuis 2019 au sujet de ses missions : « *Nous sommes de plus en plus considérés comme un organisme de surveillance des droits fondamentaux aux frontières extérieures.* »

Ce débat, qui existe bel et bien, est toutefois en grande partie artificiel : **en effet, Frontex doit exercer ses missions dans le respect des droits de l'Homme mais sa mission première est bien de garantir un contrôle efficace des frontières extérieures contre l'immigration irrégulière, sous peine de n'avoir aucune raison d'être.**

En réalité, ces divergences sont allées de pair avec des luttes d'influence personnelles au sein des institutions européennes pour le contrôle de l'agence opérationnelle la plus puissante de l'Union européenne.

III) Quelles priorités pour l'avenir de Frontex ?

Forts de ce constat préoccupant, les rapporteurs souhaitent se tourner vers l'avenir et tracer des perspectives de sortie de crise pour que Frontex puisse se remettre au travail et assurer efficacement ses missions dans un contexte de pression migratoire renouvelée vers l'Union européenne.

a) Un soutien réaffirmé à l'agence Frontex

La présente proposition de résolution européenne, après avoir rappelé son attachement à l'Espace Schengen, entend souligner la contribution déterminante de l'agence Frontex, en soutien aux États membres, au contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne, ainsi qu'à la lutte contre l'immigration irrégulière et contre la criminalité transfrontalière.

Elle salue également la disponibilité et le professionnalisme des personnels de cette agence dans l'accomplissement de ces missions.

b) Vers un vrai pilotage politique de Frontex

La crise actuelle de Frontex résulte en grande partie de conflits personnels dans la chaîne hiérarchique administrative, d'une attitude de retrait du conseil d'administration et de l'absence de lignes directrices politiques suffisamment claires données par les États membres à Frontex.

En conséquence, la présente proposition de résolution européenne :

- déplore l'excessive longueur du processus en cours pour désigner le futur directeur exécutif de l'agence¹ et l'absence de candidature française à ce poste, qui acte un recul de l'influence française, alors même que notre pays dispose de compétences et de talents reconnus dans les domaines de la surveillance des frontières et de la politique migratoire ;

- appelle, par défaut, le Gouvernement français à s'exprimer sur les candidatures demeurant en lice², au regard d'une triple exigence : leur compétence professionnelle, leur volonté affichée de préserver le rôle premier des États membres au sein du conseil d'administration de Frontex et leur détermination à conforter l'agence dans sa mission de surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne ;

- préconise l'institution d'un véritable pilotage politique de l'agence Frontex, d'une part, par le plein respect de son mandat par le conseil d'administration de l'agence et la requalification nécessaire de sa composition et, d'autre part, par la définition régulière de lignes directrices pour Frontex par les ministres en charge des affaires intérieures lors des réunions du Conseil « Justice, Affaires intérieures ».

c) Une exigence de clarification des missions de Frontex dans le respect des droits fondamentaux

À cet égard, la proposition de résolution européenne :

- rappelle que la surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne, mission première de Frontex, et le respect des droits fondamentaux ne sont pas contradictoires ;

¹ Depuis la démission de M. Fabrice Leggeri, le 28 avril 2022, Mme Aija Kalnaja assume l'intérim à la tête de l'agence. Le futur directeur exécutif doit être désigné par le conseil d'administration de l'agence, le 20 décembre prochain.

² Au terme d'une première sélection, trois candidats peuvent être désignés au poste de directeur exécutif : Mme Aija Kalnaja, l'actuelle directrice par intérim, Mme Terezija Gras, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur de Croatie, et M. Hans Leijtens, actuel commandant de la maréchaussée néerlandaise.

- salue les mesures annoncées par la direction intérimaire de Frontex pour rendre effectifs sans délai les dispositifs et procédures de protection des droits fondamentaux prévus par le règlement 2019/1896, en particulier l'amélioration de l'accessibilité et de la publicité du mécanisme de traitement des plaintes en cas de violation des droits fondamentaux et la nomination de contrôleurs des droits fondamentaux en nombre suffisant ;

- estime que l'officier aux droits fondamentaux et les contrôleurs des droits fondamentaux devraient obligatoirement, avant leur nomination, attester d'une expérience opérationnelle dans le domaine de la surveillance des frontières et disposer des moyens adaptés à l'accomplissement de leurs missions ;

- souligne la nécessité de concilier la sérénité du travail de l'officier aux droits fondamentaux et l'exigence d'un dialogue permanent entre ce dernier et le directeur exécutif, afin de ne pas institutionnaliser deux chaînes hiérarchiques distinctes et structurellement rivales ;

- suggère, dans l'hypothèse où cela ne serait pas déjà le cas, une évaluation professionnelle annuelle de l'officier aux droits fondamentaux par le conseil d'administration de l'agence et l'émission d'un avis, également annuel, du Médiateur européen sur les décisions de cet officier, afin de garantir un contrôle externe de son action ;

- soutient la refonte, intervenue en avril 2021, de la procédure d'alerte en cas d'incident sérieux, en constatant qu'elle n'était pas assez précise et visiblement pas assez maîtrisée par les cadres de l'agence ; invite cependant à s'assurer que les modalités de déclenchement d'une alerte pour violation des droits fondamentaux – dès lors qu'il existerait une simple suspicion d'une telle violation – ne risquent pas de paralyser l'agence, du fait d'une possible instrumentalisation de la procédure par des parties hostiles à l'existence même de Frontex.

Enfin, dans le cadre des opérations conjointes menées par Frontex en partenariat avec un État membre, la proposition de résolution européenne rappelle que Frontex intervient exclusivement en réponse aux demandes d'un État membre et sous son autorité, selon le principe de coopération loyale. En conséquence, les rapporteurs estiment que ses personnels ne sauraient être tenus responsables d'éventuelles violations des droits fondamentaux commises par les services de l'État partenaire. La proposition de résolution européenne affirme avec force que l'agence n'a aucunement vocation à surveiller le respect des droits fondamentaux par les États membres.

d) Le maintien de l'efficacité opérationnelle de Frontex

Sur ce point, la proposition de résolution européenne souhaite d'abord **renforcer les fonctions de soutien aux opérations de Frontex**. À cet égard, elle :

- souligne que l'élargissement des compétences et l'accroissement du budget de l'agence Frontex doivent s'accompagner d'une augmentation proportionnelle de sa responsabilité, par un renforcement d'une part de son obligation de rendre compte de son activité à ses autorités de contrôle et d'autre part des exigences de transparence auxquelles est soumise ;

- appelle à l'amélioration des informations mises à disposition par Frontex sur les objectifs, l'impact et les coûts de ses opérations ; soutient également les efforts en cours pour professionnaliser la passation des marchés publics de l'agence et y organiser un processus d'audit interne ;

- souhaite le renforcement de l'expertise interne de Frontex en matière d'analyse des risques et des vulnérabilités aux frontières extérieures, en confortant l'attractivité des postes offerts par l'agence et en incitant les États membres à améliorer leurs transmissions d'informations à l'agence ;

- demande l'organisation régulière de formations et d'exercices opérationnels conjoints entre les personnels de l'agence Frontex et les services compétents des États membres.

La proposition de résolution européenne s'attache également à l'amélioration de la réponse opérationnelle de Frontex. Sur ce point, elle :

- constate avec satisfaction le déploiement actuel de plus de 2.000 membres du contingent permanent de Frontex dans dix-huit opérations et demande avec solennité le respect des engagements budgétaires et du calendrier prévu pour la mise en place d'un contingent permanent de 10.000 officiers, d'ici 2027 ;

- insiste sur l'importance stratégique des opérations de surveillance maritime et de sauvetage en mer déployées par Frontex sur les rives méditerranéennes de l'Union européenne, pour lutter contre l'immigration irrégulière et les réseaux criminels transfrontaliers ; salue en particulier l'efficacité du partenariat en cours avec la Grèce pour sécuriser les frontières extérieures et soutient le dialogue structuré en cours pour actualiser ce partenariat ;

- souligne la nécessité d'une pérennisation et d'un renforcement de la veille opérationnelle de Frontex pour la surveillance des côtes françaises et

belges de la Manche et de la mer du Nord, alors même que ces côtes sont désormais des frontières extérieures de l'Union européenne et que les traversées maritimes irrégulières vers le Royaume-Uni ne cessent d'augmenter ;

- salue le déploiement rapide des équipes Frontex aux frontières extérieures de l'Union européenne avec l'Ukraine, constate la pertinence des accords de statut passés avec des pays tiers, à l'exemple de l'Albanie, pour autoriser le déploiement, dans ces pays, de moyens d'analyse des risques migratoires et de surveillance des frontières, et appelle à la conclusion prioritaire de tels accords dans les Balkans occidentaux, principale route des migrants irréguliers vers l'Union européenne à l'heure actuelle ;

- rappelle le rôle croissant de Frontex dans la préparation, l'organisation et l'accompagnement des opérations de retour et souligne son appui déterminant aux autorités françaises dans ce domaine ;

- encourage en revanche l'agence à renforcer sa lutte contre la criminalité transfrontalière, qui organise et exploite l'immigration irrégulière vers l'Union européenne, en lien avec les services compétents des États membres, ainsi qu'avec Eurojust et Europol ;

- salue la mise en œuvre imminente d'un système européen de gestion intégrée des frontières avec la mise en place de la base de données relative aux entrées et sorties des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures de l'Union européenne (EES) et du système électronique d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), qui, après les vérifications nécessaires, délivrera une autorisation de voyage dans l'Union européenne aux ressortissants de pays tiers non soumis à visa, et se félicite de la responsabilité centrale qui sera celle de l'agence Frontex dans la gestion de l'unité centrale d'ETIAS.

e) La nécessaire association des parlements nationaux au contrôle de Frontex

La surveillance des frontières est une compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres, lesquels gardent en la matière une compétence de premier ressort, l'agence ayant été conçue pour mener des opérations de soutien à leurs efforts en suivant leurs lignes directrices. Seul un contrôle parlementaire conjoint des parlements nationaux et du Parlement européen peut garantir la cohérence de cette coopération opérationnelle. Or les parlements nationaux sont tenus à l'écart du contrôle de Frontex. En réponse à cette anomalie, la proposition de résolution européenne :

- appelle que l'article 112 du règlement (UE) 2019/1896 prévoit un contrôle parlementaire conjoint de Frontex reposant sur la participation du Parlement européen et des parlements nationaux ;

- regrette cependant que, depuis plusieurs mois, le Parlement européen ait, de manière unilatérale, mis en place en son sein un groupe de travail et de suivi pour évaluer le fonctionnement de l'agence ;

- constate la nécessité et l'urgence d'un contrôle parlementaire conjoint de Frontex et appelle en ce sens à la mise en place d'un groupe de contrôle parlementaire conjoint sur le modèle de celui établi pour contrôler les activités d'Europol : réunions semestrielles ; coprésidence par le Parlement européen et le Parlement de l'État membre exerçant la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne ; délégations de 4 membres par parlement national (et de 2 par chambre dans les parlements bicaméraux) et de plusieurs membres désignés par le Parlement européen ; droit pour le groupe d'auditionner les responsables de Frontex, d'être destinataire de ses rapports d'activités et d'opérations, de siéger au conseil d'administration¹.

f) L'absence de pertinence d'une révision du règlement Frontex de 2019 dans l'immédiat

La proposition de résolution européenne déplore le fait que, en raison d'un délai accordé par la Commission européenne manifestement irréaliste pour transmettre leurs contributions, les parlements nationaux n'aient pas été mis en condition de participer pleinement à l'évaluation du règlement (UE) 2019/1896 prévue par son article 121.

Prenant acte du fait que l'agence doit prioritairement pouvoir assumer l'intégralité de son mandat déjà élargi en 2019, la proposition de résolution européenne souhaite que l'agence dispose d'un délai raisonnable pour mettre en œuvre l'intégralité de son mandat actuel et, en conséquence, appelle le Gouvernement à s'opposer à une éventuelle révision de ce mandat fin 2023.

À l'issue de cette analyse, la commission des affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution européenne qui suit :

¹ En pratique, le Parlement européen dispose déjà d'un membre ayant statut d'observateur au sein du conseil d'administration.

Proposition de résolution européenne sur l'avenir de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 12 du traité sur l'Union européenne,
- ④ Vu les articles 67 et 77 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑤ Vu 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 cours d'évaluation par la Commission européenne,
- ⑥ Vu le rapport spécial de la Cour des comptes de l'Union européenne du 7 juin 2021 déplorant une action « *pas assez efficace jusqu'ici* » de Frontex aux frontières extérieures de l'Union européenne,
- ⑦ Vu les décisions 01/5/2020/MHZ et 01/4/2021/MHZ du Médiateur européen du 15 juin 2021 et du 17 janvier 2022,
- ⑧ Vu le rapport d'enquête confidentiel de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), publié partiellement dans la presse le 13 octobre 2022,
- ⑨ Considérant la crise subie depuis plusieurs mois par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, communément appelée Frontex ;
- ⑩ Considérant, comme l'illustre le rapport spécial précité de la Cour des comptes de l'Union européenne, que cette crise est d'abord la « crise de croissance » d'une agence dotée, par le règlement (UE) 2019/1896 précité, de moyens inédits pour contribuer à la surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne mais qui n'a pas disposé du temps nécessaire pour opérer les recrutements et les réformes lui permettant de mettre en œuvre l'intégralité de son mandat dans le respect des procédures ;
- ⑪ Considérant que cette crise est également « une crise de confiance » à l'égard d'une agence mise en cause, d'une part, pour de potentiels irrégularités et manquements dans sa gestion interne et, d'autre part, pour sa participation alléguée à des violations de droits fondamentaux de migrants irréguliers en mer Égée ;

- ⑫ Considérant, en conséquence, que l'OLAF a ouvert en novembre 2020 une enquête sur ces accusations et que le rapport qui en a résulté en février 2022 a conclu à un fonctionnement défaillant, caractérisé par l'ignorance des procédures à suivre, un défaut de loyauté et plusieurs manquements de la part de la direction ;
- ⑬ Considérant la publication partielle de ce rapport confidentiel dans la presse, le 13 octobre 2022 ;
- ⑭ Considérant que le Médiateur européen a émis plusieurs recommandations concrètes sur l'agence Frontex pour assurer effectivement le respect des droits fondamentaux dans ses décisions et opérations ;
- ⑮ Considérant la constitution unilatérale d'un groupe de contrôle de l'activité de Frontex par la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen (LIBE), le 23 février 2021, en vue de contrôler le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, et son rapport d'enquête du 14 juillet 2021, sur des allégations de violations de droits fondamentaux par Frontex, affirmant n'avoir « *pas trouvé de preuve* » d'actions directes de refoulement illégales ou d'expulsions collectives commises par l'agence ;
- ⑯ Considérant néanmoins la mise en place d'une surveillance renforcée de Frontex par le Parlement européen et les reports successifs du vote de la décharge budgétaire de l'agence Frontex au titre de l'exercice 2019, en mars 2021, puis de l'exercice 2020, en mai et en octobre 2022, en raison de « *l'ampleur des fautes graves et des possibles problèmes structureaux* » constatée ;
- ⑰ Considérant avec gravité la démission de M. Fabrice Leggeri de ses fonctions de directeur exécutif de l'agence Frontex, intervenue à la suite de ces enquêtes et audits, le 28 avril 2022, et la désignation de Mme Aija Kalnaja en tant que directrice exécutive temporaire, et leurs auditions par les commissions des affaires européennes et des lois du Sénat, respectivement le 14 juin 2022 et le 10 novembre 2022 ;
- ⑱ Considérant la réunion à venir du conseil d'administration de Frontex du 20 décembre 2022 au cours de laquelle le prochain directeur exécutif de l'agence devrait être désigné ;
- ⑲ Considérant la consultation menée par la Commission européenne, du 5 septembre au 3 octobre 2022, et la procédure d'évaluation du règlement (UE) 2019/1896 précité, en vue d'une éventuelle modification de ce dernier fin 2023 ;

- ⑳ Considérant la hausse de 77 % des franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'Union européenne sur les dix premiers mois de 2022 par rapport à la même période en 2021 ;
- ㉑ Considérant les tentatives d'instrumentalisation des mouvements migratoires par certains pays tiers riverains de l'Union européenne, soucieux de fragiliser la solidarité et la sécurité des États membres ;
- ㉒ Considérant la forte augmentation des traversées maritimes vers le Royaume-Uni par des migrants en situation irrégulière, à partir des côtes françaises, devenues frontières extérieures de l'Union européenne depuis l'entrée en vigueur du *Brexit* ;
- ㉓ Considérant le déploiement actuel de plus de 2 000 officiers du contingent permanent de Frontex dans le cadre de dix-huit opérations simultanées ;
- ㉔ Considérant la mise en œuvre imminente, fin 2023, d'un système européen de gestion intégrée des frontières avec l'instauration d'une base de données relatives aux entrées et aux sorties des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures de l'Union européenne (EES) et l'entrée en vigueur du système électronique d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), qui, après les vérifications nécessaires, délivrera une autorisation de voyage dans l'Union européenne aux ressortissants de pays tiers non soumis à visa ;
- ㉕ Considérant enfin le rôle premier des parlements nationaux dans l'évaluation de l'efficacité de la surveillance des frontières, dans l'affectation des moyens permettant cette surveillance et dans le vote de la contribution des États membres au budget de l'Union européenne qui financent l'agence Frontex ;

Sur un soutien renouvelé à l'agence Frontex en tant qu'agence européenne de surveillance des frontières

- ㉖ Réaffirme son attachement à la pérennité de l'Espace Schengen, espace de libre circulation des personnes, des biens et des capitaux inédit dans le monde, qui constitue l'un des principaux acquis de l'Union européenne ; rappelle que la libre circulation à l'intérieur de cet espace doit aller de pair avec un contrôle efficace et permanent de ses frontières extérieures ;
- ㉗ Constate que l'efficacité de ce contrôle dépend du soutien que Frontex, agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, apporte aux États membres ;

- ⑳ Précise que le règlement (UE) 2019/1896 précité confie un mandat renforcé à l'agence Frontex, qui la dote d'un contingent permanent de 10 000 garde-frontières et garde-côtes à échéance 2027, lui demande d'agir sans délai dans le respect des droits fondamentaux, lui permet d'organiser aisément des opérations de retour et l'autorise à coopérer avec les pays tiers ;
- ㉑ Rappelle le rôle déterminant de la France dans l'octroi à Frontex de ce mandat élargi et le soutien sans faille du Sénat au développement des prérogatives de l'agence ;
- ③② Déploie l'augmentation récente de la violence aux frontières, qui s'est encore tristement manifestée par le décès d'un garde-frontière bulgare le 7 novembre dernier, et apporte son plein soutien aux personnels déployés sur les théâtres d'opération en saluant leur professionnalisme et leur disponibilité ;
- ③③ Souligne enfin que le contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne est étroitement lié à la politique migratoire et à la politique de l'asile et soutient en conséquence les efforts de l'Union européenne et des États membres pour défendre cette approche globale, dans les discussions en cours sur le Nouveau Pacte sur la migration et l'asile comme sur la révision du code frontières Schengen ;

Sur le renforcement du pilotage politique de l'agence Frontex

- ③④ Déploie la durée excessive du processus de désignation du futur directeur exécutif de l'agence, susceptible de fragiliser plus encore cette dernière alors qu'une augmentation sensible des franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'Union européenne est constatée et que les tensions géostratégiques au sud et à l'est de l'Union européenne s'accroissent ; appelle à la désignation du futur directeur exécutif lors de la prochaine réunion du conseil d'administration, le 20 décembre 2022 ;
- ③⑤ Regrette le choix du Gouvernement français de s'abstenir de désigner un candidat au poste de directeur exécutif dans les délais impartis, alors même que l'administration française dispose des compétences et talents requis ; estime qu'un tel choix pourrait entériner un recul préjudiciable de l'influence française sur la définition des politiques européennes de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ;
- ③⑥ Appelle, par défaut, le Gouvernement français à apprécier les candidats en lice au regard d'une triple exigence : leur compétence professionnelle, leur volonté de préserver le rôle premier des États membres au sein du conseil d'administration de Frontex et leur détermination à conforter l'agence dans sa mission de surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne ;

- ③⑤ Estime que le conseil d'administration de l'agence doit désormais exercer la plénitude de son pouvoir d'orientation et de contrôle politique à l'égard du directeur exécutif et être composé en conséquence de personnels disposant d'une expérience et d'un niveau hiérarchique suffisants ;
- ③⑥ Recommande en outre un pilotage politique accru de l'agence par les ministres chargés des affaires intérieures des États membres, lors de réunions dédiées du Conseil de l'Union européenne et de sessions exceptionnelles du conseil d'administration au cours desquelles ils pourraient donner régulièrement des lignes directrices à l'agence ;

Sur la clarification du mandat de Frontex

Sur le respect des droits fondamentaux

- ③⑦ Souligne que l'agence Frontex a pour mission première le soutien aux États membres dans la surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne et doit, ce faisant, agir dans le respect des droits fondamentaux ;
- ③⑧ Rappelle que le règlement (UE) 2019/1896 précité a mis en place un dispositif spécifique de protection des droits fondamentaux au sein de Frontex, avec la désignation d'un officier aux droits fondamentaux assisté de contrôleurs chargés du respect de ces droits, la mise en place d'un forum consultatif compétent pour conseiller l'agence en la matière et l'établissement d'un mécanisme de traitement des plaintes en faveur des personnes estimant que l'action ou l'inaction de l'agence a porté atteinte à leurs droits ;
- ③⑨ Salue les mesures annoncées par la direction intérimaire pour rendre effectifs sans délai ces dispositifs et procédures et tirer les enseignements des divers audits et enquêtes de la Cour des comptes de l'Union européenne, du Médiateur européen et de l'OLAF, en particulier l'amélioration de l'accessibilité et de la publicité du mécanisme de traitement des plaintes précité et la nomination de 46 contrôleurs des droits fondamentaux ;
- ④⑩ Considère que l'officier aux droits fondamentaux et les contrôleurs nommés par lui devraient obligatoirement, avant leur nomination, attester d'une expérience opérationnelle dans le domaine de la surveillance des frontières et bénéficier des moyens adaptés à l'accomplissement de leurs missions ;
- ④⑪ Recommande l'instauration d'un dialogue permanent, au sein de l'agence, entre son directeur exécutif et l'officier aux droits fondamentaux, afin de ne pas institutionnaliser deux chaînes hiérarchiques distinctes et structurellement rivales ;

- ④② Confirme la nécessité que le conseil d'administration de l'agence procède à l'évaluation professionnelle annuelle de l'officier aux droits fondamentaux et suggère que ses décisions en matière de respect des droits fondamentaux fassent l'objet d'un avis annuel du Médiateur européen, afin d'en garantir un contrôle extérieur ;
- ④③ Prend acte de la refonte bienvenue, en avril 2021, de la procédure d'alerte en cas d'incident sérieux ; invite cependant à s'assurer que les modalités de déclenchement d'une alerte pour violation des droits fondamentaux par des personnels de Frontex, en cas de simple suspicion d'une telle violation, ne soient pas de nature à permettre une instrumentalisation de la procédure par des parties hostiles à l'existence même de Frontex et à une multiplication des contentieux, source de paralysie ;

Sur les opérations conjointes

- ④④ Souligne que, dans le cadre d'une opération conjointe, l'agence Frontex intervient seulement en réponse aux sollicitations de l'État demandeur, qui a un rôle premier dans la surveillance de ses frontières, et sous son autorité ; ajoute que ces opérations sont fondées sur le principe de coopération loyale ;
- ④⑤ Rappelle que la mission de Frontex n'est en aucun cas de surveiller les actions des États membres en matière de droits fondamentaux ;
- ④⑥ Estime que les personnels de Frontex ne sauraient être tenus juridiquement responsables d'éventuelles actions litigieuses commises, dans le cadre d'opérations conjointes, par les services de l'État partenaire ;

Sur le maintien de l'efficacité opérationnelle de Frontex

- ④⑦ Insiste sur l'extension substantielle des prérogatives de l'agence Frontex, devenue l'agence opérationnelle la plus importante de l'Union européenne dans le cadre du règlement (UE) 2019/1896 précité ; souligne ainsi que Frontex exerce désormais des prérogatives de puissance publique inédites pour une agence communautaire ;
- ④⑧ Remarque simultanément que la sécurité de l'Union européenne est aujourd'hui fragilisée, à la fois par la hausse précitée des franchissements irréguliers de ses frontières extérieures, par l'instrumentalisation de la pression migratoire par certains pays tiers à des fins de déstabilisation de l'Union européenne et par la criminalité transfrontalière, qui a un rôle majeur dans l'ouverture de routes migratoires irrégulières et l'exploitation de la détresse des migrants ;

- ④⑨ Observe que ces menaces exigent de l'agence Frontex une meilleure anticipation des risques migratoires, une « offre » de services mieux adaptée aux situations des États membres, et une plus grande réactivité en cas de crise ;

Sur le renforcement du soutien aux opérations de Frontex

- ⑤⑩ Souligne que l'élargissement des compétences et l'accroissement du budget de l'agence Frontex doivent s'accompagner d'une augmentation proportionnelle de sa responsabilité et de sa transparence ;
- ⑤⑪ Appelle à cet égard, comme la Cour des comptes de l'Union européenne, à l'amélioration des informations communiquées par Frontex sur les objectifs, l'impact et les coûts de ses opérations ; soutient également les efforts en cours pour améliorer la procédure de passation des marchés publics suivie par l'agence et mettre en place un dispositif crédible d'audit interne ;
- ⑤⑫ Estime que l'attractivité des postes proposés par l'agence doit être améliorée, en particulier par la revalorisation du coefficient indemnitaire appliqué actuellement aux personnels de l'agence en conformité avec l'implantation géographique de son siège ;
- ⑤⑬ Demande le recrutement de l'expertise nécessaire pour remédier en urgence à la fragilité de l'agence dans la conception et la diffusion d'analyses de risques et d'évaluations des vulnérabilités ; sollicite en outre une amélioration de la transmission des informations par les États membres à Frontex, condition *sine qua non* d'une meilleure qualité de ses analyses de risques ;
- ⑤⑭ Souhaite ardemment l'organisation régulière d'exercices opérationnels conjoints entre les personnels de l'agence Frontex et les services compétents des États membres ;

Sur l'amélioration de la réponse opérationnelle de Frontex

- ⑤⑮ Insiste sur l'importance symbolique et opérationnelle du contingent permanent de Frontex, constitué de personnels formés à la surveillance des frontières portant pour la première fois un uniforme aux couleurs de l'Union européenne et incarnant une solidarité concrète de l'Union européenne avec les États membres dans la surveillance des frontières ;
- ⑤⑯ Demande avec solennité l'accélération des efforts actuels pour assurer le respect des engagements budgétaires et du calendrier prévu pour la mise en œuvre effective d'un contingent de 10 000 officiers à échéance 2027 ; ajoute que ces efforts de recrutement doivent être menés en considérant la compétence des personnels et en reflétant la diversité géographique des États membres ;

Sur l'amélioration de la capacité opérationnelle de Frontex

- ⑤⑦ Estime stratégique le rôle des opérations de surveillance maritime conjointes auxquelles participe l'agence Frontex sur les rives sud de l'Union européenne, dans la lutte contre l'immigration irrégulière et les réseaux criminels transfrontaliers ;
- ⑤⑧ Souligne en particulier l'efficacité du partenariat existant entre Frontex et la Grèce pour protéger les frontières extérieures de l'Union européenne, et soutient les échanges actuels destinés à conforter ce partenariat tout en précisant la responsabilité de chaque acteur dans les opérations ;
- ⑤⑨ Appelle au renforcement de la veille opérationnelle de Frontex dans la surveillance des côtes françaises et belges de la Manche et de la mer du Nord, afin de contribuer à leur sécurisation, de dissuader les départs, d'améliorer le démantèlement des réseaux de passeurs et de sauver des vies humaines ;
- ⑥⑩ Salue la rapidité du déploiement des équipes de l'agence Frontex aux frontières extérieures de l'Union européenne et de l'Ukraine, dès l'invasion de cette dernière par la Russie, et la contribution de ces équipes, tant à la fluidification de l'enregistrement et de l'identification des ressortissants ukrainiens, afin de leur octroyer la protection temporaire dans l'Union européenne, qu'à la surveillance renforcée des passages frontaliers ;
- ⑥① Affirme la pertinence de la nouvelle capacité donnée à l'agence Frontex de soutenir l'action des pays tiers contre l'immigration irrégulière et de déployer dans ces pays, en application d'accords de statut, des personnels en charge de l'analyse des risques migratoires ou, en appui aux autorités nationales, de la surveillance de leurs frontières ; salue les premiers effets positifs de ces accords en Albanie et en Moldavie et estime nécessaire de poursuivre la signature de tels accords, en priorité dans les pays des Balkans occidentaux qui constituent aujourd'hui la première route des migrants irréguliers vers l'Union européenne ;
- ⑥② Rappelle le rôle déterminant de l'agence Frontex dans la préparation, l'organisation et l'accompagnement des retours de migrants irréguliers n'ayant pas vocation à demeurer dans l'Union européenne, vers leur pays d'origine ; constate l'importance de son appui aux autorités françaises dans ce domaine ;
- ⑥③ Encourage l'agence Frontex à renforcer son dispositif de lutte contre la criminalité transfrontalière, qui organise et exploite l'immigration irrégulière vers l'Union européenne et en son sein, par une coopération accrue avec les services compétents des États membres, ainsi qu'avec les agences Eurojust et Europol ;

- ⑥4 Se félicite, de la responsabilité confiée à l'agence Frontex pour la gestion de l'unité centrale d'ETIAS, qui sera opérationnelle en permanence afin de procéder aux vérifications approfondies des informations transmises par les ressortissants de pays tiers non soumis à visa en vue de l'obtention d'une autorisation de voyage ;

Sur le contrôle parlementaire de l'agence Frontex

- ⑥5 Relève que l'article 112 du règlement (UE) 2019/1896 prévoit la mise en place d'un contrôle parlementaire conjoint de Frontex reposant sur la participation du Parlement européen et des parlements nationaux des États membres ;
- ⑥6 Regrette cependant que le Parlement européen ait constitué unilatéralement depuis plusieurs mois un groupe de travail et de suivi de l'activité de l'agence et procède à des auditions régulières de ses responsables, sans volonté d'y associer les parlements nationaux des États membres de l'Union européenne ;
- ⑥7 Estime nécessaire et urgente la mise en place d'un contrôle parlementaire conjoint ; rappelle en effet que, si elle est aujourd'hui partagée avec l'agence Frontex, la surveillance des frontières des États membres demeure une mission constitutive de leur souveraineté nationale dont ils sont responsables en premier ressort ;
- ⑥8 Propose que le groupe de contrôle parlementaire conjoint s'inspire de celui mis en place entre 2016 et 2018 pour contrôler l'agence européenne de coopération policière Europol ;
- ⑥9 Précise que ce groupe, coprésidé par le Parlement européen et le parlement national de l'État membre assumant la présidence semestrielle du Conseil de l'Union européenne, pourrait de ce fait être constitué de 4 membres par parlement national et de plusieurs membres pour le Parlement européen, et qu'il devrait se réunir au moins une fois par semestre ;
- ⑦0 Affirme que ce groupe pourrait entendre à sa demande l'ensemble des responsables et personnels de l'agence Frontex, poser des questions au conseil d'administration et au directeur exécutif, et procéder à des vérifications sur pièces et sur place ;
- ⑦1 Précise que ce groupe de contrôle parlementaire conjoint pourrait être représenté au sein du conseil d'administration de Frontex par un de ses membres issu des parlements nationaux, dans la mesure où le règlement relatif à Frontex prévoit déjà la représentation du Parlement européen à ce conseil par un député européen ;

- ⑦② Remarque que la mise en place de ce contrôle parlementaire conjoint sur les activités de l'agence Frontex nécessite une décision de la Conférence des Présidents des parlements de l'Union européenne mais n'est en revanche pas conditionnée à une modification préalable du règlement (UE) 2019/1896 ;

Sur une éventuelle révision du règlement Frontex

- ⑦③ Constate que la Commission européenne a ouvert une période d'évaluation de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/1896, afin d'apprécier, fin 2023, la nécessité d'une révision de ce règlement ; regrette à cet égard la durée trop brève de la consultation publique ouverte par la Commission européenne sur ce dossier et l'absence de consultation systématique des parlements nationaux ;
- ⑦④ Estime en tout état de cause que l'évaluation de la Commission européenne intervient trop tôt pour conclure à une éventuelle révision de ce cadre juridique ; souligne que l'ouverture de nouvelles négociations interinstitutionnelles sur le devenir de l'agence Frontex risquerait de paralyser l'action de l'Union européenne en ce domaine, alors que cette dernière ne parvient déjà pas à s'accorder sur le Nouveau Pacte sur la migration et l'asile, dans un contexte de regain des pressions migratoires et de menaces géostratégiques inédites ;
- ⑦⑤ Conclut à la nécessité de laisser à l'agence Frontex le temps de mettre en œuvre l'intégralité de son mandat actuel ;
- ⑦⑥ Estime, par conséquent, inopportune toute réforme du règlement (UE) 2019/1896 qui serait proposée fin 2023 ;
- ⑦⑦ Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.