

N° 55
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

8 février 2023

RÉSOLUTION EUROPÉENNE

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

Le Sénat a adopté la résolution dont la teneur suit :

Voir les numéros :

Sénat : 197, 209, 210, 297 et 298 (2022-2023).

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 12 du traité sur l'Union européenne,

Vu les articles 67 et 77 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

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,

Vu le rapport spécial de la Cour des comptes de l'Union européenne daté du 7 juin 2021 déplorant une action « *pas assez efficace jusqu'ici* » de Frontex aux frontières extérieures de l'Union européenne,

Vu les décisions du Médiateur européen en date du 15 juin 2021 et du 17 janvier 2022,

Vu le rapport d'enquête confidentiel de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), publié partiellement dans la presse, le 13 octobre 2022,

Considérant la crise subie depuis plusieurs mois par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, communément appelée Frontex ;

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 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 ;

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 ;

Considérant que l'OLAF a, en conséquence, 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 ;

Considérant la publication partielle de ce rapport confidentiel dans la presse, le 13 octobre 2022 ;

Considérant que le Médiateur européen a émis plusieurs recommandations concrètes à destination de l'agence Frontex pour assurer effectivement le respect des droits fondamentaux dans ses décisions et ses opérations ;

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 ;

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* » constatés ;

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 ;

Considérant la nomination le 20 décembre 2022 par le conseil d'administration de Frontex de M. Hans Leijtens aux fonctions de directeur exécutif ;

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 ;

Considérant la détection par l'agence Frontex de 330 000 franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'Union européenne en 2022, soit le volume le plus important depuis 2016 et une augmentation de 64 % par rapport à l'année précédente ;

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 ;

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* ;

Considérant le déploiement actuel de plus de 2 000 officiers du contingent permanent de Frontex dans le cadre de dix-huit opérations simultanées ;

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 ;

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

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 ;

Constata que l'efficacité de ce contrôle dépend du soutien que Frontex, Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, apporte aux États membres ;

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 ;

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 ;

Déplore 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 2022, et apporte son plein soutien aux personnels déployés sur les théâtres d'opération en saluant leur professionnalisme et leur disponibilité ;

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

Déplore la durée excessive du processus de désignation du directeur exécutif de l'agence, 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 ;

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 des 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 ;

Appelle, par défaut, le Gouvernement français à défendre auprès du nouveau directeur exécutif la nécessité de préserver le rôle premier des États membres au sein du conseil d'administration de Frontex et de conforter l'agence dans sa mission de surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne ;

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 ;

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 de l'agence 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

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 ;

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 ;

Salue les mesures annoncées par la direction intérimaire pour rendre effectifs sans délai ces dispositifs et ces 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 quarante-six contrôleurs des droits fondamentaux ;

Considère que l'officier aux droits fondamentaux devrait obligatoirement, avant sa nomination, attester d'une expérience approfondie en matière de gestion des frontières et d'une maîtrise effective des procédures de traitement des incidents liés aux droits fondamentaux ; considère en outre que les contrôleurs aux droits fondamentaux devraient également obligatoirement faire valoir, préalablement à leur recrutement, une expérience opérationnelle dans le domaine de la surveillance des frontières ;

Estime impératif que l'officier et les contrôleurs aux droits fondamentaux bénéficient des moyens adaptés à l'accomplissement de leur mission ;

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 ;

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 ;

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

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 ;

Rappelle que la mission de Frontex n’est en aucun cas de surveiller les actions des États membres en matière de droits fondamentaux ;

Souligne l’importance de la crédibilité de Frontex en matière de respect des droits fondamentaux afin que l’agence puisse développer ses actions d’accompagnement auprès d’États tiers ;

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

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 2019/1896 précité ; souligne ainsi que Frontex exerce désormais des prérogatives de puissance publique inédites pour une agence communautaire ;

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 ;

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

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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

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 ;

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

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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, dans leur pays d'origine ; constate l'importance de son appui aux autorités françaises dans ce domaine ;

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 ;

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

Relève que l'article 112 du règlement (UE) 2019/1896 précité 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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 quatre membres par Parlement national et de plusieurs membres pour le Parlement européen, et qu'il devrait se réunir au moins une fois par semestre ;

Affirme que ce groupe pourrait entendre à sa demande l'ensemble des responsables et des 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 ;

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 possible représentation du Parlement européen à ce conseil ;

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 précité ;

Sur une éventuelle révision du règlement Frontex

Constate que la Commission européenne a ouvert une période d'évaluation de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/1896 précité, 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 ;

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 ;

Conclut à la nécessité de laisser à l'agence Frontex le temps de mettre en œuvre l'intégralité de son mandat actuel ;

Estime, par conséquent, inopportune toute réforme du règlement 2019/1896 précité qui serait proposée fin 2023 ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 8 février 2023.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER