



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 19.7.2006
SEC(2006) 954

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Accompagnant la

Proposition de

REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL

**établissant un mécanisme pour la création d'équipes de réaction rapide aux frontières et
modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil en ce qui concerne ce mécanisme**

ANALYSE D'IMPACT

{COM(2006) 401 final}

{SEC(2006) 953}

{SEC(2006) 955}

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	4
1. CHAMP DE L'ÉTUDE.....	4
2. PROBLÈMES RÉSULTANT DE LA SITUATION ACTUELLE.....	5
2.1. Genèse de la situation actuelle.....	5
2.2. Des modalités d'intervention commune sur le terrain insuffisantes.....	7
2.3. Une incertitude sur la nature et l'étendue des pouvoirs d'exécution conférés aux gardes-frontières.....	8
2.3.1. Un cadre juridique existant important mais fragmenté.....	8
2.3.2. Des règles imprécises.....	9
2.3.3. Des dispositions non harmonisées.....	9
2.3.4. Des pratiques différentes sur le terrain.....	10
2.4. Une limitation de l'action des garde-frontières envoyés en renfort.....	10
2.5. Un rapport coût-efficacité en termes de contrôle peu avantageux.....	10
3. OBJECTIFS ET CONTEXTE POLITIQUES.....	11
3.1. Objectif général.....	11
3.2. Objectifs spécifiques.....	12
3.2.1 Fournir un cadre juridique à la mise en place d'équipes d'intervention rapide.....	12
3.2.2 Définir les compétences des agents apportant leur assistance à un État membre.....	12
3.2.3 Conférer clarté et sécurité juridique au dispositif.....	12
3.2.4 Apporter un soutien aux autorités nationales sans s'y substituer.....	12
3.2.5 Agir dans un cadre coordonné au niveau européen.....	13
3.2.6 Contribuer à l'application uniforme du code des frontières.....	13
3.2.7 Améliorer le rapport coût-efficacité du recours aux gardes-frontières des États membres.....	13
4. OPTIONS POLITIQUES.....	13
4.1. Option 1 : "statu quo".....	13
4.2. Option 2 : encadrement des accords bilatéraux.....	13
4.3. Option 3 : recours aux instruments de coopération policière "troisième pilier".....	14
4.4. Option 5 : établir les équipes et définir leurs compétences dans le cadre de l'agence Frontex.....	14

4.5.	Option 4 : créer un corps européen de garde-frontières.	14
5.	EVALUATION DES DIFFERENTES OPTIONS.	15
5.1.	Analyse de l'option 1 : « statu quo ».....	16
5.2.	Analyse de l'option 2 : encadrement des accords bilatéraux.	16
5.3.	Analyse de l'option 3 : recours aux instruments de coopération policière troisième pilier.	17
5.4.	Analyse de l'option 4 : établir les équipes et définir leurs compétences dans le cadre de l'agence Frontex.....	18
5.5.	Analyse de l'option 5 : créer un corps européen de garde-frontières.	20
6.	COMPARAISON DES OPTIONS	22
7.	SUIVI ET EVALUATION.	23

RÉSUMÉ

L'avènement d'un espace de liberté, sécurité et justice à l'intérieur duquel les contrôles aux frontières intérieures ont disparu s'est accompagné d'un renforcement et d'une harmonisation des contrôles aux frontières extérieures en vue de garantir un niveau de sécurité élevé. Si les autorités de contrôle des États membres en assument ainsi la responsabilité pour l'ensemble de leurs partenaires, les enjeux en termes de sécurité et l'ampleur de la charge rendent nécessaire un approfondissement de la coopération opérationnelle entre autorités de contrôle des États membres.

Si cette coopération a connu au cours des dernières années des développements majeurs, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du plan de gestion intégrée des frontières, la présente analyse a mis en exergue des insuffisances liées d'une part, à l'absence de cadre définissant les modalités d'intervention rapide face à des événements imprévus et d'autre part la question des pouvoirs conférés aux gardes-frontières qui interviennent sur le territoire d'un autre État membre.

Compte tenu du contexte politique établi par le programme de la Haye plusieurs objectifs ont été identifiés. Ils visent à fournir un cadre juridique à la mise en place d'équipes d'intervention rapide dans un cadre coordonné au niveau européen et à définir les compétences des agents apportant leur assistance à un État membre. Il convient en outre de conférer clarté et sécurité juridique au dispositif qui doit permettre d'apporter un soutien aux autorités nationales sans s'y substituer. L'option retenue devra enfin contribuer à l'application uniforme du code des frontières et améliorer le rapport coût-efficacité du recours aux gardes-frontières des États membres.

Différentes possibilités d'intervention ont été envisagées : l'encadrement des accords bilatéraux, le recours aux instruments de coopération policière "troisième pilier", la création d'équipes d'intervention rapide dans le cadre de l'agence Frontex et la création un corps européen de garde-frontières.

Il ressort de l'évaluation de l'impact de chaque mesure que, si la création un corps européen de garde-frontières semble constituer la réponse la plus efficace, les obstacles tant juridiques que politiques ne permettent pas de l'envisager à court terme. La solution visant à instaurer des d'équipes d'intervention rapide dans le cadre de l'agence Frontex et à définir le cadre juridique d'exercice de leurs missions apparaît comme étant la plus adéquate.

1. CHAMP DE L'ÉTUDE

La présente étude a pour objet d'analyser les impacts de chacune des options ci-après identifiées en vue de résoudre les difficultés liées à l'approfondissement de la coopération opérationnelle entre les autorités des États membres responsables du contrôle aux frontières extérieures terrestres, maritimes et aériennes, auxquelles s'appliquent les dispositions du droit communautaire relatives au franchissement de ces frontières extérieures par les personnes. Elle ne traite pas des autres aspects de la gestion des frontières, notamment le renforcement de la coopération avec les services douaniers et les autres autorités compétentes en matière de sécurité au niveau des marchandises.

2. PROBLÈMES RÉSULTANT DE LA SITUATION ACTUELLE

2.1. Genèse de la situation actuelle

La disparition des contrôles aux frontières intérieures au sein de l'espace de liberté de sécurité et de justice a pour corollaire l'harmonisation et le renforcement du contrôle du franchissement des frontières extérieures par les personnes afin de garantir un niveau de sécurité élevé, tant du point de vue de la lutte contre l'immigration illégale que de celui de la lutte contre la criminalité organisée, le trafic d'être humains ou le terrorisme.

Dans chaque État membre, les autorités nationales responsables du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures effectuent ces missions pour le compte des partenaires et en assument la responsabilité.

Ces tâches sont définies par le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)¹. Ce sont :

- les contrôles aux frontières : activités effectuées aux frontières, conformément au règlement et aux fins de celui-ci, en réponse exclusivement à l'intention de franchir une frontière ou à son franchissement indépendamment de toute autre considération, consistant en des vérifications aux frontières et en une surveillance des frontières;
- les vérifications aux frontières : vérifications effectuées aux points de passage frontaliers afin de s'assurer que les personnes, y compris leurs moyens de transport et les objets en leur possession peuvent être autorisés à entrer sur le territoire des États membres ou à le quitter;
- la surveillance des frontières : surveillance des frontières entre les points de passage et la surveillance des points de passage frontaliers en dehors des heures d'ouverture fixées, en vue d'empêcher les personnes de se soustraire aux vérifications aux frontières;
- la vérification de deuxième ligne : vérification supplémentaire pouvant être effectuée en un lieu spécial à l'écart de celui où toutes les personnes sont soumises à des vérifications.

Cette charge peut d'une part, s'avérer particulièrement lourde de par la nature et l'étendue des frontières extérieures concernées (maritimes, terrestres ou aériennes). Elle peut, d'autre part, varier en fonction des modifications des routes migratoires ou d'événements conduisant à des afflux massifs. Il s'avère donc nécessaire de prévoir un mécanisme de soutien et de solidarité envers les États membres les plus exposés et au moyen, notamment, d'une coopération opérationnelle accrue entre autorités de contrôle.

Ainsi aux termes de la conclusion n° 42 du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 : *«Une meilleure gestion du contrôle aux frontières extérieures de l'Union contribuera à lutter contre le terrorisme, les filières d'immigration illégale et la traite des êtres humains. Le Conseil européen demande au Conseil et à la Commission de définir les mécanismes de coopération entre les services chargés du contrôle des frontières extérieures et d'étudier les conditions dans lesquelles pourrait être créé un mécanisme ou des services communs de contrôle des frontières extérieures (...)*».

¹ JO L 105 du 1.4.2006, p.1.

Dans la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée "Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne" du 7 mai 2002², la Commission a souligné la nécessité d'établir un mécanisme commun et opérationnel de concertation et de coopération. Elle a également préconisé la création d'une "instance commune de praticiens des frontières extérieures" chargée de la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres.

Parallèlement, une étude de faisabilité sur la création d'une police européenne des frontières a été menée en 2002 par l'Allemagne, la France, la Belgique, l'Espagne et l'Italie sous la conduite de cette dernière. Les résultats en ont été présentés lors de la conférence ministérielle de Rome le 30 mai 2002. Soulignant les obstacles tant politiques que juridiques à surmonter pour la création d'une véritable police européenne des frontières, elle a proposé la constitution d'un réseau de centres opérationnels coordonnés par une autorité spécifique.

Dès lors, le plan pour la gestion des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne approuvé par le Conseil, le 13 juin 2002³, a entériné, dans sa dimension opérationnelle, à court terme, la mise en place d'opérations conjointes et de projets pilotes aux frontières extérieures. Ces actions ont été organisées et coordonnées par des centres opérationnels "ad hoc" constitués pour chaque type d'activité (formation, analyse du risque migratoire, frontières terrestres, frontières maritimes, frontières aériennes) et placés sous la responsabilité d'un État membre.

Si certaines actions avaient été menées auparavant à titre expérimental par quelques États membres, à l'instar des opérations RIO I et II⁴ sous présidence espagnole ou High Impact Opération sous présidence belge, ce plan en a généralisé l'organisation sous le contrôle et la coordination de l'instance commune des praticiens aux frontières⁵. Chaque État membre souhaitant participer à ces opérations de contrôle conjointes aux frontières extérieures y a contribué par la mise à disposition de personnel et/ou de matériel.

A moyen terme, en vue d'améliorer la coopération entre les instances de contrôle aux frontières des États membres, le plan préconisait :

- la mise en place d'un groupe d'experts spécialisés dans certains domaines (fraude documentaire par exemple) qui pourraient être envoyés pour des missions de formation et de conseil dans les pays tiers,
- la constitution d'une unité de réaction rapide pour porter assistance à sa demande à un État membre en cas de crise,
- la création d'unités communes destinées à soutenir les autorités nationales ou locales de contrôle. A cet égard il convenait d'étudier dans quelle mesure les garde frontières envoyés en renfort pourraient se voir attribuer des pouvoirs de contrôle sans se substituer aux autorités nationales compétentes.

² COM(2002) 233.

³ Doc. 10019/02 FRONT 58 COMIX 398.

⁴ Doc. 8085/02 ASIM 13 COMIX 275

⁵ Instance placée sous l'autorité du Comité stratégique immigration frontières asile (CSIFA) et communément appelée "CSIFA +".

Les rapports d'évaluation des opérations conjointes⁶ ont confirmé leur pertinence et leur utilité en soulignant le renforcement de la confiance mutuelle qui en a résulté, ainsi que le sentiment d'appartenance à un système européen de sécurité. Ils ont également préconisé la création d'équipes d'intervention qui seraient mobilisables rapidement. Il a en outre été relevé que, en vertu des législations nationales définissant le statut des fonctionnaires invités à participer à de telles opérations, des problèmes peuvent apparaître du fait des restrictions qui leur sont imposées et qui limitent leurs possibilités d'action. Plus particulièrement, le rapport d'activité du centre sur les frontières terrestres⁷ a souligné que seule l'Allemagne octroie des pouvoirs exécutifs aux agents qui viennent renforcer les services de contrôle aux frontières, considérant que cette faculté est très utile et doit être recommandée.

Les difficultés ainsi mises en avant par le bilan de ces opérations font l'objet de l'examen détaillé ci-après.

2.2. Des modalités d'intervention commune sur le terrain insuffisantes.

Le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil portant création de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres (agence Frontex)⁸ instaure deux modalités d'intervention aux frontières extérieures qui ont remplacé, depuis 2005, le précédent mécanisme informel de coopération mentionné ci-dessus. D'une part, l'article 3 prévoit la coordination d'opérations conjointes et de projets pilotes sur le modèle de ceux réalisés dans le cadre du plan de gestion des frontières extérieures et qui font partie de l'activité normale de l'agence.

D'autre part, l'article 8 permet à l'agence d'apporter son assistance opérationnelle et technique à un ou plusieurs États membres confrontés à une situation difficile. Soit elle agit en tant que coordonateur soit elle dépêche ses propres experts. Dans cette dernière hypothèse il convient de tenir compte de la relative faiblesse des effectifs propres de l'agence en regard des besoins qui peuvent nécessiter l'envoi de plusieurs dizaines d'agents qui devraient être mobilisables dans des délais très brefs. Le besoin d'une assistance substantielle n'est donc pas couvert de manière satisfaisante par ces dispositions qui ne prévoient pas en outre la possibilité d'intervention d'équipes composées de gardes-frontières des États membres.

Par ailleurs, le recours au réseau des Officiers de Liaison Immigration instauré par le règlement (CE) n° 377/2004 du Conseil du 19 février 2004⁹ ne peut apporter une réponse adéquate en cas de crise importante. En effet, le mandat de ces agents des États membres envoyés en poste dans les pays tiers est "d'établir et entretenir des contacts avec les autorités du pays hôte en vue de contribuer à la prévention de l'immigration illégale et à la lutte contre ce phénomène, au retour des immigrés illégaux et à la gestion de l'immigration légale". Ils sont en outre peu nombreux ce qui ne permettrait pas de déployer des effectifs importants aux frontières en cas de crise. De plus ils relèvent de statuts différents, et doivent se consacrer à des tâches nombreuses et variées liées à la lutte contre l'immigration illégale dans toutes ses composantes et non pas limité au seul contrôle aux frontières dont ils ne sont pas nécessairement des spécialistes.

⁶ Doc. 9535/03 FRONT 61 COMIX 314 8837/05 FRONT 76 COMIX 306, 9134/05 FRONT 88 COMIX 334, 9265/05 FRONT 90 COMIX 340, 9296/05 FRONT 94 CPOMIX 345.

⁷ Doc. 9286/05 FRONT 92 COMIX 342.

⁸ JO L 349 du 25.11.2004, p. 1.

⁹ JO L 64 du 2.3.2004, p. 1..

2.3. Une incertitude sur la nature et l'étendue des pouvoirs d'exécution conférés aux gardes-frontières

2.3.1. Un cadre juridique existant important mais fragmenté

La Commission a confié une étude à un consultant externe sur l'octroi de pouvoirs d'exécution aux gardes frontières¹⁰ de laquelle il ressort que si un cadre juridique important existe en la matière il est très fragmenté.

L'activité des gardes-frontières implique la mise en œuvre de pouvoirs d'exécution qui leur permettent de procéder dans la pratique aux contrôles à la frontière extérieure ainsi qu'à la surveillance de celle-ci.

Ainsi, les vérifications aux frontières portant sur les personnes comprennent d'une part, une vérification minimale visant à établir leur identité sur production ou sur présentation de leurs documents de voyage et qui consiste en un examen de la validité du document accompagnée, si nécessaire, d'une consultation des bases de données nationales et européennes. Cette vérification peut également porter sur les moyens de transport des personnes franchissant la frontière et les objets en leur possession. Si des fouilles sont effectuées, le droit national de l'État membre concerné s'applique.

Une vérification approfondie est d'autre part effectuée pour les ressortissants de pays de tiers. Elle porte sur l'ensemble des conditions d'entrée et notamment les moyens de subsistance et vise à s'assurer que le ressortissant du pays tiers concerné, son moyen de transport et les objets qu'il transporte ne sont pas de nature à compromettre l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres. Cette vérification comprend la consultation directe des données et des signalements relatifs aux personnes et, si nécessaire, aux objets intégrés dans le SIS et dans les fichiers de recherche nationaux ainsi que, le cas échéant, de la mesure à prendre à la suite d'un signalement.

Afin de conférer les compétences correspondantes aux gardes-frontières agissant sur le territoire de différents États membres, le cadre de coopération fourni par l'acquis de Schengen est utilisé. Ainsi, les États membres en concluent des accords bilatéraux de coopération policière sur la base de l'article 47 de la Convention de Schengen¹¹. Le recours à ces accords pour les frontières extérieures a pour objectif essentiel la lutte contre l'immigration illégale et la prévention de la criminalité organisée, selon les orientations fixées par le Comité exécutif Schengen¹².

Toutefois, certains de ces accords bilatéraux de coopération policière sont parfois utilisés comme supports pour expérimenter des équipes mixtes binationales détachées aux frontières extérieures. Leur taille, leurs missions et leur capacité d'agir sont encore limitées au cadre bilatéral.

¹⁰ Study on conferring executive powers to border officers operating at the external borders of the EU prepared by UNISYS (2006).

¹¹ Cette disposition a reçu une base juridique aux articles 34 et 30§1 du traité sur l'Union européenne, conformément à la décision du Conseil 1999/436/CE du 20 mai 1999. L'article 47 de la Convention de Schengen figure sous le chapitre "Coopération policière".

¹² Voir la décision du Comité exécutif SCH/Com-ex (99) 7, rév.2 du 28 avril 1999 (JO L 239 du 22.9.2000).

Les fonctionnaires ainsi détachés sur le territoire d'un autre Etat membre ne peuvent pas toujours exercer toutes les prérogatives de puissance publique qui leur seraient nécessaires pour accomplir les missions de contrôle et de surveillance des frontières extérieures. En effet dans un État membre les tâches afférentes aux fonctions de garde-frontières sont accomplies par des agents appartenant à la fonction publique et qui doivent donc généralement en avoir la nationalité.

La situation de ces fonctionnaires est donc très variable en fonction des accords bilatéraux. Il en résulte que, sur les 70 tâches recensées par l'étude comme pouvant être exécutées par un garde-frontières, le nombre de celles permises aux agents d'un autre pays par les législations nationales varie selon les États de 2 à 60.

De plus, le fait qu'aucun instrument ou accord ne fixe en détail les pouvoirs communs conférés aux gardes-frontières participant à des opérations conjointes compromet l'efficacité globale du dispositif. Les possibilités d'intervention dépendent à la fois de la nationalité du garde frontière et de la législation du pays auquel il apporte son concours. La situation devient plus compliquée des lors que doivent agir dans un même pays hôte des fonctionnaires provenant de différents États membres.

2.3.2. *Des règles imprécises*

Du fait de leur diversité, de leur morcellement et parfois de leur manque de précision, les dispositions nationales qui règlent l'attribution des pouvoirs aux gardes-frontières sont difficiles à appréhender. Ce défaut de transparence peut entraîner des difficultés pour les gardes-frontières eux-mêmes dans l'accomplissement de leurs missions, mais également pour les personnes qui sont contrôlées. Ceci est particulièrement problématique pour déterminer le régime de responsabilité des agents dans l'exercice de pouvoirs de contrôle.

Par ailleurs les gardes-frontières peuvent être amenés à accomplir des activités de nature différente. Certaines concourent directement et exclusivement au contrôle du franchissement des frontières extérieures tel que décrit par le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)¹³. Elles relèvent donc du droit communautaire.

D'autres peuvent toutefois conduire à l'exécution de tâches qui supposent la détention de pouvoirs d'investigation ou de police judiciaire, le recours à la force ou à la contrainte, compétences qui relèvent de la coopération policière ou judiciaire pénale. La distinction entre ces deux types de fonctions est parfois difficile à déterminer en pratique alors même qu'elles supposent la mise en œuvre de dispositions juridiques et de pouvoirs différents. Ces compétences varient donc en fonction de la législation du pays hôte.

2.3.3. *Des dispositions non harmonisées*

Du fait de l'absence de dispositions communes visant l'octroi de pouvoirs aux gardes-frontières agissant sur le territoire d'un État membre autre que celui auquel ils appartiennent, ce sont les différentes législations nationales qui s'appliquent. En outre, très souvent les règles définissant dans chaque État membre les pouvoirs des fonctionnaires publics répondent à des

¹³ JO L 105 du 13.4.2006, p. 1.

exigences fixées par la constitution de cet état. Des lors, les accords bilatéraux conclus entre États membres pour organiser ces délégations de pouvoirs doivent répondre à la fois aux exigences du droit national du pays d'envoi et à celles du pays d'accueil. Il en résulte une grande variabilité du contenu de ces accords et des pouvoirs susceptibles d'être confiés à des agents intervenant dans un État membre.

2.3.4. Des pratiques différentes sur le terrain

Cette absence d'harmonisation se traduit par des capacités d'action très différentes. Dans la plupart des cas les pouvoirs conférés à un agent d'un autre pays ne sont ni généraux ni discrétionnaires et le sont sous le contrôle de l'état hôte. Ils sont octroyés à des personnes clairement identifiées, pour une durée limitée et dans le cadre d'opérations strictement définies. Ainsi se crée sur le terrain une diversité de situations qui complique la réalisation des missions tant pour les agents qui apportent leur soutien que pour ceux du pays d'accueil qui doivent les encadrer. A cette diversité de règles s'ajoute une diversité de pratiques inhérentes à la nature de la frontière ou aux méthodes de contrôle et de surveillance utilisées.

De plus, si les gardes-frontières participant à ces opérations conjointes continuent de dépendre de leur autorité hiérarchique d'origine, ils se trouvent néanmoins également placés sous l'autorité du pays hôte sur le territoire duquel ils interviennent. En outre, il convient de souligner qu'ils sont également susceptibles de relever de l'autorité responsable de la globalité de l'opération, que ce soit un autre État membre ou l'agence Frontex cette dernière s'étant vu confier au niveau communautaire la coordination de la coopération opérationnelle entre États membres.

Cette complexité est susceptible de compromettre le succès d'opérations conjointes en créant des lacunes dans les contrôles et donc de ne pas atteindre le niveau de sécurité que l'on peut attendre d'une coopération plus intense entre États membres. Elle limite les possibilités d'intervention des agents qui y participent.

2.4. Une limitation de l'action des garde-frontières envoyés en renfort

Cette limitation imputable à l'hétérogénéité du cadre juridique se traduit en premier lieu par une réduction des possibilités d'action dans le cadre d'une opération de soutien. Le contexte de telles opérations commande que la totalité des effectifs disponibles soit affectée aux tâches de contrôles ou de surveillance et puissent agir à l'instar de leurs homologues du pays d'accueil. Dans le cas où ils doivent systématiquement rendre compte à un officier du pays d'accueil ou n'opérer qu'en sa seule présence ou encore se contenter d'un rôle de conseil et d'expertise ils n'apportent qu'une aide limitée.

Dans un second temps elle ne favorise pas une application uniforme du code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes alors même que leur présence permettrait de conduire les contrôles ou la surveillance de manière adéquate et efficace.

2.5. Un rapport coût-efficacité en termes de contrôle peu avantageux

Les conditions dans lesquelles un agent participe aux opérations conjointes varient d'un état à l'autre les bénéfices de sa participation se révèlent inégaux. Ainsi, alors que dans un état A il pourra effectuer des contrôles et participer pleinement à l'opération, il devra, dans un état B, se limiter à un rôle d'observateur. Dans ce dernier cas, le coût global de sa mise à disposition

en termes de déplacement, hébergement, formation, fourniture d'équipement voire de remplacement est disproportionné en regard de l'efficacité relative de sa seule présence. Le résultat des opérations est donc très variable tant du point de vue du rapport coût-efficacité que de la perception de la coopération opérationnelle entre États membres.

3. OBJECTIFS ET CONTEXTE POLITIQUES

Lors de l'adoption du programme de la Haye¹⁴ le Conseil européen a considéré que si "le contrôle et la surveillance des frontières extérieures relèvent de la compétence des autorités douanières nationales", il convient cependant d'aider "les États membres qui ont des besoins particuliers en matière de contrôle et de surveillance sur des portions de frontières extérieures longues ou difficiles, et lorsque des États membres sont confrontés à des situations particulières et imprévues en raison de pressions migratoires exceptionnelles à ces frontières".

Le Conseil européen a notamment invité le Conseil à "mettre en place des équipes d'experts nationaux capables de fournir rapidement une assistance technique et opérationnelle aux États membres qui en font la demande, après qu'une analyse des risques aura été dûment effectuée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, les experts devant agir dans le cadre de ladite agence". À cette fin le Conseil statuera sur la base d'une proposition de la Commission relative aux compétences et au financement adéquat de telles équipes, qui doit être présentée en 2005".

Il a également précisé que l'examen des tâches de l'Agence et notamment l'évaluation du fonctionnement des équipes d'experts nationaux devraient porter sur la possibilité de créer un système européen de garde-frontières".

Le plan d'action du Conseil et de la Commission mettant en œuvre le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne¹⁵ prévoit une proposition relative à la création, aux compétences et au financement des équipes d'experts nationaux en vue d'apporter une assistance technique et opérationnelle aux États membres en ce qui concerne le contrôle et la surveillance des frontières extérieures dans le cadre de l'Agence pour la gestion des frontières extérieures.

3.1. Objectif général

Le principal objectif de la politique communautaire concernant les frontières extérieures de l'Union européenne est de mettre en place une gestion intégrée des frontières garantissant un niveau élevé et uniforme de contrôle et de surveillance, condition préalable indispensable à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

Pour parvenir à cet objectif, il convient, comme le prévoit l'article 62, paragraphe 2, point a), du traité, d'arrêter des mesures fixant les normes et les modalités auxquelles doivent se conformer les États membres pour effectuer les contrôles aux frontières extérieures. Ces règles communes sont appliquées à un niveau opérationnel par les autorités nationales compétentes des États membres qui appartiennent à l'espace sans frontières intérieures.

¹⁴ JO C 53 du 3.3.2005, p. 1.

¹⁵ JO C 198 du 12.8.2005, p. 1.

L'expérience a cependant montré que, pour parvenir à une efficacité optimale, il ne suffit pas que les autorités nationales appliquent les règles communes, mais il est impératif qu'elles appliquent ces règles de manière harmonisée, garantissant ainsi un niveau également élevé de contrôle et de surveillance à toutes les frontières extérieures. Par conséquent, une coopération accrue entre les autorités nationales compétentes s'avère indispensable. Cette coopération doit aussi permettre d'apporter un soutien et une aide aux États membres qui sont confrontés à des situations difficiles soit du fait de leur position géographique soit du fait de circonstances particulières ou d'événements imprévus.

Il convient donc de compléter le dispositif actuel d'assistance opérationnelle et technique aux États membres par la création d'équipes d'intervention rapide et d'en définir le cadre juridique. La réalisation de cet objectif général induit celle de plusieurs objectifs spécifiques.

3.2. Objectifs spécifiques

3.2.1 Fournir un cadre juridique à la mise en place d'équipes d'intervention rapide

La possibilité de création d'équipes d'intervention rapide composées de gardes-frontières des États membres doit être clairement établie comme un moyen d'apporter une assistance à un État membre qui en fait la demande. Aucun texte communautaire ne prévoit à ce jour une telle disposition. Elle doit compléter les mesures déjà prévues dans le cadre de l'agence Frontex et qui sont actuellement limitées à l'envoi d'experts de l'agence et à la coordination de l'assistance apportées par les autres États.

3.2.2 Définir les compétences des agents apportant leur assistance à un État membre

L'efficacité de ces équipes rend indispensable une définition claire des compétences des agents qui interviennent dans ce cadre. Ces compétences doivent être définies par référence aux missions de contrôle et de surveillance telles que définies par le code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes. En outre, la définition de ces compétences devra également s'appliquer aux opérations conjointes réalisées dans le cadre de l'activité normale de l'agence.

3.2.3 Conférer clarté et sécurité juridique au dispositif

La création des équipes et la définition des compétences des garde-frontières intervenant sur le territoire d'un État membre, doivent fournir un cadre clair tant pour les gardes-frontières eux-mêmes que pour les autorités des États membres et les personnes qui font l'objet des contrôles. Elles doivent être harmonisées et opérer une distinction entre les compétences relevant du droit communautaire et celles se rapportant à la coopération policière ou judiciaire pénale.

3.2.4 Apporter un soutien aux autorités nationales sans s'y substituer

Ainsi que rappelé par le Conseil européen, le contrôle et la surveillance des frontières extérieures demeurent une compétence nationale. L'objectif des équipes d'intervention est donc d'apporter une assistance sans se substituer aux autorités nationales qui en assument la responsabilité. La définition des missions et des modalités d'intervention de ces équipes devra donc respecter ce principe.

3.2.5 Agir dans un cadre coordonné au niveau européen

En matière de gestion opérationnelle le renforcement des capacités d'assistance pour traiter une situation critique aux frontières extérieures au niveau européen nécessite une coordination de même niveau. La création des équipes d'intervention rapide doit donc intervenir dans un tel cadre afin d'assurer la cohérence avec les autres mesures d'assistance qui peuvent être envisagées, notamment celles mises en œuvre par l'agence Frontex, et de s'assurer de l'emploi approprié de toutes les ressources humaines et matérielles disponibles.

3.2.6 Contribuer à l'application uniforme du code des frontières

Les équipes d'intervention, en apportant leur aide aux autorités nationales, devront éviter qu'une situation d'urgence n'entraîne un affaiblissement du niveau des contrôles et donc de la sécurité. Leur présence devrait ainsi se traduire par une application uniforme du code et ce, malgré des circonstances difficiles. Elle pourrait également mettre en lumière des divergences dans les pratiques entre autorités de contrôle et conduire à l'établissement d'un recueil des meilleures pratiques.

3.2.7 Améliorer le rapport coût-efficacité du recours aux gardes-frontières des États membres

La participation de gardes-frontières provenant des États membres, soit aux opérations conjointes et aux projets pilotes, soit aux équipes d'intervention rapide doit conduire à optimiser les ressources disponibles. A cet égard il convient de garantir que leur contribution aux différentes phases est effective et se traduit par des résultats tangibles.

4. OPTIONS POLITIQUES

4.1. Option 1 : "statu quo"

Cette option vise à ne rien changer aux règles et pratiques actuelles. Les dispositions en vigueur continuent de s'appliquer. Ni leur nature ni leur effet juridique n'est modifié. Dès lors, les compétences des gardes-frontières intervenant dans un État membre continuent d'être régies par le droit national ou, le cas échéant, par des accords bilatéraux. En outre aucun instrument communautaire ne crée les équipes d'intervention rapide.

4.2. Option 2 : encadrement des accords bilatéraux

En tenant compte de l'expérience acquise par les États membres qui ont conclu des accords bilatéraux et eu égard à la compétence des autorités nationales en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures cette option vise à fournir un cadre général à la conclusion de ces accords. Les objectifs et les principes généraux auxquels ils devraient satisfaire seraient fixés dans un instrument communautaire ce qui permettrait de s'assurer qu'ils contiennent des dispositions relatives à la nature et aux conditions d'exercice des compétences qui seraient conférés aux gardes-frontières.

Cette option assure une harmonisation minimale tout en renvoyant aux législations nationales en ce qui concerne les modalités détaillées de délégation des pouvoirs.

4.3. Option 3 : recours aux instruments de coopération policière "troisième pilier"

Si la conduite des opérations de contrôle et de surveillance aux frontières extérieures obéit à des règles établies par le droit communautaire et notamment le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), elles ne se limitent pas à la seule lutte contre l'immigration illégale. Elles contribuent à la sécurité de l'espace intérieur sans frontières en participant à la lutte contre le crime organisé transfrontalier ou le terrorisme. Le recours par les États membres à des accords basés sur la coopération policière pour permettre l'envoi de fonctionnaires dans d'autres pays en témoigne.

Cette option vise donc à utiliser les instruments disponibles en matière de coopération policière dans le cadre du titre VI du Traité sur l'Union européenne pour créer les équipes d'intervention rapide et définir le cadre dans lequel des compétences seraient confiées aux gardes-frontières.

4.4. Option 5 : établir les équipes et définir leurs compétences dans le cadre de l'agence Frontex

Cette option consiste d'une part, à compléter les possibilités d'intervention et d'assistance dans le cadre de l'agence en y ajoutant la mise en place d'équipes d'intervention rapide composées de gardes-frontières des États membres pour apporter un soutien opérationnel à un État membre qui en fait la demande.

Elle vise d'autre part à définir les compétences qui seraient confiées aux gardes-frontières qui participent à ces équipes en opérant une distinction claire entre celles qui relèvent de l'application du droit communautaire et qui doivent pouvoir être exercées en tout point du territoire européen et celles dont la mise en œuvre dépend strictement des législations nationales des pays d'accueil.

Ces mêmes compétences s'appliqueraient dans le cadre des opérations conjointes et projets pilotes qui constituent l'activité normale de l'agence et pour lesquelles la question de pouvoirs conférés aux gardes-frontières qui y participent se pose en termes identiques.

4.5. Option 4 : créer un corps européen de garde-frontières

La création d'un tel corps constituerait la forme la plus achevée de coopération en matière de contrôle et surveillance des frontières extérieures. Il devrait être composé d'agents possédant la plénitude des prérogatives de puissance publique nécessaires à l'accomplissement des missions mentionnées ci-dessus, indépendamment de leur nationalité et du lieu de leur affectation et être placé sous le commandement opérationnel de l'agence Frontex.

Relevant de dispositions de droit communautaire, l'ensemble des dispositions concernant le recrutement, la formation et les fonctions seraient ainsi totalement harmonisées. Ces gardes-frontières auraient vocation à intervenir sur l'ensemble du territoire européen et à y exercer leurs compétences qui seraient clairement établies par le droit communautaire, sans se substituer aux autorités nationales pour maintenir l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure de l'Etat d'accueil, dans le respect de l'article 64, paragraphe 1, du TCE.

Il devrait également respecter la compétence des autorités nationales locales pour les matières qui ne sont pas couvertes par le titre IV¹⁶ ou le titre X¹⁷ du TCE, ni par aucune autre disposition de droit communautaire d'application directe.

5. EVALUATION DES DIFFERENTES OPTIONS

Objectifs	Critères d'évaluation
Fournir un cadre juridique à la mise en place d'équipes d'intervention rapide.	Renforcement de la capacité d'assistance Définition claire des compétences attribuées Accroissement de l'efficacité des contrôles Exercice de pouvoirs de contrôle
Définir les compétences des agents apportant leur assistance à un État membre	Définition claire des compétences attribuées Exercice de pouvoirs de contrôle Renforcement de la capacité d'assistance
Conférer clarté et sécurité juridique au dispositif	Définition claire des compétences attribuées Exercice de pouvoirs de contrôle
Apporter un soutien aux autorités nationales sans s'y substituer	Complémentarité avec les dispositifs nationaux Définition claire des compétences attribuées
Agir dans un cadre coordonné au niveau européen	Niveau de coordination Perception de l'action de l'UE
Contribuer à l'application uniforme du code des frontières	Niveau de coordination Niveau d'harmonisation des contrôles Perception de l'action de l'UE Renforcement de la capacité d'assistance
Améliorer le rapport coût-efficacité du recours aux gardes-frontières des États membres	Accroissement de l'efficacité des contrôles Renforcement de la capacité d'assistance Niveau de coordination

Chaque option fait l'objet d'une analyse au regard de ces critères eux-mêmes examinés par ordre d'importance : renforcement de la capacité d'assistance, exercice de pouvoirs de contrôle, accroissement de l'efficacité des contrôles, niveau de coordination, complémentarité avec les dispositifs nationaux, définition claire des compétences attribuées, niveau d'harmonisation des contrôles, perception de l'action de l'Union européenne (par les citoyens de l'Union européenne, les ressortissants de pays tiers lors des contrôles, les autorités des pays tiers, les gardes-frontières eux mêmes), coûts administratifs.

¹⁶ "Visa, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes".

¹⁷ "La coopération douanière".

Pour la comparaison des options (cf. point 6), leur degré respectif de satisfaction des différents critères sera évalué en fonction de cinq niveaux : nul, faible, moyen, élevé, très élevé.

5.1. Analyse de l'option 1 : « statu quo »

Le « statu quo » n'apportant aucun changement à la situation actuelle, cette solution ne satisfait aucun des critères d'évaluation. Elle peut constituer un frein à l'approfondissement de la coopération opérationnelle entre les autorités de contrôle et de surveillance des frontières extérieures des États membres en ce qu'elle ne permet pas d'adapter le dispositif d'assistance à l'exigence de réaction face à des événements imprévus. Elle ne règle pas la question de la nature et de l'étendue des pouvoirs conférés aux gardes-frontières qui interviennent sur le territoire d'un autre État membre.

5.2. Analyse de l'option 2 : encadrement des accords bilatéraux

- Renforcement de la capacité d'assistance.

Cette option n'instaure pas de nouvelles modalités de coopération et d'assistance notamment en vue d'interventions dans le cadre de situations d'urgence. Elle ne permet pas de mettre fin au caractère fragmenté des dispositions et donc ne conduit pas à une harmonisation des conditions dans lesquelles les gardes-frontières exercent leurs missions dans un autre État membre. Elle complique et ralentit la procédure de mise à disposition de gardes-frontières en provenance de plusieurs États membres dans le cadre d'une même opération.

- Exercice de pouvoirs de contrôle

Aucune amélioration à la situation actuelle n'est apportée ici. Les pouvoirs des gardes-frontières continuent de relever à la fois des dispositions nationales du pays d'envoi et du pays d'accueil. Hormis en Allemagne où les gardes-frontières des autres États membres se voient attribuer des pouvoirs importants l'application des législations nationales a pour conséquence des possibilités très réduites du point de vue de ce critère.

- Accroissement de l'efficacité des contrôles

Le degré d'efficacité des contrôles demeure identique au niveau actuel qui est relativement faible. Aucune amélioration n'est à attendre à cet égard cette option ne permettant pas d'agir efficacement sur le contenu des accords.

- Niveau de coordination

Il est dans ce cas assez faible. Aucun organisme particulier n'est chargé d'une mission de coordination ni ne reçoit une compétence spécifique pour la mise en place des équipes composées de gardes-frontières des États membres en vue de porter assistance à un État membre qui en ferait la demande. La Commission est, dans cette option seulement compétente pour s'assurer de la compatibilité des accords bilatéraux conclus par les États membres avec l'instrument qui aura été adopté.

- Complémentarité avec les dispositifs nationaux

Ce critère est dans ce cas pleinement satisfait puisque les accords bilatéraux conclus par les États membres le sont en conformité avec leurs législations nationales.

- Définition claire des compétences attribuées

Le niveau de satisfaction de ce critère dépend du niveau de détail du texte des accords. Or, si certains peuvent avoir un contenu détaillé d'autres utilisent des formulations plus générales. En outre la juxtaposition de multiples accords bilatéraux aux contenus différents ne participe pas de la clarification des règles.

- Niveau d'harmonisation des contrôles

Cette option ne se traduit pas par des progrès notables en la matière dans la mesure où l'action des gardes-frontières continue d'être encadrée par des dispositions nationales, quand bien même les contrôles doivent désormais s'opérer conformément au code des frontières.

- Perception de l'action de l'Union européenne

Cette option ne satisfait pas ce critère.

- Coûts administratifs

Il s'agit des coûts habituels pour les États membres de préparation et de négociation d'accords bilatéraux.

5.3. Analyse de l'option 3 : recours aux instruments de coopération policière troisième pilier

- Renforcement de la capacité d'assistance

Le recours à cette option ne traduit pas une amélioration dans ce domaine. L'utilisation de tels instruments ne peut pas permettre de créer de nouvelles possibilités d'intervention pour des objectifs de contrôle du franchissement des frontières extérieures par les personnes et de lutte contre l'immigration illégale qui relèvent pour l'essentiel du premier Pilier.

- Exercice de pouvoirs de contrôle

La conduite des contrôles procède à titre principal de l'application du droit communautaire et plus particulièrement du code de frontières. Une amélioration pourrait donc en être seulement attendue pour les tâches qui sont liées à la coopération policière et judiciaire pénale et qui seraient en rapport avec le contrôle du franchissement des frontières par les personnes.

- Accroissement de l'efficacité des contrôles

L'utilisation d'instruments de coopération policière mettra inévitablement l'accent sur la dimension policière et pénale des contrôles. Ainsi dès lors que des investigations supplémentaires comme la fouille de véhicules ou de personnes s'avèrent nécessaires on peut en attendre une efficacité renforcée de ce point de vue. Ceci toutefois ne concerne qu'un aspect du contrôle aux frontières et n'aura qu'un impact mineur sur la globalité des contrôles qui procèdent du code communautaire des frontières.

- Niveau de coordination

Outre qu'à l'instar de l'option précédente aucun organisme n'est compétent pour la mise en œuvre des équipes et la gestion de leur activité car les missions relèvent à titre principal du premier pilier, l'intervention de la Commission serait dans cette option très limitée.

- Complémentarité avec les dispositifs nationaux

Comme pour l'option précédente cet objectif se trouverait ici pleinement satisfait, ces instruments soit renvoyant aux dispositions nationales des États membres, soit ayant un niveau de contrainte juridique moindre que dans le cadre communautaire.

- Définition claire des compétences attribuées

Eu égard à la typologie des instruments et à la place réservée aux dispositions nationales, cette option n'est pas de nature à apporter la clarification attendue des missions des gardes-frontières.

- Niveau d'harmonisation des contrôles

Les coopérations menées dans ce cadre n'ont pas de caractère suffisamment contraignant pour se traduire par une élévation du niveau d'harmonisation de plus pour une matière qui relève de procédures et de normes juridiques différentes.

- Perception de l'action de l'Union européenne

Alors que ce sont des règles communautaires qui définissent les modalités du contrôle du franchissement des frontières extérieures par les personnes, le recours à des instruments de coopération policière n'apporterait la visibilité souhaitée.

- Coûts administratifs

Il s'agit des coûts habituels de mise au point des instruments dans ce cadre.

5.4. Analyse de l'option 4 : établir les équipes et définir leurs compétences dans le cadre de l'agence Frontex

- Renforcement de la capacité d'assistance

Cette option permet de compléter les possibilités d'intervention en instaurant des équipes d'intervention qui peuvent être déployées par l'agence en réponse à la demande d'un État membre confronté à une situation difficile. Elle comble ainsi une lacune importante dans la mesure où le règlement instituant cette agence ne prévoit que l'envoi des experts de l'agence et de simples mesures de coordination. Il s'agit donc d'un renforcement très important.

- Exercice de pouvoirs de contrôle

Les compétences des gardes-frontières envoyés dans le cadre de ces équipes d'intervention étant définies dans le cadre de l'agence, elles seront établies dans le but de procéder effectivement aux contrôles en application des dispositions pertinentes du code communautaire des frontières. Les gardes-frontières pourront donc exercer effectivement leurs pouvoirs de contrôle.

- Accroissement de l'efficacité des contrôles

Le soutien apporté par les équipes d'intervention au sein desquelles les gardes-frontières disposent des compétences leur permettant de procéder à des contrôles est essentiel de ce point de vue. Du fait des ressources supplémentaires ainsi disponibles il permet d'opérer des contrôles plus approfondis et systématiques. Il permet aussi d'affecter des agents à la conduite d'investigations supplémentaires si nécessaire.

- Niveau de coordination

En raison de l'implication de l'agence la coordination est, dans cette option, d'un niveau élevé. L'agence aurait en effet la responsabilité de l'établissement des équipes, de la définition de leurs missions, de la coordination et du suivi des opérations. Elle serait ainsi en mesure de remplir pleinement la tâche qui lui a été assignée de coordination de la coopération opérationnelle entre États membres pour la gestion des frontières extérieures.

- Complémentarité avec les dispositifs nationaux

Cette complémentarité est assurée, le rôle de l'agence n'étant pas de se substituer aux autorités nationales des États membres qui demeurent responsables du contrôle et de la surveillance des frontières.

- Définition claire des compétences attribuées

La nature des compétences exercées par les gardes-frontières apportant leur aide à un État membre étant définies dans le cadre l'agence elles procéderont d'un même instrument ce qui assurera clarté et transparence.

- Niveau d'harmonisation des contrôles

Les contrôles étant effectués par les membres de ces équipes dans le cadre de compétences communes clairement établies, le niveau d'harmonisation en sera très élevé.

- Perception de l'action de l'Union européenne

A cet égard cette option procure une très grande visibilité notamment dans les États membres où les équipes seront amenées à intervenir ainsi qu'auprès des personnes qui seront contrôlées à l'occasion du franchissement de la frontière.

- Coûts administratifs

Deux types de coûts sont à prendre en considération. D'une part ceux relatifs à l'adaptation de la législation communautaire pour instaurer ces équipes d'intervention et, d'autre part, ceux à caractère opérationnel en vue de la constitution et de l'envoi des équipes par l'agence. Si pour

la première catégorie il s'agit de coûts habituels de modification de la législation communautaire, ceux appartenant à la deuxième catégorie sont élevés et doivent être évalués en regard des prévisions budgétaires de l'agence.

5.5. Analyse de l'option 5 : créer un corps européen de garde-frontières

- Renforcement de la capacité d'assistance

La création d'un tel corps de garde-frontières au niveau européen offre les possibilités les plus importantes en termes de disponibilité et d'efficacité en vue d'apporter aide et assistance à un État membre. C'est d'un point de vue opérationnel la solution qui renforce le mieux les capacités d'intervention. À cet égard elle a un impact maximal.

- Exercice de pouvoirs de contrôle

L'exercice réel de pouvoirs de contrôle est inhérent à la création de ce corps de garde-frontières au niveau européen. Sa mise en place s'accompagnera d'une définition de ses missions et de ses compétences qui permettra à ses membres d'accomplir pleinement leurs tâches.

- Accroissement de l'efficacité des contrôles

Cette option permet de satisfaire pleinement ce critère. Le soutien apporté par le corps européen de garde-frontières permettra de conduire des contrôles systématiques, en profondeur et de manière harmonisée, ses membres disposant en outre des compétences et des pouvoirs nécessaires.

- Niveau de coordination

La création d'un corps européen de garde-frontières conduisant nécessairement à la désignation d'un organe responsable de sa gestion et de la planification de ses activités opérationnelles, le niveau de coordination serait dans cette hypothèse le plus élevé.

- Complémentarité avec les dispositifs nationaux

La mise en place d'un tel corps européen ne se traduira que par une faible complémentarité avec les dispositions nationales du fait de l'existence d'un cadre juridique communautaire autonome régissant le fonctionnement dudit corps.

- Définition claire des compétences attribuées

L'instrument juridique portant création du corps européen de garde-frontières établissant les compétences qui seront exercées par ses membres on peut en attendre une clarification très importante.

- Niveau d'harmonisation des contrôles

Cette option a du point de vue de ce critère un impact très élevé.

- Perception de l'action de l'Union européenne

Si l'envoi d'équipes communes permet de donner une visibilité certaine de l'action de l'Union européenne, l'existence d'un véritable corps européen renforcera encore plus cette perception. Notamment son intervention auprès d'États membres dans des situations difficiles attestera de la solidarité entre États membres et de la volonté d'assurer un contrôle uniforme de niveau élevé aux frontières extérieures.

- Coûts administratifs

Le coût de création d'un tel corps européen, bien que pouvant varier de façon significative en fonction des orientations retenues pour sa constitution et des missions qui lui seront assignées, est très élevé. Son évaluation précise nécessite une analyse spécifique.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

	Statu quo	Encadrement des accords bilatéraux	Coopération policière 3ème Pilier	Conférer pouvoirs dans cadre agence	Corps européen de garde-frontières
Renforcement de la capacité d'assistance	Nul	Nul	Faible	Très élevé	Très élevé
Exercice de pouvoirs de contrôle	Nul	Faible	Faible	Très élevé	Très élevé
Accroissement de l'efficacité des contrôles	Nul	Faible	Moyen	Elevé	Très élevé
Niveau de coordination	Faible	Faible	Nul	Elevé	Très élevé
Complémentarité avec les dispositifs nationaux	Faible	Très élevé	Très élevé	Elevé	Faible
Définition claire des compétences attribuées	Nul	Faible	Faible	Très élevé	Très élevé
Niveau d'harmonisation des contrôles	Faible	Faible	Faible	Très élevé	Très élevé
Perception de l'action de l'UE	Nul	Nul	Nul	Elevé	Très élevé
Coûts administratifs	Nul	Faible	Faible	Elevé	Très élevé

L'évaluation montre que, seules l'instauration d'équipes d'intervention rapides avec des compétences définies dans le cadre de l'agence Frontex, et la création d'un corps européen de garde-frontières sont à même d'apporter une solution aux difficultés rencontrées pour l'approfondissement de la coopération opérationnelle entre États membres, le renforcement de la capacité d'assistance.

L'une et l'autre conduisent à la fois, à une définition plus claire des missions confiées aux gardes-frontières dans le cadre soit d'opérations conjointes soit d'interventions en cas de crise, et à une augmentation du niveau d'efficacité des contrôles aux frontières extérieures. Elles participent en outre toutes deux d'une plus grande visibilité de l'action de l'Union européenne dans ce domaine.

Néanmoins, au regard des demandes exprimées par le Conseil européen lors de l'adoption du programme de la Haye, deux éléments doivent être pris en considération. En premier lieu, les équipes d'intervention rapides peuvent être créées à court terme dans le cadre de l'agence Frontex. Ceci ne nécessite qu'une modification du règlement instaurant l'agence, la présentation et l'adoption d'un tel instrument pouvant être réalisés dans des délais relativement brefs. Cette option a en outre l'avantage de constituer une première étape vers la conception et la mise en place d'un corps européen de garde-frontières.

Ce dernier objectif semble précisément constituer l'aboutissement d'un processus de plus long terme. En effet, d'une part le Conseil européen a établi comme préalable l'évaluation du fonctionnement des équipes d'experts ce qui suppose d'attendre qu'elles aient eu l'occasion de se déployer à plusieurs reprises pour être en mesure de retirer des enseignements utiles quant à leur activité. Il subsiste d'autre part, un certain nombre de difficultés d'ordre politique et juridique qui doivent être surmontées ainsi que les conclusions de l'étude de faisabilité conduite par l'Italie en 2002 l'avaient souligné. Dès lors, il conviendrait d'examiner plus avant les conséquences de la formulation utilisée par le Conseil européen qui évoque la constitution d'un "système européen de garde-frontières".

7. SUIVI ET EVALUATION

Le suivi de la mise en œuvre opérationnelle de l'option qui sera retenue pourra être effectué dans le cadre de l'agence Frontex. En effet, cette agence devra évaluer le dispositif de coopération en établissant les rapports des différentes opérations qui seront conduites. Le contenu de ces rapports, tant en termes de modalité et volume des contrôles, que de difficultés rencontrées fournira une première indication sur l'adéquation des mesures.

En outre, l'analyse du risque migratoire qui ressort également des compétences de l'agence, constituera un indicateur de la pertinence des modalités d'intervention retenues. Ainsi, le niveau de la pression migratoire, les modifications des voies d'immigration illégale, l'évolution des modes opératoires des filières ou le nombre et motifs des refus d'entrée permettront de mesurer l'impact et l'efficacité des contrôles.

Par ailleurs, il conviendra d'engager, à la lumière des ces premiers rapports un processus parallèle de réflexion sur les modifications à apporter au dispositif retenu.