COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29.9.2023
COM(2023) 261 final/2

2023/0102 (NLE)

CORRIGENDUM
This document corrects document COM(2023)261 final of 05.04.2023
Concerns all language versions
Addition of the reference to the Commission Staff Working Document SWD(2023) 755 linked to the Proposal
The text shall read as follows

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la conclusion d'un accord entre l'Union européenne et le Monténégro en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire du Monténégro

{SWD(2023) 755 final}

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»), «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[4], coopérer avec les autorités des pays tiers compétentes dans les domaines régis par le règlement 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 conclut avec le pays tiers concerné un accord sur le statut. Un tel accord sur le statut devrait se fonder sur le modèle établi par la Commission ainsi que prévu par l'article 76, paragraphe 1, du même règlement. La Commission a adopté ledit modèle le 21 décembre 2021[5].

Le Monténégro se situe sur la route migratoire des Balkans occidentaux, qui connaît une importante migration irrégulière vers l'Union européenne, à la fois par voie terrestre et par la mer Adriatique. En 2022, 144 118 franchissements irréguliers de frontières ont été enregistrés par l'Agence aux frontières extérieures de l'Union européenne sur la route des Balkans occidentaux. 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, d'où la nécessité d'une action commune et coordonnée au niveau de l'Union, fondée sur les principes de partage équitable des responsabilités et de solidarité inscrits dans le pacte sur la migration et l'asile[6].

En 2017, la Commission européenne a ouvert des négociations avec le Monténégro en vue de la conclusion d'un accord sur le statut sur le fondement du précédent règlement relatif au

---

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.

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

3 Article 3, paragraphe 1, point g), du règlement (UE) 2019/1896.

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

5 Communication COM(2021) 829 final – 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 Paquet «Migration et asile»: documents du nouveau pacte sur la migration et l'asile adoptés le 23 septembre 2020 | Commission européenne (europa.eu)

corps européen de garde-frontières et de garde-côtes [règlement (UE) 2016/1624[7]]. Cet accord a été signé en octobre 2019. Le Conseil a adopté la décision pertinente sur sa conclusion en mai 2020 et l'accord est entré en vigueur le 1er juillet 2020[8].

Les opérations conjointes menées sur la base de cet accord sur le statut sont limitées aux frontières du Monténégro avec l'Union européenne (actuellement 14 km de frontière terrestre avec la République de Croatie et des portions de la mer Adriatique). L'Agence a lancé deux opérations conjointes au Monténégro: l'opération «Montenegro Land», à la frontière terrestre du Monténégro avec la Croatie (lancée le 15 juillet 2020), et l'opération «Montenegro Sea», le long de sa frontière maritime avec l'Italie (lancée le 14 octobre 2020).

Dès octobre 2021, le ministère monténégrin de l'intérieur a informé le Service européen pour l'action extérieure qu'il souhaitait entamer des négociations en vue de la conclusion d'un accord sur le statut fondé sur le nouveau règlement (UE) 2019/1896 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, qui autorise également les opérations conjointes aux frontières autres que celles avec l'Union européenne, afin de permettre des déploiements de l'Agence sur toute la longueur des frontières du pays. Par conséquent, le 20 mai 2022, les services de la Commission ont présenté aux autorités monténégrines le modèle d'accord sur le statut prévu par le règlement de 2019, en soulignant les différences par rapport à l'accord sur le statut actuellement en vigueur.

Le 18 novembre 2022, la Commission a reçu du Conseil l'autorisation d'ouvrir des négociations avec le Monténégro, ainsi qu'avec l'Albanie, la Serbie et la Bosnie-Herzégovine, en vue de la conclusion d'un accord sur les activités opérationnelles devant être menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes dans ces pays [c'est-à-dire un accord sur le statut sur le fondement du règlement (UE) 2019/1896]. Le 30 novembre 2022, la Commission a organisé une réunion de démarrage avec les quatre pays susmentionnés, au cours de laquelle les principales nouveautés du modèle d'accord sur le statut ont été présentées. La Commission européenne, au nom de l'Union européenne, et le Monténégro ont tenu des négociations formelles en vue de la conclusion d'un accord les 23 et 24 février 2023 à Podgorica. 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.

La proposition de décision du Conseil figurant en annexe constitue la base juridique pour la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et le Monténégro en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire du Monténégro.

Situation des pays associés à l'espace Schengen

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 le Monténégro 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

---

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 Décision (UE) 2020/729 du Conseil du 26 mai 2020 relative à la conclusion de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et le Monténégro en ce qui concerne les actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire du Monténégro.

au Monténégro bénéficient du même statut que celui prévu dans le futur accord sur le statut, des déclarations communes jointes à l'accord sur le statut devraient indiquer qu'il est souhaitable que des accords similaires soient conclus entre le Monténégro 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[9]; 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 du Monténégro aura une incidence positive sur la gestion des frontières extérieures de l'Union ainsi que sur celles du Monténégro lui-même. 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 le Monténégro[10].

La conclusion d'un accord sur le statut pourrait également soutenir les efforts et engagements plus larges de l'Union européenne visant à développer davantage les capacités afin de contribuer à la gestion des crises et de promouvoir la convergence en matière de politique étrangère et de sécurité entre l'Union et le Monténégro.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

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 6, point a), du TFUE.

La compétence de l'Union européenne pour conclure un accord sur le statut est expressément prévue à 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 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 conclut avec le pays tiers concerné un accord sur le statut [...]».

Conformément à 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, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/1896 prévoit que «l'Union conclut avec le pays tiers concerné un accord sur le statut». Par conséquent, l'accord devant être signé et conclu avec le Monténégro 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

[9] 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).

[10] JO L 108 du 29.4.2010, p. 3.

Commission en décembre 2021[11], compte tenu de l'accord sur le statut existant avec le Monténégro[12].

- **Subsidiarité et proportionnalité**

La nécessité d'une approche commune

Un accord sur le statut permettra le déploiement au Monténégro d'équipes du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, en utilisant toutes les possibilités offertes par le règlement (UE) 2019/1896. En l'absence d'un tel outil, seuls les déploiements bilatéraux effectués par les États membres peuvent être utilisés pour développer et mettre en œuvre une gestion européenne intégrée des frontières et aider le Monténégro à gérer un nombre important de migrants cherchant à transiter par son territoire en dehors du champ d'application géographique très limité de l'accord sur le statut actuellement en vigueur avec le Monténégro. Une approche commune est dès lors nécessaire pour mieux gérer les frontières du Monténégro.

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

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 évaluera la situation en matière de droits fondamentaux pertinente pour les domaines couverts par l'accord sur le statut conclu au Monténégro et en informera le Parlement européen.

L'accord envisagé contiendra des mesures pratiques liées au respect des droits fondamentaux et garantira le respect intégral des droits fondamentaux pendant les activités organisées sur la base de l'accord. L'accord prévoira 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 la base de l'accord.

- **Protection des données**

Le Contrôleur européen de la protection des données sera consulté sur les dispositions de l'accord sur le statut liées au transfert de données si ces dispositions diffèrent sensiblement du modèle d'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 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.

---

11 Communication COM(2021) 829 final.

12 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A0603(01)&rid=2

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.

2023/0102 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la conclusion d'un accord entre l'Union européenne et le Monténégro en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire du Monténégro

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 l'article 218, paragraphe 6, point a),

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Conformément à la décision 2023/XXX du Conseil du […], l'accord entre l'Union européenne et le Monténégro en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire du Monténégro (ci-après l'«accord») a été signé par […] le […], sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure.

(2) Conformément à l'article 73, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil[13], 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 conclut avec le pays tiers concerné un accord sur le statut sur le fondement de l'article 218 du traité.

(3) 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[14]; 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.

(4) Conformément aux articles 1er et 2 du protocole nº 22 sur la position du Danemark[15] 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.

---

13 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).

14 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).

15 Protocole (nº 22) sur la position du Danemark (JO C 326 du 26.10.2012, p. 299).

(5) Il convient que l'accord soit approuvé au nom de l'Union,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'accord entre l'Union européenne et le Monténégro en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire du Monténégro (ci-après l'«accord») est approuvé au nom de l'Union[16].

Article 2

La Commission procède, au nom de l'Union, à la notification du Monténégro prévue à l'article 22, paragraphe 1, de l'accord, à l'effet d'exprimer le consentement de l'Union à être liée par l'accord.

Article 3

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption[17].

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

[16] Le texte de l'accord est publié au JO L du , p. .

[17] La date d'entrée en vigueur de l'accord sera publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* par les soins du secrétariat général du Conseil.