



N° 1477

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 mars 2004

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

***sur la création d'une Agence européenne pour la gestion de
la coopération opérationnelle aux frontières extérieures
des États membres de l'Union européenne
(COM [2003] 687 final / E 2447),***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. THIERRY MARIANI,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Pierre Lequiller, *président* ; MM. Jean-Pierre Abelin, René André, Mme Elisabeth Guigou, M. Christian Philip, *vice-présidents* ; MM. François Guillaume, Jean-Claude Lefort, *secrétaires* ; MM. Alfred Almont, François Calvet, Mme Anne-Marie Comparini, MM. Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Nicolas Dupont-Aignan, Jacques Floch, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Edouard Landrain, Robert Lecou, Pierre Lellouche, Guy Lengagne, Louis-Joseph Manscour, Thierry Mariani, Philippe Martin, Jacques Myard, Christian Paul, Didier Quentin, André Schneider, Jean-Marie Sermier, Mme Irène Tharin, MM. René-Paul Victoria, Gérard Voisin.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. L'INDISPENSABLE RENFORCEMENT DU CONTROLE DES FRONTIERES EXTERIEURES A LA VEILLE DE L'ELARGISSEMENT	7
A. L'impact de l'élargissement sur le contrôle des frontières extérieures.....	7
1) Un défi sans précédent	7
2) L'exemple de la Pologne	8
B. Les prémisses de l'Agence.....	10
II. L'AGENCE EUROPEENNE POUR LA GESTION OPERATIONNELLE DES FRONTIERES CONSTITUE-T-ELLE UNE REPOSE A LA HAUTEUR DES ENJEUX ?.....	13
A. La proposition initiale de la Commission	13
1) Les missions et les pouvoirs de l'Agence	13
2) La structure et les moyens de l'Agence	15
B. Les modifications apportées par le Conseil.....	16
1) La réaffirmation de la responsabilité des Etats membres	17
2) Le renforcement des compétences de l'Agence.....	18

3) Les questions en suspens	19
CONCLUSION.....	23
TRAVAUX DE LA DELEGATION	25
PROPOSITION DE RESOLUTION	27

Mesdames, Messieurs,

La gestion des frontières extérieures de l'Europe constitue, à la veille de l'élargissement, l'une des priorités de l'Union européenne. La réunification de notre continent déplacera les frontières de l'Union vers l'Est et vers le Sud, et en transfèrera pour partie le contrôle, à terme, aux nouveaux Etats membres. Ce bouleversement ne doit pas se traduire par une diminution de l'efficacité de ces contrôles.

La responsabilité de cette gestion incombe à tous les Etats membres, et pas seulement à ceux qui sont situés à la périphérie de l'Union. C'est dans cette perspective que s'affirme le **principe de solidarité**, que le projet de Constitution européenne prévoit de consacrer (art. III-169).

La proposition de la Commission visant à créer une **Agence européenne chargée de la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures**⁽¹⁾ répond, partiellement, à ces préoccupations. Elle représente cependant une avancée limitée, qui ne devrait constituer qu'une étape vers la mise en place, à plus long terme, d'une **police européenne des frontières**, dont la France et l'Allemagne ont proposé la création lors de la Convention⁽²⁾.

Cette proposition a fait l'objet d'un premier examen dans le rapport d'information de la Délégation sur la politique européenne

⁽¹⁾ Proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, COM (2003) 687 final, 11 novembre 2003.

⁽²⁾ Propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, présentées par M. Joschka Fischer et M. Dominique de Villepin, membres de la Convention, WD 32, WG X, 27 novembre 2002.

d'immigration⁽³⁾, dans le prolongement duquel s'inscrit le présent rapport. Il avait été prévu, compte tenu du faible état d'avancement des travaux sur ce texte et du fait que le Parlement n'était pas encore saisi de cette proposition au titre de l'article 88-4, de procéder à un réexamen lorsque les négociations auraient progressé, ce qui est aujourd'hui le cas.

⁽³⁾ Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, rapport d'information n° 1238 de M. Thierry Mariani, « *L'Europe forteresse* » : *mythe ou réalité ? Les enjeux de la politique européenne d'immigration*, novembre 2003, p. 33 s.

I. L'INDISPENSABLE RENFORCEMENT DU CONTROLE DES FRONTIERES EXTERIEURES A LA VEILLE DE L'ELARGISSEMENT

L'élargissement représente un défi sans précédent pour la sécurité des frontières extérieures de l'Union. Sa perspective a fait considérablement progresser l'émergence d'une gestion intégrée des frontières extérieures, dont la création de l'Agence marquera une étape essentielle.

A. L'impact de l'élargissement sur le contrôle des frontières extérieures

1) Un défi sans précédent

La réunification de notre continent déplacera les frontières de l'Union vers l'Est et vers le Sud, et augmentera leur longueur d'environ 3 000 kilomètres. Ces frontières seront directement en contact avec les pays de l'ex-URSS, des Balkans ou de l'autre rive de la Méditerranée. **Le contrôle de la frontière orientale sera transféré à certains des nouveaux Etats membres** (Hongrie, Pologne, Slovaquie, Estonie, Lituanie et Lettonie) et, d'une manière générale, tous les futurs Etats membres, à l'exception de la République tchèque, auront la responsabilité du contrôle d'une frontière extérieure de l'Union. L'adhésion de Chypre et de Malte constitue également un enjeu important du point de vue du contrôle des frontières maritimes.

L'entrée dans l'Union, au 1^{er} mai 2004, des Etats adhérents ne se traduira pas par une suppression immédiate des contrôles aux frontières intérieures. Une **décision distincte**, prise par le Conseil statuant à l'unanimité et fondée sur la capacité de chaque nouvel Etat membre à appliquer l'acquis de Schengen, devra être prise sur

ce point, après l'adhésion. Cette décision d'entrée dans l'espace Schengen sera prise individuellement, lorsque les procédures d'évaluation feront apparaître que cet Etat remplit les conditions permettant l'application des dispositions de la Convention d'application de l'accord de Schengen. Il en est allé de même pour les Etats membres actuels : la levée des contrôles n'a ainsi été opérée avec l'Italie et l'Autriche qu'en 1997, et avec la Grèce en 2000 (alors qu'ils avaient signé la Convention, respectivement, en 1990, 1995 et 1992). Cette abolition des contrôles ne pourra voir lieu, en tout état de cause, avant que la nouvelle version du système d'information Schengen (SIS II) ne soit opérationnelle.

A cette fin, chaque Etat candidat a été invité, durant les négociations d'adhésion, à présenter un « **Plan d'action Schengen** », indiquant le calendrier et la nature des mesures qui seront mises en œuvre pour permettre la suspension du contrôle des personnes aux futures frontières intérieures. Selon le rapport global de suivi de la Commission européenne sur le degré de préparation à l'adhésion de l'Union du 5 novembre 2003, la mise en œuvre de ces plans d'action par la Hongrie, Malte, la Pologne et la Slovaquie n'est pas encore satisfaisante en ce qui concerne le contrôle des frontières extérieures. De graves lacunes en matière de formation, d'effectifs, de salaires et d'équipements subsistent. Le faible niveau de rémunération favorise, en outre, l'apparition de phénomènes de corruption par les filières de passeurs.

Pour faire face à ces insuffisances, un programme d'aide d'un montant global de 963 millions d'euros sur trois ans a été créé, pour renforcer l'infrastructure et l'équipement nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen. Sept des futurs Etats membres devraient bénéficier de ces « facilités Schengen ».

2) *L'exemple de la Pologne*

La situation de la Pologne apparaît, en particulier, préoccupante, au regard des responsabilités qui seront les siennes. La Pologne a en effet **la frontière terrestre la plus longue des nouveaux Etats membres** : sa frontière orientale avec l'enclave russe de Kaliningrad, la Biélorussie et l'Ukraine, est longue de 1 170 km (hors Lituanie). Le trafic passagers est important, avec plus de 181 millions de franchissements des frontières en 2003, dont

27 millions sur la frontière orientale. Cette frontière est particulièrement difficile à contrôler, parce que sa plus grande partie se situe en zone rurale ou forestière et qu'elle ne s'appuie sur quasiment aucune frontière naturelle.

La Commission, dans son dernier **rapport global de suivi des préparatifs menés par la Pologne en vue de son adhésion** (novembre 2003), estime que « *l'alignement de la législation relative au contrôle et à la surveillance des frontières a pris du retard* » et souligne que « *la Pologne va devoir consentir des efforts considérables, après l'adhésion, afin de préparer l'abolition des frontières intérieures* ». Elle estime que la police des frontières ne dispose pas encore des capacités d'analyse des risques suffisantes et considère que la principale faiblesse reste l'insuffisance des effectifs des gardes-frontières.

Le gouvernement polonais s'est engagé à **professionnaliser la garde-frontières**, qui comporte encore de nombreux conscrits (2 300 environ, sur un effectif total d'environ 12 000). La professionnalisation devrait, en principe, être achevée en 2006, grâce au recrutement de 1 350 agents par an et à la démobilisation des appelés. Le volume d'effectifs engagés sur la frontière orientale reste cependant insuffisant (il manquerait, selon certaines estimations, environ 5 000 personnes pour assurer une présence efficace sur la « frontière verte » orientale, c'est-à-dire sur les zones situées entre les postes frontières). Le redéploiement des effectifs vers la frontière orientale est encore limité, une part importante des efforts restant orientée vers la frontière germano-polonaise, pourtant appelée à devenir une frontière interne de l'Union. Les effets des recrutements annoncés risquent, en outre, d'être surévalués. Ils semblent en effet inclure les recrutements normaux, liés au remplacement des départs.

La méthodologie des contrôles pose également problème, les procédures répondant davantage à un objectif de quantité que de qualité. L'examen des titres et documents présentés par les voyageurs à la frontière est systématique mais ne suit pas une véritable logique d'analyse de risque. La coordination entre la garde frontière, la douane et la police reste à perfectionner. On observe également un interventionnisme des élus locaux dans le recrutement (voire l'activité) de la garde-frontières.

Les aides accordées par l'Union européenne ont permis l'acquisition d'un matériel technologique sophistiqué. Il ne semble cependant exister aucune vision budgétaire des coûts de fonctionnement et de maintenance de ces matériels et les moyens de fonctionnement restent limités, réduisant l'efficacité du dispositif (c'est le cas, en particulier, des restrictions en carburant pour les véhicules de patrouilles).

Des efforts considérables devront donc être faits pour permettre l'entrée de la Pologne dans l'espace Schengen. Les exigences en matière de contrôle des frontières extérieures sont en effet particulièrement élevées ; certains Etats membres actuels (dont la France) n'y répondent d'ailleurs pas parfaitement. L'évaluation Schengen du dispositif français, réalisée en 2002, a ainsi mis en lumière des déficiences parfois importantes en matière de contrôles aux frontières, des manques de ressources humaines et techniques ayant été constatés.

B. Les prémisses de l'Agence

La gestion des futures frontières extérieures de l'Union constitue une préoccupation majeure des citoyens. L'Union en a donc fait l'une de ses priorités, et la gestion intégrée des frontières extérieures a considérablement progressé depuis 2002.

La Commission européenne, dans une communication du 7 mai 2002, intitulée « **vers une gestion extérieure des frontières extérieures des Etats membres** »⁽⁴⁾, a préconisé l'élaboration d'un corpus commun de législation, un mécanisme commun de concertation et de coopération opérationnelle, une évaluation commune et intégrée des risques, un personnel formé à la dimension européenne et des équipements inter-opérationnels, ainsi qu'un partage du fardeau financier entre les Etats membres et l'Union européenne, dans la perspective d'un **corps européen de gardes-frontières**. Elle s'est inspirée pour partie de l'étude de faisabilité menée par un groupe d'Etats membres (Belgique, France, Allemagne, Italie et Espagne) sous la direction de l'Italie sur la création d'une police européenne des frontières, en octobre 2001.

⁽⁴⁾ Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen sur une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, 7 mai 2002, COM [2002] 233 final.

Ce corps européen de gardes-frontières pourrait, selon la Commission, exercer des missions de surveillance aux frontières extérieures, avec des équipes mixtes composées de diverses nationalités.

Devant les réticences de certains Etats membres (le Royaume-Uni et les Etats scandinaves, notamment), le Conseil « Justice et Affaires intérieures » a adopté une approche plus prudente, dans son « **plan pour la gestion intégrée des frontières extérieures** »⁽⁵⁾. Il y préconise la création d'une **instance commune de praticiens des frontières extérieures**. Cette instance, créée à partir d'un comité du Conseil spécialisé sur ces questions, le Comité stratégique pour l'immigration, les frontières et l'asile, a commencé à fonctionner à l'automne 2002. Le Conseil a également recommandé la réalisation d'**opérations conjointes** aux frontières extérieures, le lancement de **projets pilotes** ouverts à tous les Etats membres intéressés et la création d'un réseau d'officiers de liaison d'immigration des Etats membres.

Plusieurs centres opérationnels ont été créés en application de ces orientations, reprises par le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002. Un centre opérationnel pour les frontières terrestres a été créé à Berlin, ainsi qu'un centre d'analyse des risques à Helsinki et un centre d'excellence des technologies de détection à Douvres⁽⁶⁾. L'Autriche a également mis en place, à Vienne, un centre de formation des gardes-frontières, et deux centres opérationnels chargés des frontières maritimes ont été créés au Pirée (pour la Méditerranée orientale) et à Madrid (pour la Méditerranée occidentale et l'Atlantique). Des projets pilotes ont aussi été mis en place, en matière de formation des gardes-frontières, de contrôles aéroportuaires et de rationalisation des mesures d'éloignement par vols groupés. Plusieurs opérations conjointes ont aussi été organisées, concernant le contrôle des frontières maritimes (*Ulysse*, *Triton*, *Rio IV*, *Orca*), terrestres et aériennes (*Rio III*, *Opération VISA*).

⁽⁵⁾ Plan pour la gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, 14 juin 2002, 10019/02.

⁽⁶⁾ Pour plus d'informations sur ces centres, cf. rapport d'information n° 1238, *op. cit.*, spéc. p. 59 s.

Un rapport d'évaluation de la présidence grecque⁽⁷⁾ sur ces différentes initiatives, remis en juin 2003, a mis en évidence des résultats contrastés. Il a conclu que l'absence d'un mécanisme de surveillance et d'une méthode d'évaluation indépendante et approfondie se faisait particulièrement sentir. La présidence grecque a donc appelé à examiner la nécessité d'une nouvelle structure institutionnelle de coordination. C'est à cette demande que le projet de création de l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle aux frontières extérieures répond.

⁽⁷⁾ Rapport sur la mise en œuvre des programmes, des centres *ad hoc*, des projets pilotes et des opérations conjointes, 11 juin 2003, 10058/1/03.

II. L'AGENCE EUROPEENNE POUR LA GESTION OPERATIONNELLE DES FRONTIERES CONSTITUE-T-ELLE UNE REPONSE A LA HAUTEUR DES ENJEUX ?

La demande formulée par la présidence grecque concernant la création d'une structure permanente de coordination a été reprise par le **Conseil européen de Thessalonique** des 19 et 20 juin 2003. Celui-ci a invité la Commission à examiner si, sur la base de l'expérience acquise dans le cadre de l'instance commune des praticiens des frontières extérieures, il était nécessaire de créer de nouveaux mécanismes institutionnels, y compris éventuellement une structure opérationnelle communautaire.

Le **Conseil européen de Bruxelles** des 16 et 17 octobre 2003 est ensuite allé plus loin, se félicitant que la Commission envisage de présenter une proposition en vue de la création d'une Agence pour la gestion des frontières. Il a aussi souhaité que le Conseil dégage un accord politique sur les éléments principaux de ce dossier d'ici la fin de l'année 2003.

C'est à ces demandes du Conseil européen que répond la proposition de règlement déposée par la Commission le 11 novembre 2003, à laquelle le Conseil (et son groupe de travail « frontières ») a apporté des modifications importantes, qui soulèvent, pour certaines, quelques interrogations.

A. La proposition initiale de la Commission

1) Les missions et les pouvoirs de l'Agence

Les tâches principales de l'Agence consisteront à :

- **coordonner la coopération opérationnelle** entre Etats membres en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures (terrestres, maritimes et aériennes) ;

- prêter assistance aux Etats membres pour la **formation** de leurs gardes-frontières nationaux, en fournissant une formation au niveau européen pour les formateurs nationaux de gardes-frontières, en organisant des séminaires et en offrant une formation complémentaire aux agents des administrations compétentes ;

- effectuer des **évaluations des risques** générales ou spécifiques ;

- suivre l'**évolution de la recherche** en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures ;

- **assister les Etats membres** confrontés à une situation exigeant une assistance opérationnelle et technique renforcée à leurs frontières extérieures ;

- coordonner la coopération opérationnelle entre Etats membres en matière d'**éloignement de ressortissants de pays tiers** en séjour irrégulier dans les Etats membres.

Ces missions sont, pour l'essentiel, similaires à celles de l'instance commune, à l'exception de ses compétences en matière d'éloignement et de formation.

Au titre de la coordination de la coopération opérationnelle, l'Agence examinerait, approuverait et coordonnerait les propositions d'opérations conjointes et de projets pilotes faits par les Etats membres. Elle pourrait elle-même prendre l'initiative d'opérations conjointes ou de projets pilotes. Les résultats de ces opérations et projets seraient évalués par l'Agence, qui pourrait également décider de les cofinancer. Ces activités seraient exercées par l'intermédiaire des bureaux spécialisés de l'Agence dans les Etats membres. Les centres actuels, dotés d'une organisation plutôt informelle, seraient ainsi transformés en structures communautaires.

En matière d'appui aux Etats membres confrontés à une situation exigeant une assistance opérationnelle et technique renforcée, l'Agence pourrait dépêcher ses experts et mettre à

disposition des équipements techniques de contrôle et de surveillance.

En ce qui concerne la coopération en matière de retour, l'Agence pourrait coordonner ou organiser des opérations de retour conjointes, et faire l'inventaire des meilleures pratiques en matière d'obtention de titres de voyage et d'éloignement.

L'Agence ne jouera, en revanche, **aucun rôle dans l'élaboration des politiques**, ne fera pas de propositions législatives et n'exercera **pas de compétences d'exécution**. L'exposé des motifs de la proposition précise que ses agents n'auront **aucun pouvoir répressif** dans les Etats membres, et n'effectueront donc pas de contrôles aux frontières extérieures.

2) *La structure et les moyens de l'Agence*

La Commission a choisi de créer une **structure légère**, dont les effectifs devraient comprendre une **trentaine de personnes** (des experts nationaux détachés ou des agents recrutés directement par l'Agence), auxquelles s'appliqueront le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ou le régime applicable aux autres agents des Communautés européennes. Son budget devrait s'élever à 6 millions d'euros en 2005 et 10 millions en 2006.

Il s'agirait d'une **Agence communautaire**, indépendante et spécialisée, dotée de la personnalité juridique et jouissant d'une large autonomie juridique, administrative et financière. Son **conseil d'administration** comprendrait douze membres, nommés par le Conseil, et deux représentants de la Commission, nommés par celle-ci. Leur mandat serait de quatre ans, renouvelable une fois. Son président et son vice-président seraient élus parmi ses membres. Le conseil d'administration statuerait à la majorité simple, sauf pour l'adoption du programme de travail de l'Agence (majorité des trois quarts de ses membres) et l'élection de son directeur exécutif (majorité des deux tiers). Il adopterait chaque année le rapport général de l'Agence, transmis au Parlement européen, au Conseil, à la Commission, au Conseil économique et social et à la Cour des comptes. Le conseil se réunirait deux fois par an en session ordinaire et, le cas échéant, à l'initiative de son président ou d'un tiers de ses membres.

Le conseil d'administration nommerait un **directeur exécutif**, pour cinq ans, sur proposition de la Commission. Il serait totalement indépendant dans l'exercice de ses fonctions, « *ne sollicitant ni n'acceptant aucune instruction d'aucun gouvernement ni d'aucun autre organisme* », mais pourrait être révoqué par le conseil d'administration (à la majorité des deux tiers). Le Parlement européen et le Conseil pourraient l'inviter à rendre compte de l'exécution de ses tâches. Il devrait notamment : préparer chaque année le projet de programme de travail et un rapport d'activité et les présenter au conseil d'administration ; préparer et exécuter les décisions, les programmes et les activités approuvés par le conseil d'administration ; établir un état prévisionnel des recettes et des dépenses et exécuter le budget de l'Agence.

B. Les modifications apportées par le Conseil

Le Conseil a accueilli favorablement la proposition de la Commission, qui répondait à une demande du Conseil européen. Le Conseil « Justice et affaires intérieures » du 27 novembre 2003 a ainsi adopté des **conclusions** qui font état d'un **accord politique** sur les principaux éléments de la proposition⁽⁸⁾. Ces conclusions sont donc intervenues deux jours après la saisine du Parlement français, auquel le texte a été transmis le 25 novembre 2003. On ne peut que regretter cette **méconnaissance du protocole sur le rôle des Parlements nationaux** annexé au traité d'Amsterdam, qui prévoit un délai de six semaines entre le dépôt d'une proposition de la Commission et son inscription à l'ordre du jour du Conseil.

Le Conseil, dans ses conclusions, se félicite du dépôt de la proposition, mais suggère également quelques précisions ou modifications. Il rappelle ainsi que « *la responsabilité de la gestion des frontières extérieures incombe aux Etats membres* » et que « *la conception de la politique et de la législation en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures continue de relever de la responsabilité des institutions de l'Union européenne, en particulier du Conseil* ». Le Conseil estime que chaque Etat membre devrait disposer d'un représentant au sein du conseil d'administration de l'Agence, qui devrait se composer des chefs opérationnels des autorités répressives nationales chargées de la

⁽⁸⁾ Doc. 15446/03 du 28 novembre 2003.

gestion des frontières. Il suggère aussi d'assouplir les règles de vote prévues au conseil d'administration et de procéder à un examen approfondi du budget estimé de l'Agence, notamment en ce qui concerne les ressources humaines nécessaires pour que l'Agence soit totalement opérationnelle et réellement efficace. Il souhaite que l'Agence soit en mesure d'exercer ses activités à compter du 1^{er} janvier 2005.

De nombreuses modifications ont été apportées à la proposition initiale par le groupe de travail « frontières » du Conseil, sur le fondement de ces orientations. Certains de ces changements visent à réaffirmer que la responsabilité du contrôle des frontières extérieures incombe aux Etats membres. D'autres renforcent, en sens inverse, les compétences de l'Agence. Certaines questions restent en suspens.

1) La réaffirmation de la responsabilité des Etats membres

L'article 1^{er} de la proposition a été modifié, afin de préciser que « *la responsabilité du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures incombe aux Etats membres* ». Cette réaffirmation du rôle des Etats membres s'est traduite par un accroissement de leur représentation au sein du conseil d'administration, où **chaque Etat membre disposera d'un représentant** (au lieu de douze représentants pour l'ensemble des Etats membres). Pour compenser cette augmentation de l'effectif du conseil (qui risque de porter atteinte à la réactivité de l'Agence), un **bureau exécutif** a été créé. Il aura pour mission d'assister le conseil d'administration et le directeur exécutif, et supervisera la gestion quotidienne de l'Agence par le directeur. Il serait composé de cinq membres élus par le conseil d'administration parmi les représentants des Etats membres et de deux représentants de la Commission (ce dernier chiffre devrait vraisemblablement être réduit à un, et celui des représentants des Etats membres porté à six) et statuerait à l'unanimité. L'accroissement de l'effectif du conseil rend cependant l'assouplissement des règles de vote du conseil d'administration (notamment pour l'adoption du programme de travail) d'autant plus nécessaire.

Les **compétences de l'Agence en matière d'éloignement** ont également été réduites. L'Agence ne coordonnera, ni n'organisera d'opérations de retour conjointes ; elle se contentera de fournir l'assistance nécessaire à l'organisation de ces opérations. L'analyse des risques a également remplacé leur évaluation. Il a aussi été précisé que c'est le conseil d'administration de l'Agence qui décidera de l'ouverture de bureaux spécialisés dans les Etats membres, sous réserve de l'accord de ces derniers.

Certains Etats membres (le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Allemagne notamment) souhaiteraient également préciser que les compétences de l'Agence en matière de **coordination de la coopération opérationnelle** ne sont pas exclusives, afin de laisser les Etats membres libres de mener une coopération entre eux ou avec des pays tiers. La France a, sur cette question, une approche équilibrée, visant à permettre aux Etats membres de continuer à mener de telles opérations, mais sans porter atteinte au bon fonctionnement de l'Agence. Cette possibilité devrait donc être maintenue mais encadrée par une série de conditions (informer l'Agence de ces opérations, en limiter le champ géographique, *etc.*) qui permettront à cette coopération de compléter l'action de l'Agence, sans la concurrencer.

2) *Le renforcement des compétences de l'Agence*

Les compétences de l'Agence en matière de formation des gardes-frontières ont été renforcées. L'Agence pourra ainsi établir des **normes communes de formation** et organiser des activités de formation en coopération avec les Etats membres, sur le territoire de ces derniers.

Les possibilités de coopération entre l'Agence, d'une part, et Europol, les organisations internationales et les pays tiers, d'autre part, ont été accrues. La proposition initiale limitait cette coopération à l'échange d'informations stratégiques non personnelles. Cette limitation a été supprimée, ce qui permettrait à l'Agence de conclure des accords de travail autorisant l'**échange de données à caractère personnel**.

La délégation française s'interroge sur la possibilité même de reconnaître à l'Agence la capacité à conclure des accords avec des organisations internationales et des pays tiers, une agence communautaire ne pouvant, selon elle, être dotée de la personnalité juridique internationale. Il existe cependant des précédents en ce sens : l'Agence européenne sur la sécurité aérienne, par exemple, peut conclure des « arrangements de travail » avec des organisations internationales et des pays tiers⁽⁹⁾. Le gouvernement français est, *a priori*, réservé sur la possibilité que ces accords puissent inclure l'échange de données à caractère personnel.

Le texte actuel n'est pas satisfaisant sur ce point et il conviendrait soit de rétablir l'exclusion des données à caractère personnel (cette option ayant la préférence du rapporteur), soit d'introduire des dispositions relatives à la protection des données personnelles (droit d'accès et de rectification, durée de conservation des données, *etc.*).

3) *Les questions en suspens*

La question du **siège de l'Agence** n'a pas encore été réglée. Cinq Etats adhérents se sont portés candidats pour l'accueillir : l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, Malte et la Slovaquie. Un consensus semble se dessiner en faveur d'une localisation dans un des nouveaux Etats membres. Cela semble logique, dans la mesure où ils assureront, à terme, le contrôle d'une part importante des nouvelles frontières extérieures de l'Europe réunifiée, et parce qu'aucun de ces Etats n'a été retenu lors de la répartition des sièges des agences lors du Conseil européen de Bruxelles. Le président de la République, M. Jacques Chirac, a apporté son soutien à la candidature de Budapest lors de sa visite officielle en Hongrie, les 23 et 24 février 2004.

La **participation du Royaume-Uni et de l'Irlande** soulève quelques difficultés. La proposition constitue en effet un développement des dispositions de l'acquis Schengen auxquelles ces deux pays ne participent pas, conformément aux décisions du

⁽⁹⁾ Règlement (CE) n° 1592/2002 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2002 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, art. 18.2.

Conseil du 29 mai 2000 et du 28 février 2002⁽¹⁰⁾. En application de ces deux décisions, ces deux pays (à leur demande) ne peuvent en effet décider de participer (« *opt in* ») au développement de l'acquis Schengen relatif au contrôle des frontières extérieures. L'absence de ces deux pays, qui ont exprimé la volonté de participer pleinement au fonctionnement de l'Agence (et ont reçu le soutien de la plupart des délégations à ce sujet), serait regrettable et nuirait à l'efficacité de cette dernière. Il conviendrait de définir une solution juridique appropriée sur ce point. La conclusion d'un accord spécifique a été évoquée. La présidence irlandaise suggère une autre solution, consistant à leur accorder un siège au conseil d'administration, sans droit de vote sur les mesures concernant le développement de l'acquis Schengen sur le contrôle aux frontières, assortie d'une participation optionnelle à certaines opérations avec l'accord du conseil d'administration de l'Agence. La **participation de la Norvège et de l'Islande**, Etats associés à la mise en œuvre et au développement de l'acquis de Schengen, ne soulève en revanche guère de difficultés.

Le **régime linguistique** de l'Agence n'est pas défini par la proposition (il est simplement précisé que le rapport d'activité et le programme de travail annuels seront rédigés dans toutes les langues officielles de l'Union). Cette absence pourrait avoir des répercussions importantes sur le bon fonctionnement de l'Agence, comme l'illustre le cas d'Europol⁽¹¹⁾. La définition d'un nombre limité de langues de travail, s'inspirant des règles générales applicables dans les institutions européennes, serait souhaitable. La Commission considère cependant qu'il appartiendra au conseil d'administration de définir ce régime (à la majorité simple), qui ne devrait pas figurer dans le règlement lui-même.

Un **contrôle démocratique** adéquat, parlementaire en particulier, devrait également être prévu. Les missions de l'Agence touchent en effet à des prérogatives de puissance publique et à l'exercice des libertés fondamentales. Ce contrôle parlementaire devrait faire intervenir les Parlements nationaux, dont le rôle

⁽¹⁰⁾ Décision 2000/365/CE du Conseil du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen et à la 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.

⁽¹¹⁾ Cf. Délégation pour l'Union européenne, rapport d'information n° 819 de M. Jacques Floch, *L'avenir d'Europol : vers une police criminelle européenne ?*, mai 2003.

essentiel en matière de justice et d'affaires intérieures a été reconnu par la Convention. La mise en place d'une **commission mixte**, composée de parlementaires européens et nationaux, sur le modèle de ce qui est préconisé pour Europol et pour Eurojust, constituerait une solution appropriée à cet égard. Elle apparaît particulièrement adaptée à la nature des compétences de l'Agence, qui relève des compétences partagées de l'Union et des Etats membres.

Enfin, un article a été ajouté, aux termes duquel « *les compétences répressives du personnel de l'Agence et des experts des Etats membres opérant sur le territoire d'un autre Etat membre sont régies par la législation nationale de cet Etat membre* ». On peut s'interroger sur la portée de cet article, dans la mesure où il semble remettre en cause la conception initiale de la Commission lorsqu'elle a présenté la proposition, selon laquelle les agents de l'Agence n'auraient aucune compétence répressive. Il vise cependant simplement, selon les informations fournies au rapporteur, à permettre au personnel et aux experts des Etats membres de pouvoir exercer les pouvoirs que les législations de certains Etats membres leur reconnaissent. Elle ne conduira en aucune manière la France à modifier sa législation sur ce point, pour accorder des compétences répressives au personnel de l'Agence ou à des experts des Etats membres opérant sur son territoire (ce qui pourrait poser des difficultés d'ordre constitutionnel). La référence ainsi opérée rend cependant l'application à l'Agence du **protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes** problématique⁽¹²⁾. Un tel régime (inspiré des privilèges et immunités diplomatiques) paraît en effet difficilement acceptable si certains Etats autorisent le personnel de l'Agence à exercer des compétences répressives (on retrouve, sur ce point, des difficultés similaires à celles concernant les agents d'Europol).

⁽¹²⁾ Ledit protocole prévoit notamment une immunité de juridiction pour les fonctionnaires et agents des Communautés pour les actes accomplis dans leurs fonctions. Seule la Cour de justice peut connaître de ces actes.

CONCLUSION

La création de l'Agence marque une étape importante dans la mise en place d'une gestion intégrée des frontières extérieures, que le projet de Constitution européenne prévoit de consacrer (art. III-166). Elle représente une avancée bienvenue, mais qui reste cependant limitée. Les missions confiées à l'Agence ne font en effet, pour l'essentiel, que reprendre celles dévolues à l'Instance commune de praticiens des frontières extérieures, et son rôle opérationnel sera limité.

On est donc encore très loin de la création d'un corps européen de gardes-frontières, que la France et l'Allemagne ont appelé de leurs vœux. De nombreux Etats, actuels (Royaume-Uni, pays scandinaves) ou nouveaux (Pologne) restent en effet réticents à cet égard. Une police européenne des frontières, composée de contingents nationaux qui pourraient venir en appui des polices locales et les soutenir en cas de besoin, devrait pourtant constituer une perspective de moyen ou long terme. Le recours aux coopérations renforcées dans ce domaine pourrait la faire utilement progresser, comme le suggère la délégation pour l'Union européenne du Sénat dans une proposition de résolution récente⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ Proposition de résolution n° 180 de M. Robert Del Picchia, déposée au Sénat le 28 janvier 2004.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie, le mercredi 3 mars 2004, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

Le Président Pierre Lequiller a estimé important que l'Europe se dote de symboles concrets. Il a apporté son soutien à la création d'un corps européen de gardes-frontières, qui marquerait une avancée importante et dont la visibilité serait forte pour les citoyens européens.

M. Jacques Floch a rappelé que le contrôle des frontières extérieures, dans la perspective de l'élargissement, a fait l'objet de débats importants au sein de la Convention, en particulier, lors des réunions du groupe de travail consacré à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Les nouveaux Etats membres devront réaliser des efforts pour assurer la surveillance de nos futures frontières extérieures. Le refus de la Pologne à l'égard d'une police européenne des frontières apparaît problématique. La question du statut des gardes-frontières, et de leur coopération avec les services de police et de douanes, devra également être abordée. Il a estimé que l'on retrouvait sur ce sujet les mêmes réticences que celles rencontrées au sujet de l'évolution de l'Office européen de police (Europol) vers des missions opérationnelles sur le territoire des Etats membres. Dans ce contexte, la proposition est modeste, mais prépare l'avenir.

M. Jacques Myard a considéré que la fuite en avant constituée par la création de cette Agence, voire d'un « FBI européen », ne permettra pas de sécuriser nos frontières. Il a dénoncé l'utopie d'un système Schengen qui est, au moins pour partie, incompatible avec l'état du monde actuel. Le rétablissement de certains contrôles internes est indispensable et serait bien plus efficace que cette Agence, qui n'est pas la solution appropriée.

M. Thierry Mariani, rapporteur, a précisé que l'Agence ne résoudra effectivement pas tous les problèmes. Ses moyens seront limités, avec un effectif d'une trentaine de personnes. Mais la gestion des frontières extérieures de l'Union relève de la responsabilité de tous les Etats membres, et l'Agence concrétise cette solidarité. La Pologne, par exemple, devra contrôler près de 1 200 km, et sa situation apparaît préoccupante. L'Agence ne représente qu'un premier pas, mais exprime la volonté de tous les Etats membres de s'engager à côté des pays adhérents.

A l'issue de ce débat, la Délégation a adopté la *proposition de résolution* suivante, **M. Jacques Myard** votant contre :

PROPOSITION DE RESOLUTION

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne [COM (2003) 687 final / E 2447],

- 1. Se félicite de la proposition de créer l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle aux frontières extérieures, qui permettra, à la veille de l'élargissement, de renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures ;**
- 2. Approuve les dispositions permettant aux Etats membres qui le souhaitent d'accorder des compétences répressives au personnel de l'Agence et aux experts des Etats membres détachés auprès d'elle, dans la mesure où la France n'en fera pas usage et sous réserve que le protocole relatif aux privilèges et aux immunités des Communautés européennes ne leur soit pas applicable ;**
- 3. Estime que la coopération de l'Agence avec des organisations internationales ou des pays tiers ne devrait pas inclure l'échange de données à caractère personnel ou, à défaut, des dispositions relatives à la protection des données personnelles devraient être prévues ;**
- 4. Souhaite qu'une commission mixte, composée de parlementaires européens et nationaux, soit mise en place, pour assurer un contrôle parlementaire adéquat de l'Agence ;**
- 5. Recommande la définition d'un régime linguistique simplifié, reposant sur un nombre limité de langues de travail et**

s'inspirant des règles générales applicables aux institutions européennes ;

6. Suggère que la mise en place d'une police européenne des frontières, éventuellement dans le cadre d'une coopération renforcée, soit examinée.