

Surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres

2013/0106(COD) - 12/04/2013 - Document de base législatif

OBJECTIF : établir des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence FRONTEX.

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN : le Parlement européen décide conformément à la procédure législative ordinaire sur un pied d'égalité avec le Conseil.

CONTEXTE : suite à l'appel lancé par le Conseil européen octobre 2009, le Conseil a adopté la décision 2010/252/UE afin de renforcer les opérations de surveillance des frontières coordonnées par l'Agence FRONTEX et a édicté des règles d'engagement claires pour les patrouilles communes et pour le débarquement des personnes interceptées ou sauvées en mer.

Dans le cadre de cette proposition, la Commission avait choisi de présenter le texte dans le cadre de la procédure de comitologie prévue à l'article 12, paragraphe 5, du code frontières Schengen, considérant cette décision comme une mesure supplémentaire applicable à la surveillance des frontières.

Problème d'interprétation juridique : la décision intégrait au sein d'un seul et même instrument juridique, des dispositions en vigueur du droit de l'Union et du droit international. Ce faisant, il s'agissait de remédier aux interprétations divergentes du droit international de la mer retenues par les États membres et à la disparité des pratiques, afin de garantir l'efficacité des opérations en mer coordonnées par l'Agence. En effet, le risque existait que, lors d'une opération en mer, une même situation soit soumise à des règles différentes, voire parfois contradictoires.

Dans cette insécurité juridique ambiante, les États membres étaient peu enclins à participer aux opérations en mer coordonnées par l'Agence en fournissant des embarcations, des navires et des ressources humaines. Ce manque d'engagement, à son tour, nuisait à l'efficacité des opérations et compromettait les efforts de solidarité de l'Union.

Plusieurs États membres, des membres du Parlement européen, des organisations de défense des droits de l'homme et des universitaires avaient, par ailleurs, émis des doutes concernant le respect des droits fondamentaux et des droits des réfugiés pendant les opérations en mer coordonnées par l'Agence, surtout en haute mer. La décision visait donc également à répondre à ces préoccupations par l'instauration de plusieurs garanties pour faire respecter ces droits.

Outre ces divers problèmes d'interprétation juridiques, le Parlement européen avait à l'époque considéré que la proposition aurait dû être adoptée conformément à la procédure législative ordinaire et non via la procédure de comitologie. Il avait, dès lors, saisi la Cour de justice d'un recours en annulation de ce texte contre le Conseil (principalement parce qu'il considérait que la décision excédait les compétences d'exécution conférées par l'article 12, paragraphe 5, du code frontières).

En fin de compte, la Cour a annulé la décision tout en maintenant les effets jusqu'à ce que celle-ci soit remplacée, dans un délai raisonnable, par une nouvelle réglementation.

C'est précisément l'objet de la présente proposition.

ANALYSE D'IMPACT : étant donné l'important travail de préparation précédant l'adoption de la décision 2010/252/UE du Conseil, la Commission a considéré qu'il n'y avait pas lieu d'accompagner la présente proposition d'une analyse d'impact.

BASE JURIDIQUE : article 77, par. 2, point d) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : la présente proposition vise à prévoir des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence FRONTEX et à remplacer [la décision 2010/252/UE](#) pour les raisons évoquées ci-dessus.

Le texte de la décision initiale visait principalement à adopter des règles communes supplémentaires pour la surveillance des frontières maritimes assurée par les gardes-frontières et pour la coordination des opérations par l'Agence FRONTEX.

Les principales dispositions étaient incluses dans une annexe consacrant :

- des règles applicables aux opérations aux frontières maritimes coordonnées par l'Agence, en particulier en cas d'interception des personnes à divers endroits en mer (y compris en haute mer),
- des lignes directrices applicables à la recherche et au sauvetage et au débarquement des personnes interceptées ou secourues dans le cadre d'une opération aux frontières maritimes coordonnée par l'Agence.

Les principales modifications par rapport à ce texte de base peuvent se résumer comme suit :

Champ d'application : le champ d'application de la proposition est identique à celui de la décision. Il s'agit des opérations en mer de surveillance des frontières menées par les États membres et coordonnées par l'Agence. Bien que, dans la décision, la notion de «surveillance des frontières» ait été entendue comme incluant à la fois les mesures d'interception mises en œuvre et les dispositifs de sauvetage mobilisés lors des opérations de surveillance des frontières, il subsistait encore un doute sur le point de savoir si ces mesures entraient effectivement dans la notion de «surveillance des frontières» au sens du code frontières Schengen. La présente proposition intègre expressément cette notion plus vaste de surveillance des frontières, en précisant que celle-ci n'est pas limitée à la détection des tentatives de franchissement irrégulier

des frontières mais englobe également des mesures telles que les mesures d'interception, ainsi que des dispositifs visant à faire face à certaines situations, comme les activités de recherche et de sauvetage pouvant se révéler nécessaires pendant une opération en mer, et des dispositifs visant à assurer le bon aboutissement d'une telle opération.

Cas de recherche et de sauvetage : sachant que FRONTEX est maintenant chargée d'assister les États membres dans les situations qui exigent une assistance technique renforcée aux frontières extérieures, y compris en situation d'urgence humanitaire en mer afin par exemple de prêter assistance aux personnes en situation de détresse, la proposition décrit les modalités de gestion de ces situations pendant une opération en mer coordonnée par l'Agence.

Plan opérationnel : des dispositions sont prévues pour mettre en conformité la présente proposition avec les modifications apportées au règlement (CE) n° 2007/2004 instituant l'Agence. Le plan opérationnel est en effet devenu un instrument juridique contraignant pour toutes les opérations coordonnées par l'Agence et plus seulement pour les interventions rapides, donc y compris pour les opérations en mer. Les règles énoncées dans la présente proposition sont destinées à faire partie du plan opérationnel établi conformément au [règlement \(CE\) n° 2007/2004](#).

Droits fondamentaux : les évolutions juridiques et judiciaires ayant trait à la protection des droits fondamentaux sont prises en compte dans la proposition, en particulier en ce qui concerne l'application du principe de non-refoulement. Ainsi, en cas de débarquement dans un pays tiers, les personnes interceptées ou secourues devront être identifiées et leur situation personnelle évaluée, dans la mesure du possible, avant le débarquement ; elles devront être informées, de manière appropriée, du lieu de débarquement et se voir offrir la possibilité d'expliquer les raisons pour lesquelles un débarquement dans le lieu proposé serait, selon elles, contraire au principe de non-refoulement. Cette règle garantit que les migrants sont informés de leur situation et du lieu de débarquement proposé, ce qui leur permet d'exprimer d'éventuelles objections.

Détection, interception et sauvetage : la proposition établit une nette distinction entre la détection, l'interception et le sauvetage.

- pour ce qui est de l'interception, la proposition, tout en conservant la même série de mesures que dans la décision de base, distingue celles qui peuvent être prises dans la mer territoriale, en haute mer et dans la zone contiguë, clarifiant ainsi les conditions qui régissent l'adoption de ces mesures, et les compétences sur la base desquelles une action peut être entreprise, en particulier à l'égard des navires sans pavillon. En vertu du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, l'interception de navires en haute mer est à présent clairement rattachée à l'obligation d'avoir des motifs raisonnables de soupçonner que le navire concerné se livre au trafic illicite de migrants. Comme dans la décision, l'exercice des compétences en haute mer doit toujours trouver son fondement dans une autorisation de l'État du pavillon ;
- pour la recherche et le sauvetage, le texte de la proposition demeure semblable à celui de la décision. Le libellé est aligné sur celui employé dans la convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes et dans le Manuel international de recherche et de sauvetage aéronautiques et maritimes (IAMSAR). Sur la base de ces instruments internationaux, la proposition énonce également les critères selon lesquels un navire est considéré comme étant en situation d'incertitude, d'alerte ou de détresse et définit la notion de centre de coordination du sauvetage.

Débarquement : la proposition, à la différence de la décision, traite la question du débarquement sous l'angle de l'interception et du sauvetage. Lorsqu'un navire est intercepté dans la mer territoriale ou dans la zone contiguë, le débarquement a lieu sur le territoire de l'État membre côtier. Lorsque l'interception se déroule en haute mer, sous réserve du respect de la protection des droits fondamentaux et du principe de non-refoulement, le débarquement peut avoir lieu dans le pays tiers que le navire a quitté. Si ce n'est pas possible, le débarquement a lieu dans l'État membre d'accueil.

Pour ce qui est du débarquement consécutif à une opération de sauvetage, la proposition retient la notion de « lieu sûr » telle qu'elle est définie dans les directives sur le traitement des personnes secourues en mer, publiées par l'Organisation maritime internationale, en tenant compte des aspects liés aux droits fondamentaux, et oblige les États membres à coopérer avec le centre de coordination du sauvetage compétent pour fournir un port ou un lieu sûr appropriés et garantir la rapidité et l'effectivité du débarquement.

La proposition tient également compte du fait qu'à ce stade, les unités maritimes et aériennes agiraient sous la coordination du centre de coordination du sauvetage qui décide du port ou du lieu de débarquement approprié.

Toutefois, elle reconnaît également la possibilité pour les unités maritimes de débarquer dans l'État membre d'accueil si elles ne sont pas libérées de leur obligation de prêter assistance dans les meilleurs délais, aux personnes en situation de détresse, compte tenu de la sécurité des personnes secourues et de celle de l'unité maritime elle-même.

Dispositions territoriales : la proposition comporte enfin une série de dispositions classiques sur la participation ou non du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Irlande au présent texte, conformément aux dispositions pertinentes des traités et protocoles et sur l'association de pays tiers à sa mise en œuvre.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'UE.