



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 4 janvier 2022
(OR. en)

5030/22

FRONT 3
COMIX 3

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour la secrétaire générale de la Commission européenne,
Madame Martine DEPREZ, directrice

Date de réception: 21 décembre 2021

Destinataire: Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du
Conseil de l'Union européenne

N° doc. Cion: COM(2021) 829 final

Objet: COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT
EUROPÉEN ET AU CONSEIL **Modèle d'accord sur le statut visé
dans le règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du
Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-
frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n°
1052/2013 et (UE) 2016/1624**

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2021) 829 final.

p.j.: COM(2021) 829 final



Bruxelles, le 21.12.2021
COM(2021) 829 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

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

1. INTRODUCTION

Une coopération active avec les pays tiers est un élément clé de la gestion européenne intégrée des frontières¹. Depuis le règlement de 2016 instituant le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, aujourd'hui abrogé², l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après l'«Agence»), communément appelée Frontex, est habilitée à déployer des équipes dotées de pouvoirs d'exécution dans les pays tiers voisins de l'Union européenne, sous réserve de la conclusion d'un accord sur le statut, qui est un accord international entre l'Union européenne et le pays tiers négocié, signé et conclu en vertu de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En 2016, la Commission a adopté un modèle d'accord sur le statut³ fondé sur le règlement (UE) 2016/1624, qui a servi de base aux négociations avec l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Serbie. Aujourd'hui, les accords sur le statut avec la Serbie, l'Albanie et le Monténégro ont été conclus⁴ et des opérations conjointes ont été lancées avec succès dans les trois pays. Les accords sur le statut avec la Macédoine du Nord et la Bosnie-Herzégovine ont été paraphés, mais attendent d'être finalisés.

En 2019, le mandat de Frontex a encore été élargi par le règlement (UE) 2019/1896 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes⁵ (le «règlement»). Le règlement a élargi les tâches de l'Agence ainsi que le nombre de partenaires potentiels pour les accords sur le statut. Concrètement, l'Agence peut désormais déployer des membres des équipes dotés de pouvoirs d'exécution dans tout pays tiers, pour autant que ce déploiement contribue à la mise en œuvre effective de la gestion européenne intégrée des frontières. En d'autres termes, le déploiement n'est plus limité aux pays tiers voisins de l'Union européenne. Comme auparavant, un accord sur le statut doit être

¹ La gestion européenne intégrée des frontières, fondée sur le modèle de contrôle d'accès à quatre niveaux, comprend des mesures dans les pays tiers, telles que celles prévues dans le cadre de la politique commune de visas, des mesures avec les pays tiers voisins, des mesures de contrôle aux frontières extérieures, des analyses des risques, des mesures dans l'espace Schengen et concernant le retour. Le nouveau règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes reconnaît que la coopération avec les pays tiers est un élément important de la gestion européenne intégrée des frontières (considérant 87).

² Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, (*JO L 251 du 16.9.2016, p. 1*).

³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à un modèle d'accord sur le statut, tel que visé à l'article 54, paragraphe 5, du règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, 22.11.2016, COM (2016) 747 final.

⁴ Décision (UE) 2020/865 du Conseil, décision (UE) 2018/1031 du Conseil et décision (UE) 2020/729 du Conseil, respectivement.

⁵ Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624, *JO L 295 du 14.11.2019, p. 1*.

conclu lorsque le déploiement de membres des équipes dotés de pouvoirs d'exécution dans un pays tiers est envisagé⁶.

La présente communication établit le modèle d'accord sur le statut prévu à l'article 76, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/1896. Il s'agit d'une mise à jour du modèle adopté en 2016, qui intègre les nouveautés introduites par le règlement (UE) 2019/1896, notamment le renforcement de la protection des droits fondamentaux et des données à caractère personnel, tout en mettant à profit l'expérience acquise lors de la négociation des accords sur le statut déjà conclus.

2. COOPERATION AVEC LES PAYS TIERS DANS LE CADRE DU REGLEMENT RELATIF AU CORPS EUROPEEN DE GARDE-FRONTIERES ET DE GARDE-COTES

Dans ses conclusions du 28 juin 2018, le Conseil européen avait appelé à renforcer encore le rôle d'appui joué par l'Agence, notamment dans le cadre de la coopération avec les pays tiers, par une augmentation des ressources et un mandat consolidé, en vue d'assurer le contrôle effectif des frontières extérieures de l'Union⁷.

Une coopération bien structurée et permanente avec les pays tiers est un facteur clé pour atteindre les objectifs de la gestion européenne intégrée des frontières. Le règlement cite *«la coopération avec les pays tiers dans les domaines couverts par le présent règlement, plus particulièrement avec les pays tiers voisins et les pays tiers qui ont été identifiés au moyen d'une analyse des risques comme étant des pays d'origine ou de transit pour l'immigration illégale»* parmi les composantes de la gestion européenne intégrée des frontières⁸. Cette coopération devrait permettre de promouvoir les normes européennes en matière de gestion des frontières et de retours, de procéder à des échanges d'informations et d'analyses des risques, de faciliter la mise en œuvre des retours pour en accroître l'efficacité et de soutenir les pays tiers dans le domaine de la gestion des frontières et de la migration, notamment par le déploiement du contingent permanent lorsqu'un tel soutien est nécessaire pour assurer la protection des frontières extérieures et la gestion efficace de la politique migratoire de l'Union⁹.

L'Agence est invitée à coopérer avec les pays tiers dans les domaines relevant du règlement, à assister les pays tiers dans le contexte de la coopération technique et opérationnelle entre eux dans certains domaines, à assister les pays tiers pour la formation des autorités chargées de la gestion des frontières et à fournir aux pays tiers une assistance en vue de soutenir les opérations de recherche et de sauvetage de personnes en détresse en mer¹⁰. Le règlement permet le déploiement de membres du contingent permanent de l'Agence dans le cadre d'opérations conjointes, d'interventions rapides aux frontières, d'interventions en matière de retour ou d'autres activités

⁶ Article 73, paragraphe 3.

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/35943/28-euco-final-conclusions-fr.pdf>

⁸ Article 3, point g).

⁹ Considérant 87.

¹⁰ Article 10.

pertinentes dans des pays tiers (avec l'autorisation du pays tiers concerné)¹¹. Le règlement autorise expressément l'Agence à coopérer avec les autorités de gestion des frontières des pays tiers¹² «dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses tâches»¹³.

L'Agence est tenue d'informer le Parlement européen, le Conseil et la Commission de toute activité qu'elle mène en coopération avec les autorités de pays tiers et de fournir des informations détaillées sur le respect des droits fondamentaux lors de ces activités¹⁴. L'Agence est en outre tenue d'inclure dans ses rapports annuels une évaluation de sa coopération avec les pays tiers et de rendre publics ses accords, ses arrangements de travail, ses projets pilotes et ses projets d'assistance technique avec des pays tiers¹⁵.

Lorsque la coopération entre l'Agence et un pays tiers nécessite le déploiement dans ce dernier d'équipes affectées à la gestion des frontières qui exerceront des pouvoirs d'exécution, le règlement exige qu'un accord sur le statut soit en place entre l'Union et ce pays tiers¹⁶. Les équipes affectées à la gestion des frontières sont formées de membres du contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes¹⁷ et peuvent être déployées dans les États membres, aux frontières extérieures et sur le territoire de pays tiers dans le cadre d'opérations conjointes et d'interventions rapides aux frontières (désignées collectivement, dans le modèle d'accord sur le statut, sous le nom d'«activités opérationnelles»)¹⁸. Chaque accord sur le statut peut servir de cadre à de multiples activités opérationnelles.

Il y a lieu de noter que, lorsque la Commission recommande au Conseil de l'autoriser à négocier un accord sur le statut avec un pays tiers, elle doit évaluer la situation en matière de droits fondamentaux pertinente pour les domaines couverts par l'accord dans ce pays tiers et en informer le Parlement européen¹⁹.

¹¹ Article 54.

¹² «les autorités des pays tiers compétentes dans les domaines régis par le présent règlement».

¹³ Article 73, paragraphe 1.

¹⁴ Article 73, paragraphe 7.

¹⁵ Article 73, paragraphes 7 et 8.

¹⁶ Article 73, paragraphe 3.

¹⁷ Le contingent permanent se compose de quatre catégories de personnel opérationnel: i) les membres du personnel statutaire de l'Agence; ii) le personnel détaché par les États membres auprès de l'Agence pour une longue durée; iii) les membres du personnel des États membres qui sont prêts à être mis à la disposition de l'Agence pour un déploiement de courte durée; et iv) les membres du personnel des États membres qui sont prêts à être déployés pour des interventions rapides aux frontières (article 54, paragraphe 1, du règlement). [NB: aux fins du modèle d'accord sur le statut, les membres du personnel relevant de la première catégorie sont décrits comme les «membres des équipes appartenant au personnel statutaire de l'Agence» et les membres du personnel relevant des trois autres catégories sont décrits comme les «membres des équipes n'appartenant pas au personnel statutaire de l'Agence».]

¹⁸ Article 2, point 18.

¹⁹ Considérant 88.

L'Agence peut également agir dans le cadre d'un arrangement de travail conclu avec les autorités compétentes des pays tiers, portant sur des questions liées à la gestion de la coopération opérationnelle²⁰.

Toute opération menée par l'Agence sur le territoire d'un pays tiers doit figurer dans le programme de travail annuel adopté par le conseil d'administration de l'Agence et être réalisée sur la base d'un plan opérationnel ayant fait l'objet d'un accord entre l'Agence et les autorités compétentes du pays tiers, en concertation avec les États membres participants²¹. Lorsqu'un ou plusieurs États membres sont voisins du pays tiers ou limitrophes de la zone d'opération du pays tiers, le plan opérationnel et toute modification de ce plan sont soumis à l'accord de ce ou ces États membres²².

S'agissant du retour, le règlement permet à l'Agence i) d'apporter une assistance à tous les stades du processus de retour (sans aborder le bien-fondé des décisions de retour, qui restent de la seule responsabilité des États membres); ii) d'apporter une aide en matière de coordination et d'organisation des opérations de retour; iii) de fournir une assistance technique et opérationnelle pour exécuter l'obligation de renvoyer les personnes faisant l'objet d'une décision de retour; et iv) de fournir une assistance technique et opérationnelle pour les opérations de retour et les interventions en matière de retour²³. Le règlement ne prévoit pas le déploiement opérationnel, dans des pays tiers, d'équipes autres que celles affectées à la gestion des frontières²⁴ et il n'envisage pas l'exercice, dans ces pays, de pouvoirs d'exécution par les membres du contingent permanent dans le cadre des retours. Un accord sur le statut ne serait donc pas l'instrument approprié pour organiser des opérations de retour²⁵.

3. MODELE D'ACCORD SUR LE STATUT

Le règlement invite la Commission, après consultation des États membres, de l'Agence, de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et du Contrôleur européen de la protection des données, à établir un modèle d'accord sur le statut pour les actions menées sur le territoire de pays tiers²⁶. Ce modèle doit mentionner, en particulier, l'étendue de l'activité opérationnelle, les dispositions relatives à la responsabilité civile et pénale, ainsi que les tâches et les compétences des membres des équipes, les mesures

²⁰ Article 73, paragraphe 4.

²¹ Article 74, paragraphe 3.

²² Article 74, paragraphe 3.

²³ Article 10, paragraphe 1, point n).

²⁴ Article 10, paragraphe 1, point u).

²⁵ Il y a lieu de noter que le règlement considère «*la liaison avec les pays tiers en vue de l'identification des personnes faisant l'objet d'une décision de retour et de l'obtention de documents de voyage pour ces personnes*» et «*l'escorte des ressortissants de pays tiers faisant l'objet de procédures de retour forcé*» comme des tâches autorisées qui nécessitent des pouvoirs d'exécution, mais aucune de ces tâches ne serait exécutée sur le territoire du pays tiers.

²⁶ Article 76.

relatives à la création d'une antenne et les mesures pratiques relatives au respect des droits fondamentaux²⁷.

En conséquence, le modèle contient les dispositions particulières suivantes:

- l'article 1^{er} définit le champ d'application de l'accord sur le statut, qui couvre tous les aspects nécessaires au déploiement, sur le territoire du pays tiers concerné, d'équipes affectées à la gestion des frontières, dotées de pouvoirs d'exécution, issues du contingent permanent;
- l'article 2 énumère les définitions des termes clés utilisés dans le modèle (il convient de noter que, si les définitions dans le modèle renvoient aux dispositions pertinentes de la législation de l'Union, selon la pratique courante, les accords sur le statut conclus avec des pays tiers contiendront le libellé de ces dispositions plutôt que des renvois à celles-ci);
- l'article 3 décrit la manière dont une activité opérationnelle (c'est-à-dire une opération conjointe ou une intervention rapide aux frontières) peut être lancée (il convient de noter qu'un accord sur le statut ne régit que les obligations des parties l'une vis-à-vis de l'autre; il ne saurait être interprété comme affectant leurs obligations découlant de la législation pertinente, en particulier le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes²⁸);
- l'article 4 prévoit qu'un plan opérationnel doit être adopté pour chaque activité opérationnelle, dont il détaille les aspects organisationnels et procéduraux;
- l'article 5 impose aux parties de mettre en place un mécanisme de signalement de toute situation en rapport avec l'immigration illégale, la criminalité transfrontalière ou une menace pour la vie de migrants, survenant aux frontières extérieures de l'Union européenne ou du pays tiers concerné, ou le long ou à proximité de celles-ci;
- l'article 6 permet à l'Agence d'établir des antennes dans le pays tiers concerné, sous réserve de l'accord de celui-ci;
- l'article 7 décrit le rôle de l'officier de coordination;
- l'article 8 exige que les droits fondamentaux soient pleinement respectés à tout moment lors de l'application de l'accord sur le statut et que des mécanismes de plainte soient mis en place pour permettre le signalement et le traitement des allégations de violation des droits fondamentaux;
- l'article 9 décrit le rôle des contrôleurs des droits fondamentaux;
- l'article 10 énonce les tâches et les pouvoirs des membres des équipes, en précisant qu'ils peuvent uniquement accomplir les tâches et exercer les pouvoirs décrits dans le plan opérationnel;
- l'article 11 prévoit l'inviolabilité des biens, fonds, actifs et opérations de l'Agence dans le pays tiers concerné;

²⁷ Article 73, paragraphe 3.

²⁸ Règlement (UE) 2019/1896.

- l'article 12 énumère les privilèges et immunités des membres des équipes, y compris en matière de responsabilité civile et pénale;
- l'article 13 prévoit des dispositions pour les membres des équipes blessés ou décédés;
- l'article 14 détaille les caractéristiques des documents d'accréditation qui doivent être délivrés à chaque membre des équipes;
- l'article 15 élargit l'application des articles 12 à 14 à l'ensemble du personnel de l'Agence déployé dans le pays tiers concerné;
- l'article 16 énonce les règles relatives au traitement et à la protection des données à caractère personnel;
- l'article 17 énonce les conditions préalables à l'échange d'informations classifiées et d'informations sensibles non classifiées entre l'Agence et le pays tiers concerné;
- l'article 18 contient des règles relatives au retrait du financement d'une activité opérationnelle, à sa suspension ou à sa cessation;
- l'article 19 prévoit que le pays tiers concerné informe de manière proactive les organes compétents de l'Union dans le cas où il aurait connaissance d'allégations de fraude, de corruption ou d'autres activités illégales susceptibles de porter atteinte aux intérêts de l'Union européenne;
- l'article 20 décrit les entités chargées de la mise en œuvre de l'accord sur le statut;
- l'article 21 régit le mode de résolution des différends concernant l'interprétation de l'accord;
- l'article 22 décrit la procédure d'entrée en vigueur, la modification, la durée, la suspension et la dénonciation de l'accord.

4. CONCLUSIONS

La compétence élargie de l'Agence pour mener des activités opérationnelles sur le territoire de tout pays tiers, lorsqu'un tel déploiement participe de la mise en œuvre efficace de la gestion européenne intégrée des frontières, contribuera considérablement à renforcer la sécurité des frontières de l'Union. Le modèle d'accord sur le statut qui figure en annexe établit un cadre pour la coopération entre l'Agence et ses équipes, d'une part, et les autorités compétentes des pays tiers, d'autre part. La Commission utilisera ce modèle comme point de départ de toute négociation, au nom de l'Union européenne, d'un accord sur le statut avec un pays tiers. Il est toutefois entendu que le texte définitif d'un tel accord aura nécessairement été adapté aux réalités spécifiques de chaque partenaire de négociation et aux différents objectifs que poursuit l'Union en ce qui concerne ces partenaires. La Commission s'efforcera néanmoins de préserver l'essence du modèle d'accord sur le statut au cours de ces négociations.