COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 18.3.2024
COM(2024) 160 final

2024/0075 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord entre l'Union européenne et la République de Serbie concernant les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République de Serbie

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

L'une des tâches de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après l'«Agence») est de coopérer avec les pays tiers en ce qui concerne les domaines relevant du règlement (UE) 2019/1896 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après le «règlement» ou le «règlement (UE) 2019/1896»), «y compris par le déploiement opérationnel éventuel d'équipes affectées à la gestion des frontières dans les pays tiers»[1]. En particulier, l'Agence, dans le cadre du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, doit assurer la gestion européenne intégrée des frontières[2], dont l'un des éléments est la coopération avec les pays tiers dans les domaines couverts par le règlement, en mettant l'accent en particulier sur les pays tiers voisins et les pays d'origine ou de transit pour l'immigration illégale[3]. L'Agence peut, dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses tâches, coopérer avec les autorités des pays tiers compétentes dans les domaines régis par le règlement[4] et peut mener des actions ayant trait à la gestion européenne intégrée des frontières sur le territoire d'un pays tiers sous réserve de l'accord de ce pays tiers.

Conformément à l'article 73, paragraphe 3, du règlement, lorsque les circonstances requièrent le déploiement d'équipes affectées à la gestion des frontières issues du contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes dans un pays tiers où les membres des équipes exerceront des pouvoirs d'exécution, l'Union devrait conclure avec le pays tiers concerné un accord sur le statut. Un accord de ce type devrait être fondé sur le modèle que la Commission a établi conformément à l'article 76, paragraphe 1, dudit règlement. La Commission a adopté ce modèle le 21 décembre 2021[5].

La République de Serbie (ci-après la «Serbie») est géographiquement située sur l'une des principales voies utilisées par les flux mixtes de migration irrégulière vers l'Union européenne. En 2023, Frontex a enregistré environ 99 000 franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'Union européenne sur la route des Balkans occidentaux, ainsi que plus de 25 000 franchissements irréguliers aux frontières que la Serbie ne partage pas avec l'UE. Les migrants en situation irrégulière sont la cible de groupes criminels organisés qui se livrent au trafic d'êtres humains, et courent un grand risque de faire l'objet de violations des droits de l'homme. Le nombre élevé d'arrivées irrégulières et de demandes d'asile exerce également une pression importante sur certains États membres de l'Union européenne, ce qui rend nécessaire une action commune et coordonnée au niveau de l'Union.

En 2020, l'Union européenne et la Serbie ont conclu un accord sur le statut[6] fondé sur le règlement (UE) 2016/1624[7], ce dernier ayant été abrogé et remplacé par le règlement (UE)

---

1 Article 10, paragraphe 1, point u), du 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 (JO L 295 du 14.11.2019, p. 1).

2 Article 71, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/1896.

3 Article 3, point g), du règlement (UE) 2019/1896.

4 Article 73, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/1896.

5 Communication COM(2021) 829 - 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) nº 1052/2013 et (UE) 2016/1624.

6 Décision (UE) 2020/865 du Conseil du 26 mai 2020 relative à la conclusion de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et la République de Serbie en ce qui concerne les actions menées par

2019/1896. En raison du champ d'application limité du règlement (UE) 2016/1624, les opérations conjointes menées sur la base de cet accord sur le statut sont limitées aux frontières de la Serbie avec l'Union européenne. C'est en agissant dans ce cadre restreint que Frontex mène l'*opération conjointe Serbie - Joint Operation Serbia* (anciennement dénommée *opération conjointe Serbie terrestre - Joint Operation Serbia Land*) aux frontières terrestres de la Serbie avec la Hongrie et la Bulgarie. Au 12 février 2024, 99 agents du contingent permanent étaient déployés dans le cadre de cette opération, ce qui a permis d'améliorer le contrôle aux frontières en limitant la migration irrégulière et en luttant contre la criminalité transfrontière.

Le 18 novembre 2022, à la suite de l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2019/1896, qui a étendu le champ d'application des accords sur le statut, la Commission a reçu l'autorisation du Conseil d'ouvrir des négociations avec la Serbie[8], ainsi qu'avec le Monténégro, l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine en vue d'accords sur les activités opérationnelles à mener par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes dans ces pays sur la base de ce nouveau règlement. Le 30 novembre 2022, la Commission a organisé une réunion avec les quatre pays susmentionnés, au cours de laquelle les principales nouveautés du modèle d'accord sur le statut ont été mises en évidence. La Commission, au nom de l'Union européenne, et la Serbie ont tenu des négociations formelles en vue de la conclusion d'un accord les 14 septembre et 7 novembre 2023. La Commission considère que les objectifs fixés par le Conseil dans ses directives de négociation ont été atteints et que l'accord est acceptable pour l'Union.

Le projet d'accord s'écarte du modèle d'accord sur le statut[9] en prévoyant une immunité limitée de juridiction pénale pour les membres des équipes[10] et en prévoyant une exception limitée à l'inviolabilité des bâtiments, locaux et actifs de l'Agence[11]. Ces dérogations par rapport au modèle sont acceptables compte tenu du statut de la Serbie en tant que pays candidat reconnu à l'adhésion à l'Union européenne et du fait que l'accord sur le statut actuel avec la Serbie prévoit des dispositions et des opérations comparables dans le cadre de cet accord et parce que des dérogations similaires ou identiques ont été acceptées pour tous les voisins de la Serbie qui ont récemment négocié des accords similaires avec l'Union. La proposition de décision du Conseil figurant en annexe constitue la base juridique pour la signature de l'accord entre l'Union européenne et la République de Serbie concernant les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République de Serbie.

Situation des pays associés à l'espace Schengen

---

l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de la République de Serbie (JO L 202 du 25.6.2020, p. 1).

7 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) nº 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) nº 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, (JO L 251 du 16.9.2016, p. 1).

8 JO L 300 du 21.11.2022, p. 29.

9 Communication COM(2021) 829 - 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) nº 1052/2013 et (UE) 2016/1624.

10 Voir l'article 12, paragraphe 3, du projet d'accord.

11 Voir l'article 11, paragraphe 5, du projet d'accord.

La présente proposition développe l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures. L'Union n'a toutefois pas le pouvoir de conclure un accord sur le statut avec la Serbie d'une manière qui lie la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein. Afin de garantir que les garde-frontières et les autres agents compétents envoyés par ces pays en Serbie bénéficient du même statut que celui prévu dans le futur accord sur le statut, une déclaration commune jointe à la proposition de décision du Conseil relative à la signature de l'accord sur le statut devrait indiquer qu'il est souhaitable que des accords similaires soient conclus entre la Serbie et chacun de ces pays associés.

La présente décision constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles l'Irlande ne participe pas, conformément à la décision 2002/192/CE du Conseil[12]; l'Irlande ne participe donc pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas liée par celle-ci ni soumise à son application. Conformément aux articles 1er et 2 du protocole nº 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Le renforcement des contrôles sur le territoire de la Serbie aura une incidence positive sur la gestion des frontières extérieures de l'Union ainsi que sur celles de la Serbie. La conclusion d'un accord sur le statut s'inscrirait dans les objectifs et priorités plus larges de la coopération énoncés dans l'accord de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et la Serbie[13]..

La conclusion d'un accord sur le statut pourrait également soutenir les efforts et les engagements plus larges de l'Union européenne visant à poursuivre le développement de la coopération et des capacités[14] afin de contribuer à la gestion des réponses aux crises et de promouvoir la convergence en matière de politique étrangère et de sécurité entre l'Union et la Serbie.

2. BASE JURIDIQUE ET PROPORTIONNALITÉ

La base juridique de la présente proposition est l'article 77, paragraphe 2, points b) et d), et l'article 79, paragraphe 2, point c), du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 5, du TFUE.

La compétence de l'Union européenne pour conclure un accord sur le statut est explicitement prévue par l'article 73, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/1896, qui dispose que «[l]orsque les circonstances requièrent le déploiement d'équipes affectées à la gestion des frontières issues du contingent permanent dans un pays tiers où les membres des équipes exerceront des pouvoirs d'exécution, l'Union conclut avec le pays tiers concerné un accord sur le statut [...]».

En vertu de l'article 3, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Union dispose d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union. L'article 73,

[12] Décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen (JO L 64 du 7.3.2002, p. 20).

[13] JO L 278 du 18.10.2013, p. 16.

[14] En ce qui concerne, par exemple, la formation, la connaissance de la situation, l'équipement, la capacité de réaction, le déploiement du personnel, etc.

paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/1896 dispose que «l'Union conclut avec le pays tiers concerné» un accord sur le statut. Par conséquent, l'accord devant être signé et conclu avec la Serbie relève de la compétence exclusive de l'Union européenne. Conformément à l'article 73, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/1896, l'accord sur le statut qui fait l'objet de la proposition est établi sur la base du modèle d'accord adopté par la Commission en décembre 2021[15], compte tenu des dispositions précédemment convenues de l'accord sur le statut existant avec la Serbie[16].

Les dispositions de l'accord proposé ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs, à savoir, sur la base du modèle d'accord sur le statut, couvrant tous les aspects nécessaires à la réalisation des actions des équipes chargées de la gestion des frontières du contingent permanent déployées dans un pays tiers où les membres des équipes exerceront des pouvoirs d'exécution, en particulier le champ d'application de l'opération, les dispositions relatives à la responsabilité civile et pénale, les tâches et les compétences des membres des équipes, les mesures relatives à la création d'une antenne et les mesures pratiques liées au respect des droits fondamentaux.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

• Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante

Étant donné qu'il s'agit d'un nouvel accord, il n'a pas été possible de réaliser une évaluation ou un bilan de qualité des instruments existants. Aucune analyse d'impact n'est requise pour la négociation d'un accord sur le statut.

• Droits fondamentaux

Conformément au considérant 88 du règlement (UE) 2019/1896, la Commission a évalué la situation en matière de droits fondamentaux pertinente pour les domaines couverts par l'accord sur le statut en Serbie et en informera le Parlement européen.

L'accord envisagé contient des mesures pratiques relatives au respect des droits fondamentaux et garantit que ceux-ci seront pleinement observés durant les activités organisées sur le fondement de l'accord. L'accord prévoit un mécanisme de traitement des plaintes indépendant et efficace, conformément aux dispositions pertinentes du règlement (UE) 2019/1896, afin de contrôler et d'assurer le respect des droits fondamentaux dans toutes les activités organisées sur le fondement de l'accord.

• Protection des données

Étant donné que les dispositions de l'accord sur le statut relatives au transfert de données à caractère personnel ne diffèrent pas sensiblement du modèle d'accord sur le statut, et conformément au règlement (UE) 2019/1896, le Contrôleur européen de la protection des données n'a pas été consulté au sujet des dispositions de cet accord sur le statut.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Un accord sur le statut n'a, en soi et en tant que tel, aucune incidence budgétaire. Le déploiement effectif d'équipes de gardes-frontières sur la base d'un plan opérationnel

[15] Communication COM(2021) 829 final.
[16] JO L 202 du 25.6.2020, p. 3.

entraînerait des coûts à la charge du budget de l'Agence. Les opérations futures dans le cadre d'un accord sur le statut seront financées par les ressources propres de l'Agence, comme le prévoit le cycle budgétaire annuel de l'Union.

La contribution de l'Union à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes fait déjà partie du budget de l'Union, comme indiqué dans les conclusions du Conseil relatives à l'accord sur le cadre financier pluriannuel.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

La Commission assurera un suivi adéquat de la mise en œuvre de l'accord sur le statut.

2024/0075 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord entre l'Union européenne et la République de Serbie concernant les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République de Serbie

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 77, paragraphe 2, points b) et d), et son article 79, paragraphe 2, point c), en liaison avec son article 218, paragraphe 5,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Lorsque les circonstances requièrent le déploiement d'équipes affectées à la gestion des frontières issues du contingent permanent du corps de garde-frontières et de garde-côtes européens dans un pays tiers où les membres des équipes exerceront des pouvoirs d'exécution, l'article 73, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/1896[1] prévoit que l'Union conclut avec le pays tiers concerné un accord sur le statut sur le fondement de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(2) Le 18 novembre 2022, le Conseil a autorisé la Commission à ouvrir des négociations avec la République de Serbie sur un accord concernant les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République de Serbie (ci-après l'«accord»)[2].

(3) Ces négociations ont été menées à bonne fin.

(4) La présente décision constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles l'Irlande ne participe pas, conformément à la décision 2002/192/CE du Conseil[3]; l'Irlande ne participe donc pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas liée par celle-ci ni soumise à son application.

(5) Conformément aux articles 1er et 2 du protocole nº 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application. La présente décision développant l'acquis de Schengen, le Danemark décide, conformément à l'article 4 dudit protocole, dans un délai de six mois à partir de la décision du Conseil sur la présente décision, s'il la transpose dans son droit interne.

---

1 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) nº 1052/2013 et (UE) 2016/1624 (JO L 295 du 14.11.2019, p. 1).

2 JO L 300 du 21.11.2022, p. 29.

3 Décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen (JO L 64 du 7.3.2002, p. 20).

(6) Il convient que l'accord soit signé au nom de l'Union, sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure. Il convient d'approuver la déclaration ci-jointe concernant l'Islande, le Royaume de Norvège, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein au nom de l'Union,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La signature de l'accord entre l'Union européenne et la République de Serbie concernant les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République de Serbie (ci-après l'«accord») est approuvée au nom de l'Union, sous réserve de la conclusion dudit accord.

Le texte de l'accord à signer est joint à la présente décision.

Article 2

La déclaration jointe à la présente décision est approuvée au nom de l'Union.

Article 3

Le secrétariat général du Conseil élabore l'instrument de pleins pouvoirs autorisant la ou les personnes indiquées par la Commission à signer l'accord, sous réserve de sa conclusion.

Article 4

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président