Parlement européen
2019-2024

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

2023/2172(DEC)

24.1.2024

AVIS

de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

à l'intention de la commission du contrôle budgétaire

concernant la décharge sur l'exécution du budget de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes pour l'exercice 2022
(2023/2172(DEC))

Rapporteur pour avis: Tomáš Zdechovský

PA_NonLeg

SUGGESTIONS

La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures invite la commission du contrôle budgétaire, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. se félicite que la Cour des comptes (ci-après «la Cour») ait déclaré que les opérations sous-jacentes aux comptes annuels de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après «Frontex» ou l'«Agence») pour l'exercice 2022 sont légales et régulières dans tous leurs aspects significatifs;

2. rappelle ses précédentes résolutions de décharge, qui ont mis en évidence des lacunes en ce qui concerne le cadre des droits fondamentaux, la transparence, la protection des données et la culture de gestion, qui ont conduit le Parlement à refuser la décharge sur le budget 2020 de l'Agence; se félicite de la coopération avec l'autorité de décharge; prend acte des progrès réalisés par la direction intermédiaire et la nouvelle direction dans la suite donnée aux recommandations pour assurer la continuité des activités de Frontex et renforcer la surveillance et la responsabilité; invite la nouvelle direction à poursuivre l'engagement en faveur d'une réforme profonde de la culture organisationnelle de l'Agence et à rendre compte régulièrement à l'autorité de décharge des progrès réalisés en la matière;

3. insiste sur la nécessité d'une Agence forte, efficace et performante, capable d'aider les États membres à gérer efficacement les frontières extérieures communes de l'Union européenne et à assurer une gestion intégrée des frontières dans le plein respect des droits fondamentaux;

4. prend acte de la réaction rapide de Frontex et du soutien qu'elle apporte aux États membres pour faire face aux conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie; se félicite du déploiement d'environ 500 agents du contingent permanent travaillant le long de la frontière orientale, de la Finlande à la Roumanie, dont plus de 350 aux frontières entre l'Union et l'Ukraine; reconnaît que la Méditerranée centrale reste la principale route migratoire vers l'Union; constate que des procédures et des moyens suffisants de l'Union et des États membres doivent être prévus pour contribuer à sauver des vies, dans le respect notamment de la convention sur la recherche et le sauvetage maritimes, tout en évitant le débarquement de migrants dans des ports dangereux;

5. relève qu'en 2022, Frontex a soutenu les États membres en déployant le contingent permanent pendant plus de 617 000 jours de travail ainsi que des moyens maritimes, aériens et terrestres pendant plus de 111 000 jours dans le cadre de vingt opérations, y compris sur 102 nouveaux sites opérationnels; prend également acte de la hausse du soutien au retour effectif de 24 868 migrants arrivés irrégulièrement apporté par Frontex aux États membres; salue le déploiement et l'assistance du personnel de Frontex en République de Moldavie à la suite de la signature de l'accord de coopération UE-Moldavie en matière de gestion des frontières;

6. relève que Frontex est la plus grande agence de l'Union qui a reçu ces dernières années les plus importantes augmentations budgétaires, en adéquation avec ses nouvelles responsabilités; rappelle que l'Union a contribué au budget de Frontex à hauteur

de 788 millions d’euros en 2023, contre 704 millions d’euros en 2022; rappelle que Frontex a été renforcée sur les plans du personnel et de l’équipement technique par son nouveau mandat en 2019; relève que, compte tenu de la situation géopolitique complexe mise en évidence par l’agression non provoquée de la Russie en Ukraine, l’appui de Frontex aux États membres a considérablement gagné en importance et que les efforts doivent se poursuivre en matière de ressources humaines et matérielles; souligne que cette augmentation des responsabilités et du budget de l’Agence doit s’accompagner de mesures correspondantes pour garantir sa redevabilité, sa transparence et le contrôle du respect du droit de l’Union par l’Agence;

7. se félicite que Frontex ait exécuté 99,4 % de son budget 2022, ce qui démontre l’efficience et l’efficacité des contrôles internes mis en place et l’importance des améliorations apportées en matière de gestion budgétaire; se félicite que des mesures aient été prises et que des progrès aient été accomplis pour répondre à certaines observations; relève toutefois que de nombreuses observations formulées par la Cour les années précédentes n’ont toujours pas été clôturées, notamment en ce qui concerne le niveau élevé des reports et des annulations, ainsi que les retards enregistrés dans la procédure de paiement et les annulations; prend acte des deux observations sur les marchés publics auxquelles il conviendrait de répondre afin d’éviter les cas d’irrégularités dans l’exécution des marchés publics, les retards dans les paiements de Frontex et l’absence de mesures d’atténuation permettant de s’attaquer aux conflits d’intérêts potentiels lors du recrutement; rappelle que ces lacunes pourraient exposer Frontex à des risques sur le plan juridique et pour sa réputation;

8. se félicite qu’au cours des deux dernières années, l’Agence ait connu d’importants changements de son personnel dirigeant, notamment un nouvel officier adjoint aux droits fondamentaux, un nouveau président de son conseil d’administration, deux nouveaux directeurs exécutifs adjoints et la nomination d’un nouveau directeur exécutif; prend acte de la définition de plans d’action avec les autorités nationales pour corriger les erreurs passées et présentes; salue en outre les mesures prises par Frontex pour entreprendre un processus de transition, améliorer la culture de gestion et promouvoir le bien-être du personnel; invite les nouveaux dirigeants à entreprendre les réformes nécessaires, notamment en ce qui concerne les droits fondamentaux, la transparence et l’efficacité des procédures internes, et à renforcer leur obligation de rendre des comptes au Parlement et au Conseil, conformément au cadre juridique applicable;

9. salue le renforcement du Bureau des droits fondamentaux, la création d’un réseau de points focaux pour les droits fondamentaux au sein de toutes ses entités en vue de développer une expertise des droits fondamentaux dans tous les domaines d’activité ainsi que le plan d’action en faveur des droits fondamentaux; rappelle que sur les 87 activités prévues par le plan d’action pour intégrer les droits fondamentaux dans toutes les activités de l’Agence, huit ont été pleinement mises en œuvre, 56 ont été entamées et sont en cours (de manière systématique et continue), 17 ont été partiellement mises en œuvre et deux ont pris du retard;

10. constate qu’à la suite des recommandations en faveur d’une agence de gestion efficace des frontières respectueuse des droits fondamentaux et pour améliorer la responsabilité, la régularité et la légalité de toutes les activités de Frontex, 22 contrôleurs des droits fondamentaux supplémentaires ont été recrutés en externe; rappelle que tous les

contrôleurs des droits fondamentaux devraient être recrutés au grade AD dès que possible, en appliquant les procédures appropriées; souligne que, sur la base du mandat actualisé de l'Agence, le nombre de contrôleurs des droits fondamentaux devrait continuer à croître; se félicite que le Bureau des droits fondamentaux comptabilise 1 183 jours de déploiement dans 50 pays, ce qui représente une augmentation considérable par rapport à l'année précédente;

11. rappelle que Frontex et les autorités concernées des États membres sont les principaux garants de frontières extérieures fortes et protégées en Europe dans le respect des droits fondamentaux et des obligations en matière de protection internationale; constate que, dans son avis du 1er septembre 2022, l'officier aux droits fondamentaux a conclu que les conditions de déclenchement de l'article 46 du règlement Frontex étaient remplies; relève en outre que le groupe de travail de l'Agence sur les droits fondamentaux et l'article 46 a émis une série de recommandations concernant les droits fondamentaux en Grèce, dont quatre étaient pleinement mises en œuvre en octobre 2023; note que le groupe de travail de l'Agence a l'intention de suivre les progrès accomplis à cet égard et que les mesures recommandées continuent d'être appliquées; demande d'accorder la priorité à la pleine mise en œuvre de toutes les recommandations et invite Frontex à continuer d'informer le Parlement des progrès réalisés en la matière;

12. prend acte des mesures prises par Frontex en matière de transparence et de contrôle, à savoir donner au Parlement et au Conseil une vue d'ensemble de ses activités au moyen d'un nouvel outil de compte rendu appelé «tableau de bord»; encourage la présidence du conseil d'administration à continuer d'inviter des observateurs du Parlement à ses réunions et à envisager d'élargir l'invitation à tous les points de l'ordre du jour, y compris aux points à huis clos, ainsi qu'à continuer de fournir toutes les pièces justificatives sans exception et, si cela est jugé nécessaire, de manière confidentielle;

13. rappelle les recommandations du Médiateur dans l'affaire OI/4/2021/MHZ selon lesquelles Frontex devrait adopter une approche plus proactive de la transparence afin de garantir une plus grande responsabilité dans ses opérations et les recommandations du Médiateur dans l'affaire OI/4/2022/PB en ce qui concerne les pratiques de l'Agence en matière de traitement des demandes d'accès aux documents; prend acte de la définition et de la mise en œuvre continue du plan d'action global destiné à répondre aux recommandations adressées à Frontex en 2020 et 2021 par le Médiateur en ce qui concerne l'efficacité et la transparence du mécanisme de traitement des plaintes de Frontex, le rôle et l'indépendance de l'officier aux droits fondamentaux, le respect des obligations liées aux droits fondamentaux et l'obligation de rendre des comptes;

14. rappelle la décision du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) relative à deux décisions du conseil d'administration, dans laquelle le CEPD a mis en évidence plusieurs problèmes, notamment l'augmentation du traitement et du partage de données à caractère personnel susceptibles d'entraîner le non-respect du règlement (UE) 2018/1725; constate que l'Agence a défini un plan d'action pour donner suite aux recommandations du CEPD; invite l'Agence à continuer de coopérer avec le CEPD pour répondre à toutes les questions en suspens;

15. prend acte de l'élaboration d'un plan d'action destiné à résoudre les problèmes soulevés par le rapport de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) présenté au conseil

d’administration en janvier 2023; demande à l’Agence de s’attaquer pleinement à tous les problèmes recensés dans le rapport de l’OLAF et de continuer à rendre compte des progrès réalisés en la matière; rappelle la deuxième enquête de l’OLAF sur les pratiques de gestion au sein de l’Agence, qui est en cours alors que seulement neuf mois se sont écoulés depuis la clôture de la première enquête de l’OLAF; demande que les allégations de fautes fassent l’objet d’une vérification et d’une enquête approfondies; invite l’Agence à coopérer pleinement et sincèrement avec l’OLAF à toutes les étapes de l’enquête et à faire régulièrement rapport au Parlement sur l’évolution et les conclusions de l’enquête;

16. se dit préoccupé par les affaires judiciaires qui sont toujours en cours et les critiques concernant l’implication de l’Agence dans des violations des droits de l’homme, notamment des renvois forcés aux frontières extérieures de l’Union, ce qui est contraire à son propre règlement;

17. prend acte de l’observation de la Cour sur la question du calcul incorrect des contributions des pays associés à l’espace Schengen; se dit préoccupé par le fait que les accords entre l’Union et les pays associés à l’espace Schengen, qui servent de base juridique pour calculer leurs contributions au budget de l’Union, ne sont pas clairs et sont susceptibles de faire l’objet d’interprétations divergentes, ce qui donne lieu à une contribution plus faible des pays associés à l’espace Schengen, calculée à environ 7 %; rappelle la réponse de l’Agence selon laquelle il s’agit, pour le calcul des contributions des pays associés à l’espace Schengen, d’une pratique établie approuvée par le conseil d’administration et la Commission; invite la Commission à examiner ces accords, car il n’existe aucune formule automatique permettant de déterminer les contributions au budget de l’Union et aux budgets des agences;

18. prend également acte du deuxième paragraphe d’observations de la Cour relatif à la certification des comptes pour la deuxième année consécutive; prend acte de la réponse de l’Agence selon laquelle les comptes n’ont pas pu être certifiés en raison de l’absence d’informations relatives à un système informatique (système de gestion des missions) détenu par la Commission, lequel fournit des données comptables;

19. invite Frontex à accorder la priorité à la pleine mise en œuvre de toutes les recommandations en souffrance des organes européens d’audit et de contrôle, et notamment celles du groupe de travail du Parlement européen sur le contrôle de Frontex, du Médiateur européen, de la Cour et du groupe de travail sur les droits fondamentaux et les aspects juridico-opérationnels de Frontex (FRaLO), ainsi que de toutes les actions requises figurant dans le rapport de l’OLAF à la suite de son enquête en la matière, et à régler l’ensemble des problèmes qui y sont soulignés; encourage l’Agence à redoubler d’efforts et à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir le plein respect des normes de l’Union, notamment dans le domaine de la gestion budgétaire et financière, des droits fondamentaux, de la culture d’entreprise et de la transparence.

ANNEXE: ENTITÉS OU PERSONNES DONT LE RAPPORTEUR POUR AVIS A REÇU DES CONTRIBUTIONS

Conformément à l'article 8 de l'annexe I du règlement intérieur, le rapporteur pour avis déclare avoir reçu des contributions des entités ou personnes suivantes pour l'élaboration de l'avis:

Entité et/ou personne
European Border and Coast Guard Agency ("FRONTEX")

La liste ci-dessus est établie sous la responsabilité exclusive du rapporteur pour avis.

INFORMATIONS SUR L'ADOPTION
PAR LA COMMISSION SAISIE POUR AVIS

Date de l'adoption	23.1.2024
Résultat du vote final	+: 42 –: 12 0: 2
Membres présents au moment du vote final	Magdalena Adamowicz, Abir Al-Sahlani, Katarina Barley, Pietro Bartolo, Theresa Bielowski, Patrick Breyer, Saskia Bricmont, Jorge Buxadé Villalba, Damien Carême, Patricia Chagnon, Lena Düpont, Lucia Ďuriš Nicholsonová, Cornelia Ernst, Nicolaus Fest, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Andrzej Halicki, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Patryk Jaki, Marina Kaljurand, Assita Kanko, Łukasz Kohut, Moritz Körner, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Lukas Mandl, Erik Marquardt, Javier Moreno Sánchez, Maite Pagazaurtundúa, Diana Riba i Giner, Isabel Santos, Birgit Sippel, Vincenzo Sofo, Tineke Strik, Jana Toom, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
Suppléants présents au moment du vote final	Cyrus Engerer, José Gusmão, Beata Kempa, Leopoldo López Gil, Janina Ochojska, Anne-Sophie Pelletier, Bergur Løkke Rasmussen, Maria Walsh, Tomáš Zdechovský
Suppléants (art. 209, par. 7) présents au moment du vote final	Andrus Ansip, Hildegard Bentele, Maria da Graça Carvalho, Marisa Matias, Caroline Nagtegaal

VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL
EN COMMISSION SAISIE POUR AVIS

42	+
PPE	Magdalena Adamowicz, Hildegard Bentele, Maria da Graça Carvalho, Lena Düpont, Andrzej Halicki, Jeroen Lenaers, Leopoldo López Gil, Janina Ochojska, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Maria Walsh, Javier Zarzalejos, Tomáš Zdechovský
Renew	Abir Al-Sahlani, Andrus Ansip, Lucia Ďuriš Nicholsonová, Sophia in 't Veld, Moritz Körner, Caroline Nagtegaal, Maite Pagazaurtundúa, Bergur Løkke Rasmussen, Róża Thun und Hohenstein, Jana Toom
S&D	Katarina Barley, Pietro Bartolo, Theresa Bielowski, Cyrus Engerer, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Evin Incir, Marina Kaljurand, Łukasz Kohut, Juan Fernando López Aguilar, Javier Moreno Sánchez, Isabel Santos, Birgit Sippel, Elena Yoncheva
Verts/ALE	Patrick Breyer, Saskia Bricmont, Alice Kuhnke, Erik Marquardt, Diana Riba i Giner, Tineke Strik

12	-
ECR	Jorge Buxadé Villalba, Patryk Jaki, Assita Kanko, Beata Kempa, Vincenzo Sofo
ID	Patricia Chagnon, Nicolaus Fest
NI	Milan Uhrík
The Left	Cornelia Ernst, José Gusmão, Marisa Matias, Anne-Sophie Pelletier

2	0
ID	Tom Vandendriessche
Verts/ALE	Damien Carême

Légende des signes utilisés:
+ : pour
- : contre
0 : abstention