



COMMISSION
EUROPÉENNE

EuropeAid



Lignes directrices pour la gestion
intégrée des frontières dans le
cadre de la coopération extérieure
de la Commission européenne

Novembre
2010

Démenti :

Les Lignes directrices sont destinées au personnel des Délégations de l'UE et du siège de la Commission européenne (CE), aux partenaires ainsi qu'aux organismes donateurs travaillant et soutenant des projets de la CE dans le domaine de la Gestion Intégrée des Frontières. Il a été préparé par le Bureau de coopération EuropeAid avec le soutien du International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

Ce document doit être considéré comme une contribution aux efforts continus de renforcement de la qualité du travail de la CE dans le cadre de sa coopération extérieure. Tous commentaires, questions ou suggestions sont les bienvenus et doivent être adressés à : EuropeAid-E3-social-human-development-migration@ec.europa.eu

Les opinions exprimées dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission européenne

Commission européenne

Bureau de coopération EuropeAid
Direction E – Qualité des opérations
Rue de la Loi 41 – B-1049 Bruxelles

Liens Internet pertinents :
<http://europa.eu/europedirect/>
<http://ec.europa.eu/world>
<http://ec.europa.eu/europeaid>



COMMISSION
EUROPÉENNE

Lignes directrices pour la gestion intégrée
des frontières dans le cadre de la coopération
extérieure de la Commission européenne

Novembre
2010

Table des matières

REMERCIEMENTS	9
LISTE DES SIGLES	10
GLOSSAIRE DE LA GESTION INTEGREE DES FRONTIERES	11
CHAPITRE 1 INTRODUCTION	14
1.1. OBJECTIF ET GROUPE CIBLE	13
1.2. CONTEXTE	14
1.3. STRUCTURE DES LIGNES DIRECTRICES	15
CHAPITRE 2 LA GIF DE L'UNION EUROPEENNE	18
2.1. MODÈLE DE CONTRÔLE DE L'ACCÈS À QUATRE NIVEAUX	20
CHAPITRE 3 COOPÉRATION DANS LE CADRE DE LA GESTION INTÉGRÉE DES FRONTIÈRES	21
3.1. COOPÉRATION INTRA-SERVICE	24
3.2. COOPÉRATION INTER-AGENCES	24
3.3. COOPÉRATION INTERNATIONALE	25
CHAPITRE 4 AGENCES PRINCIPALES DANS LE DOMAINE DE LA GIF	24
4.1. AGENCES EN CHARGE DE LA SURVEILLANCE DES FRONTIÈRES	27
4.2. AGENCES CHARGÉES DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES	29
4.3. AGENCES DOUANIÈRES	30
4.4. AGENCES D'INSPECTION DES PLANTES ET PRODUITS VÉGÉTAUX	31
4.5. AGENCES D'INSPECTION DES ANIMAUX VIVANTS ET DES PRODUITS D'ORIGINE ANIMALE	32
4.6. AGENCES CHARGÉES DE L'INSPECTION DES DENRÉES ALIMENTAIRES ET ALIMENTS POUR ANIMAUX D'ORIGINE NON ANIMALE	33
4.7. AGENCES CHARGÉES DES CONTRÔLES SANITAIRES	33
CHAPITRE 5 COOPÉRATION INTRA-SERVICE	33
5.1. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE	38
<i>SURVEILLANCE DES FRONTIÈRES/CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES</i>	39
<i>AGENCES DOUANIÈRES</i>	39
<i>INSPECTION DES PLANTES ET PRODUITS VÉGÉTAUX</i>	40
<i>INSPECTION DES ANIMAUX VIVANTS ET PRODUITS D'ORIGINE ANIMALE</i>	40
<i>INSPECTION DES DENRÉES ALIMENTAIRES ET DES ALIMENTS POUR ANIMAUX D'ORIGINE NON ANIMALE</i>	41
<i>POLITIQUE ET STRATÉGIE GLOBALES DE CONTRÔLE FRONTALIER ET INTÉRIEUR</i>	41
5.2. CADRE INSTITUTIONNEL	41
<i>UNITÉ DE CONTRÔLE INTERNE ET AUDIT EXTERNE</i>	42
<i>UNITÉ D'ANALYSE DE RISQUE</i>	42
<i>UNITÉS MOBILES</i>	43
<i>SURVEILLANCE DES FRONTIÈRES/CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES</i>	43
<i>AGENCES DOUANIÈRES</i>	44
<i>INSPECTION DE PLANTES ET PRODUITS VÉGÉTAUX</i>	44
<i>INSPECTION D'ANIMAUX VIVANTS ET DE PRODUITS D'ORIGINE ANIMALE</i>	45
<i>INSPECTION DES DENRÉES ALIMENTAIRES ET ALIMENTS POUR ANIMAUX D'ORIGINE NON ANIMALE</i>	45
5.3. PROCÉDURES	46
<i>SURVEILLANCE DES FRONTIÈRES/CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES</i>	47
<i>DOUANES</i>	47
<i>INSPECTION DES PLANTES ET PRODUITS VÉGÉTAUX</i>	48
<i>INSPECTION D'ANIMAUX VIVANTS ET DE PRODUITS D'ORIGINE ANIMALE</i>	48
<i>INSPECTION DES DENRÉES ALIMENTAIRES ET ALIMENTS POUR ANIMAUX D'ORIGINE NON ANIMALE</i>	49
<i>AUTORITÉ DÉLÉGUÉE</i>	49
5.4. RESSOURCES HUMAINES ET FORMATION	49
<i>RESSOURCES HUMAINES</i>	49
<i>FORMATION</i>	50
5.5. COMMUNICATION ET ÉCHANGE D'INFORMATIONS	50
<i>COMMUNICATION</i>	50
<i>ÉCHANGE D'INFORMATIONS</i>	51
5.6. INFRASTRUCTURE ET ÉQUIPEMENT	52
<i>ÉQUIPEMENT DE BASE</i>	52
<i>ÉQUIPEMENT SPÉCIALISÉ</i>	53
<i>INFRASTRUCTURE</i>	53
EXEMPLES PRATIQUES	53



Table des matières



CHAPITRE 6 COOPÉRATION INTER-AGENCES	53
6.1. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE	58
<i>ACCORDS INTER-AGENCES</i>	58
6.2. CADRE INSTITUTIONNEL	59
<i>GROUPE DE TRAVAIL INTER-AGENCES SUR LA GIF</i>	59
<i>CENTRE NATIONAL DE COORDINATION</i>	59
<i>ÉQUIPES OPÉRATIONNELLES CONJOINTES DE SPÉCIALISTES</i>	59
6.3. PROCÉDURES	60
<i>CONTRÔLES CONJOINTS</i>	60
<i>OPÉRATIONS CONJOINTES</i>	61
<i>PLANS DE CONTINGENCE</i>	61
6.4. RESSOURCES HUMAINES ET FORMATION	61
<i>FORMATIONS CONJOINTES</i>	61
<i>DÉPLOIEMENT DE PERSONNEL</i>	62
6.5. COMMUNICATION ET ÉCHANGE D'INFORMATIONS	63
<i>ALERTE AVANCÉE</i>	63
6.6. INFRASTRUCTURE ET ÉQUIPEMENT	63
<i>SÉLECTION DE PPF PRIORITAIRES</i>	64
<i>UTILISATION CONJOINTE DES INSTALLATIONS ET DE L'INFRASTRUCTURE</i>	64
<i>UTILISATION CONJOINTE DE L'ÉQUIPEMENT</i>	65
6.7. COOPÉRATION AVEC D'AUTRES INTERVENANTS	65
<i>COOPÉRATION AVEC DES INTERVENANTS ÉTATIQUES</i>	65
<i>COOPÉRATION AVEC DES INTERVENANTS NON ÉTATIQUES</i>	66
<i>COOPÉRATION AVEC LE PUBLIC</i>	67
EXEMPLES PRATIQUES	68



CHAPITRE 7 COOPÉRATION INTERNATIONALE	69
7.1. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE	74
<i>CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES ET CONTRÔLE DOUANIER</i>	75
<i>INSPECTION DES PLANTES ET PRODUITS VÉGÉTAUX</i>	75
<i>INSPECTION D'ANIMAUX VIVANTS ET D'AUTRES PRODUITS D'ORIGINE ANIMALE</i>	75
<i>INSPECTION DES PRODUITS ALIMENTAIRES ET DES ALIMENTS POUR ANIMAUX</i>	75
7.2. CADRE INSTITUTIONNEL	75
<i>AGENTS DE LIAISON</i>	75
<i>BUREAUX COMMUNS DE CONTACT</i>	75
<i>GROUPES DE TRAVAIL RÉGIONAUX</i>	76
<i>ORGANISATIONS INTERNATIONALES</i>	76
7.3. PROCÉDURES	77
<i>CONTRÔLES CONJOINTS</i>	77
<i>CONTRÔLE AVEC ARRÊT UNIQUE</i>	77
<i>PATROUILLE CONJOINTE ET COORDONNÉE</i>	78
<i>PLANS DE CONTINGENCE CONJOINTS</i>	78
<i>DOCUMENTATION STANDARDISÉE</i>	78
<i>COORDINATION DU STATUT DE PPF</i>	78
7.4. RESSOURCES HUMAINES ET FORMATION	78
<i>FORMATIONS CONJOINTES</i>	78
<i>LANGUES</i>	79
7.5. COMMUNICATION ET ÉCHANGE D'INFORMATIONS	79
<i>RÉUNIONS RÉGULIÈRES</i>	79
<i>PARTICIPATION À DES INITIATIVES INTERNATIONALES</i>	80
7.6. INFRASTRUCTURE ET ÉQUIPEMENT	80
<i>ASPECTS TECHNIQUES</i>	80
EXEMPLES PRATIQUES	81



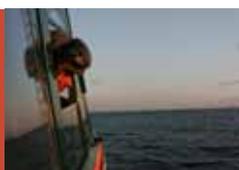
CHAPITRE 8 POLITIQUE ET PROCÉDURES DE VISAS DANS LE CONTEXTE DE LA GIF	80
<i>CADRE LÉGAL, RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL</i>	86
<i>PROCÉDURES</i>	86
<i>SPÉCIFICATIONS TECHNIQUES ET MANUELS</i>	88
<i>COOPÉRATION INTER-AGENCES, PARTAGE DE DONNÉES ET FORMATION</i>	88
EXEMPLE PRATIQUE	89



CHAPITRE 9 L'ASILE DANS LE CONTEXTE DE LA GIF	85
<i>CADRE LÉGAL, RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL</i>	92
<i>PROCÉDURE</i>	92
<i>PROCÉDURE D'ASILE AUX AÉROPORTS</i>	93
<i>INFORMATIONS SUR LES PROCÉDURES</i>	93
EXEMPLE PRATIQUE	94

Table des matières

CHAPITRE 10 GESTION DE L'INFORMATION ET ANALYSE DU RISQUE	89
10.1. GESTION DE L'INFORMATION.....	97
10.2. MENACES ET ANALYSE DU RISQUE	99
ANALYSE DU RISQUE STRATÉGIQUE, TACTIQUE ET OPÉRATIONNEL	99
ÉVALUATION DU RISQUE.....	100
GESTION DU RISQUE.....	101
COMMUNICATION DU RISQUE.....	101
PROFILS DE RISQUE.....	102
UNITÉ D'ANALYSE DU RISQUE CONJOINTE.....	103
GESTION COMMUNE DU RISQUE	103
10.3. ALERTE AVANCÉE.....	104
10.4. PROTECTION DES DONNÉES	104
ASPECTS LÉGAUX	105
ASPECTS OPÉRATIONNELS DE LA PROTECTION DES DONNÉES	105
EXEMPLES PRATIQUES	106
CHAPITRE 11 LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	101
DÉFINITION ET FORMES DE CORRUPTION	109
11.1. LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE CONTEXTE DE LA GIF	110
CADRE LÉgal ET RÉGLEMENTAIRE	111
CADRE INSTITUTIONNEL	111
PROCÉDURES	111
RESSOURCES HUMAINES ET FORMATION.....	112
ÉQUIPEMENT	113
CHAPITRE 12 ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE ET D'UN PLAN D'ACTION NATIONAUX DE GIF DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION	106
12.1. MISE EN PLACE D'UN ORGANE DE COORDINATION POUR LA GIF	116
L'ORGANE DE PRISE DE DÉCISION	117
L'ORGANE DE MISE EN ŒUVRE	118
12.2. STRATÉGIE NATIONALE DE GIF DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION	118
CONCEPTION DE LA STRATÉGIE DE GIF EN MATIÈRE DE COOPÉRATION	119
STRUCTURE DE LA STRATÉGIE DE GIF DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION	120
12.3. PLAN D'ACTION NATIONAL DE GIF DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION	121
ÉLABORER UN PLAN D'ACTION NATIONAL DE GIF DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION.....	121
OBTENIR L'ENGAGEMENT DES INTERVENANTS PRINCIPAUX POUR LE FINANCEMENT ET LA MISE EN ŒUVRE	122
12.4. MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION	123
12.5. SUPERVISION, ÉVALUATION ET RÉVISION	123
SUPERVISION.....	124
ÉVALUATION.....	124
RÉVISION	125
12.6. RÉSUMÉ DU PROCESSUS DE STRATÉGIE ET DE PLAN D'ACTION	125
ANNEXE 1. L'ESPACE ET LA COOPÉRATION SCHENGEN	130
LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION SCHENGEN ET L'EXTENSION DE L'ESPACE SCHENGEN.....	130
MESURES ADOPTÉES PAR LES ÉTATS MEMBRES DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION SCHENGEN	131
RELATIONS AVEC LES PAYS TIERS : PRINCIPES COMMUNS.....	131
TRAITÉ DE LISBONNE.....	131
ANNEXE 2. FEUILLE DE ROUTE	132
ANNEXE 3. TERMES DE RÉFÉRENCE POUR UN GROUPE DE TRAVAIL INTER-AGENCES GIF	134
ANNEXE 4. PROTOCOLE D'ACCORD SUR L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS ET SUR L'ALERTE AVANCÉE	135
ANNEXE 5. CARTE DES UNIONS DOUANIÈRES ACTUELLES	141
ANNEXE 6. DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE IMPORTANTS	142
CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES	142
CONTRÔLE DOUANIER.....	143
INSPECTION DES PLANTES ET PRODUITS VÉGÉTAUX.....	143
INSPECTION D'ANIMAUX VIVANTS, DE PRODUITS ALIMENTAIRES D'ORIGINE ANIMALE ET DE PRODUITS ALIMENTAIRES ET D'ALIMENTS POUR ANIMAUX D'ORIGINE NON ANIMALE	143
CONTRÔLE DE LA SANTÉ HUMAINE.....	144
ASILE ET AUTRES FORMES DE PROTECTION INTERNATIONALE.....	145
MIGRATION.....	145
VISA ET DOCUMENTS D'IDENTITÉ.....	146
COLLECTE D'INFORMATION.....	147
PROTECTION DES DONNÉES.....	147
ANTI-CORRUPTION	147
ANNEXE 7. GRILLE D'AUTO-ÉVALUATION POUR LA COOPÉRATION GIF	148



Remerciements

Ces « Lignes directrices pour la gestion intégrée des frontières dans le cadre de la coopération extérieure de la Commission européenne » ont été préparées par le Bureau de coopération EuropeAid avec le soutien de l'ICMPD. Tout au long de la préparation de ces Lignes directrices, des missions d'enquête ont eu lieu au Nigéria, en Bolivie et au Pérou, en Indonésie et aux Philippines. Nous remercions toutes les personnes qui, par leur soutien ou leur contribution, ont œuvré au succès de ces missions. Le noyau dur de l'équipe d'édition était composé de : Martijn Pluim, Arabelle Bernecker, Jean-Yves Charriou, Adrian Cooper, Borut Eržen, Malin Frankenhaeuser, Tarja Lehtonen, Viktor Makai, Werner Thury et Daniel Weber.

Du côté de l'Union Européenne, la préparation des Lignes directrices a été supervisée par l'Unité E3 « Développement social et humain et migration ».

Liste des sigles

CE	Commission européenne
CIPV (IPPC)	Convention Internationale pour la Protection des Végétaux (International Plant Protection Convention)
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CNUCC (UNCAC)	Convention des Nations Unies contre la Corruption (United Nations Convention against Corruption)
CdE	Conseil de l'Europe
C-TPAT	Partenariat américain entre entreprises et douanes contre le terrorisme
DVCE (CVED)	Document vétérinaire commun d'entrée pour l'entrée d'animaux vivants et les produits d'origine animale (Common Veterinary Entry Document for the entry of live animals and products of animal origin)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FRONTEX	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États de l'Union européenne
GIF (IBM)	Gestion intégrée des frontières (Integrated Border Management)
GT	Groupe de travail
GTIA	Groupe de travail inter-agences
IAP (API)	Informations avancées sur les passagers
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
Interpol	Organisation Internationale de Police Criminelle (OIPC)
OEA	Opérateur économique autorisé
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
OLI	Officier de liaison « Immigration »
OMD	Organisation Mondiale des Douanes
ONUDC	Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime
PA	Protocole d'accord
PCI (ICS)	Point de contrôle intérieur ¹ (Inland Control Station)
PCN	Point de contact national
PED	Point d'entrée désigné pour l'inspection des denrées alimentaires et aliments pour animaux d'origine non animale
PIF	Poste d'inspection frontalier
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPF	Point de passage frontalier
RSI	Règlements sanitaires internationaux
RSM	Rapport statistique mensuel
SECI	Initiative de Coopération dans le sud-est de l'Europe
TdR	Termes de référence
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TRACES	Système Informatique vétérinaire intégré
UE	Union européenne
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés

¹ Note du traducteur : dans le cadre du contrôle douanier, ce terme générique de Point de contrôle intérieur correspond à un Centre de dédouanement intérieur/régional, Bureau de douane intérieur.

Glossaire de la gestion intégrée des frontières

Accord de Schengen : les États signataires de l'Accord de Schengen ont aboli toutes leurs frontières internes au profit d'une frontière extérieure unique, sur laquelle les contrôles frontaliers s'effectuent dans le cadre d'une législation harmonisée et suivant des procédures identiques. La coopération Schengen a été intégrée dans le cadre juridique de l'UE par le Traité d'Amsterdam de 1997.

Acquis de l'UE : tous les instruments légaux de l'Union européenne doivent être adoptés par les États membres, ainsi que par les États Adhérents conformément à un plan convenu avant l'adhésion ou dans un laps de temps après l'adhésion.

Analyse de processus : évaluation du travail et des flux d'informations à l'intérieur d'une unité organisationnelle, une administration ou entre des agences.

Analyse du risque : est un processus structuré qui évalue la vraisemblance ou la probabilité d'une menace pour la sécurité ou l'intégrité des frontières.

Analyse des carences et des besoins : l'analyse de la situation et des activités en cours, dans le but de détecter des domaines ou des actions supplémentaires sont considérées comme nécessaires en vue d'atteindre des normes et des objectifs donnés.

Base de données : recueil complet des données organisées de manière à faciliter l'accès, généralement automatisé pour permettre une analyse électronique.

Contrôle des frontières : une activité exercée à une frontière comme réponse à une intention de traverser cette frontière, ou au fait de franchir cette frontière, indépendamment de toute autre considération. Il couvre ; (a) les vérifications effectuées aux points de passage frontaliers autorisés en vue de s'assurer que les personnes, leurs moyens de transport et les objets en leur possession puissent être admis à entrer sur le territoire du pays ou à le quitter ; et (b) la surveillance des frontières en dehors des points de passages frontaliers autorisés ainsi que la surveillance de ces derniers en dehors des horaires d'ouverture pour empêcher que des individus contournent les points de passage frontaliers pour se soustraire aux contrôles et entrer ou sortir du territoire illégalement. Voir aussi ci-dessous, **contrôle des douanes**

Contrôle douanier : actions spécifiques menées par les autorités douanières en vue de garantir la bonne application de la législation douanière ou de tout autre législation régissant l'entrée, la sortie, le transit, le transfert, le stockage et la destination finale de marchandises sur le territoire d'un pays.

Données à caractère personnel : toute information relative à une personne physique identifiée ou identifiable (« personne concernée ») ; une personne identifiable étant un individu susceptible d'être identifié, directement

ou indirectement, en particulier grâce à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs facteurs spécifiques relatifs à son identité physique, physiologique, mentale, économique, culturelle ou sociale.

Délimitation/démarcation : la délimitation est la ligne physique qui indique les frontières d'un État ; la démarcation est l'acte de tracer des limites ou des frontières.

Équipe opérationnelle : unité organisationnelle établie pour effectuer uniquement des tâches en vue d'atteindre un objectif spécifique, habituellement à l'intérieur d'un espace de temps donné.

Espace Schengen : désigne le territoire sur lequel la libre circulation des personnes est garantie conformément à l'Accord de Schengen de 1985. L'espace Schengen s'est progressivement étendu à presque tous les États membres de l'UE et inclut également trois pays extérieurs à l'UE : l'Islande, la Norvège et la Suisse. Voir aussi l'annexe 1 pour plus d'informations.

Feuille de route : une liste de points numérotés à vérifier par le bureau des douanes à la frontière pour les véhicules de marchandises, qui se compose de cases à cocher où l'agent compétent (gardes-frontières, douanes, services vétérinaires et phytosanitaires et éventuellement les autorités de l'autre pays) indique quelle mesure de contrôle a été effectuée et appose sa signature. Ce document est remis au chauffeur au point d'entrée puis récupéré et contrôlé au point de sortie, pour s'assurer que le chauffeur et le camion ont été soumis aux contrôles nécessaires.

Flux d'informations ascendant et descendant : il s'agit du flux d'informations à l'intérieur d'une unité organisationnelle donnée, commençant au niveau central ou opérationnel, mais également au sein de mêmes structures hiérarchiques, du niveau opérationnel vers le niveau politique (de bas en haut) ou du niveau politique vers le niveau opérationnel (de haut en bas).

Frontex : l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex) a été créée pour favoriser le renforcement de la gestion intégrée des frontières aux frontières extérieures de l'UE.

Frontières extérieures : fait particulièrement référence aux frontières terrestres des États membres de l'Union Européenne, y compris les frontières fluviales et lacustres, les frontières maritimes, ainsi que leurs aéroports, ports fluviaux, ports maritimes et ports lacustres, pour autant qu'elles ne soient pas des frontières intérieures (de l'UE).

Gardes-frontières/Police des frontières : toute agence publique affectée, conformément à la législation nationale, soit à un point de passage frontalier, soit le long de la frontière ou à proximité immédiate de

cette dernière, et qui exerce, conformément au présent règlement et à la législation nationale, des fonctions de contrôle aux frontières. Dans le présent document, le terme « garde-frontière » est employé pour désigner de façon équivalente la « police des frontières ».

Manuel de formation : document conçu à partir de programmes pertinents en vue d'assurer une mise en place correcte des buts et objectifs du programme de formation en question.

Objectifs opérationnels : résultats définis qui doivent être atteints à l'issue d'une action spécifique ou d'un ensemble d'actions.

Pays tiers : tout pays qui n'est pas un État membre de l'UE (terminologie de l'UE)

Plan d'action : un plan de travail indiquant les actions spécifiques qui doivent être prises et par quels acteurs pour atteindre les objectifs définis dans la stratégie.

Plan de contingence : un ensemble organisé et coordonné de mesures à prendre en cas d'urgence ou de désastre à la frontière permettant à un gouvernement de remédier rapidement et à moindres coûts à une situation grave, et ce sans discontinuité du service public. Les plans de contingence peuvent également prévoir un mécanisme de contrôle et aussi des « éléments déclencheurs » pour le lancement des actions planifiées. L'élaboration d'un plan de contingence est une partie intégrante de la **gestion des risques** potentiels et avérés.

Plan opérationnel : plan détaillé pour des tâches spécifiques des organisations et unités.

Point de repère (Benchmark) : dans le contexte de l'UE, du système de supervision de programmes, on entend par «point de repère» une comparaison des méthodes de travail basée sur des chiffres significatifs indiquant un nombre de cas, une quantité de personnel, un temps moyen pour chaque cas de travail et la qualité des résultats.

Point de passage frontalier (PPF) : tout point de passage situé sur une frontière terrestre, maritime ou aérienne, agréé par les autorités compétentes pour permettre la traversée de la frontière d'un État.

Poste d'inspection frontalier (PIF) : tout point d'entrée situé sur un point de passage frontalier sur une frontière terrestre, maritime, aérienne, fluviale ou lacustre, agréé par les autorités compétentes disposant des locaux et du matériel nécessaires pour effectuer a) des contrôles vétérinaires sur tout lot commercial d'animaux vivants et de produits d'origine animale et/ou b) de contrôles phytosanitaires sur les végétaux et les produits d'origine végétale.

Procédure douanière : toute procédure applicable aux mouvements transfrontaliers de marchandises : importation, exportation, transit ou toute autre procédure particulière conforme à la législation douanière d'un pays.

Programme de formation : plan d'éducation et de formation conçu pour des groupes cibles spécifiques et des domaines particuliers de travail. A titre d'exemple, le « Programme central commun de formation » de l'UE pour les gardes-frontières est un plan convenu au niveau européen et consiste en un ensemble de modules considérés comme nécessaires pour la formation des agents en charge du contrôle des frontières.

Stratégie GIF : un catalogue des objectifs politiques et opérationnels qu'un pays veut atteindre en vue d'établir un système de gestion des frontières plus complet, performant et efficace.

Système d'alerte avancée : un système utilisé pour recevoir des informations ou pour alerter d'autres intervenants par rapport à des risques ou menaces qui y sont liées ou réelles relatives par exemple, à des mouvements de personnes ou de biens, ou des informations sur des risques pour la santé des animaux, des plantes et pour la santé publique.

Système d'information sur les visas (VIS) : se compose d'un système d'information central, d'une interface dans chaque État membre et d'une infrastructure de communication entre le système central et les interfaces nationales. Le VIS a pour objectifs principaux l'amélioration de la mise en œuvre de la politique commune en matière de visas et le renforcement de la coopération consulaire et des consultations entre les autorités centrales chargées des visas des différents États membres de l'UE.

Traitement des données à caractère personnel (« traitement ») : toute opération ou ensemble d'opérations effectués sur des données à caractère personnel, de manière automatique ou manuelle, telles que la collecte, la sauvegarde, l'organisation, le stockage, l'adaptation ou l'altération, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la révélation par transmission, diffusion ou mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, le blocage, l'effacement ou la destruction.

Transporteur : toute personne juridique ou privée dont la profession est de transporter des passagers par voie terrestre, maritime ou aérienne.

Unité mobile : unité de contrôle composée – en fonction des tâches prévues – de représentants d'une ou de plusieurs agences en vue d'effectuer un contrôle (souvent appelé contrôle d'immigration sur le territoire) à l'intérieur du territoire et/ou entre les points de passage frontaliers.



CHAPITRE

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

CE CHAPITRE RÉPOND AUX QUESTIONS SUIVANTES:

- Quel est l'objectif de ce document ?
- Pourquoi les Lignes directrices ont-elles été développées ?
- Comment sont structurées les lignes directrices ?

1.1. Objectif et groupe cible

Les *Lignes directrices pour la gestion intégrée des frontières dans le cadre de la coopération de la Commission européenne* (ci-après les Lignes directrices) ont été esquissées pour aider le personnel de la Commission européenne (CE) à formuler et mettre en œuvre des politiques de Gestion Intégrée des Frontières (GIF) dans les pays tiers qui soient solidement établies et appropriées au niveau national. Le concept de GIF décrit dans ces Lignes directrices a été élaboré à l'origine pour la coopération de la CE dans la région des Balkans occidentaux et a été perfectionné en coopération avec des experts internationaux et des praticiens durant plus de sept ans de mise en œuvre pratique sur un large espace géographique.

A la base du concept GIF, on trouve le constat qu'indépendamment du système national et de son niveau de développement, les résultats des agences de gestion des frontières prises séparément s'améliorent généra-

lement quand leur niveau de coopération est accru. La gestion des frontières marche mieux et devient plus efficace, ce qui par exemple peut engendrer de plus courtes périodes d'attente aux points de passage frontaliers et par conséquent à une plus grande satisfaction des usagers//La gestion des frontières gagne en fluidité et en efficacité, ce qui peut notamment réduire les délais d'attente aux points de passage frontaliers, augmentant par la même occasion le niveau de satisfaction des usagers. Parallèlement, la coopération entre les agences contribuera à augmenter le taux de détection d'activités transfrontalières illégales et donc à renforcer la sécurité. La GIF a pour but d'obtenir des frontières ouvertes, mais aussi contrôlées et sûres en améliorant la coordination et la coopération parmi toutes les autorités frontalières compétentes aux niveaux national et international.

Les Lignes directrices ont été élaborées en ayant à l'esprit deux groupes cibles. Elles ont pour objectif de guider sur la GIF le personnel de la Commission européenne et de ses Délégations impliquées dans la mise en œuvre d'activités relatives à la gestion des frontières ainsi que leurs interlocuteurs nationaux : praticiens de la gestion des frontières à travers le monde. Par le biais d'exemples pratiques et de recommandations, les Lignes directrices constituent un outil pratique et opérationnel pour la programmation et la mise sur pied de projets dans le cadre de l'assistance extérieure de la CE et pour aider les pays et autres acteurs à préparer et mettre en œuvre des projets relatifs à l'objectif final qui est de développer un système de GIF effectif dans son ensemble.

De nombreux pays ont déjà pris des mesures qui tombent dans le champ de la GIF. Le but de ces Lignes directrices n'est pas d'affecter les pratiques GIF existantes qui ont fait leurs preuves, mais plutôt de donner des exemples sur les moyens de les compléter et de les améliorer. Les Lignes directrices n'ont pas la prétention d'aborder de manière exhaustive les objectifs pouvant

figurer dans une stratégie GIF nationale. Les principes présentés dans ce document n'auront peut-être pas la même utilisation et pertinence dans tous les pays concernés. Les Lignes directrices devraient être considérées comme un outil de travail, qui offre des suggestions sur les mesures à prendre pour améliorer la coopération et la coordination à des niveaux différents. Elles ne devraient pas être considérées comme des spécifications techniques détaillées qui couvrent tous les aspects de la gestion des frontières dans des pays pris séparément, mais devraient plutôt être vues comme un document de support traitant de certains aspects de coopération et de coordination de la gestion des frontières qui devraient être pris en compte, parallèlement à d'autres sources pertinentes, au moment de développer des systèmes nationaux GIF. Par ailleurs, il convient de souligner que bien que les Lignes directrices contiennent un large éventail d'exemples notamment liés au trafic commercial transfrontalier, le thème central du document demeure le trafic transfrontalier à caractère privé². Dernier élément et non des moindres, les Lignes directrices devraient être considérées comme un « document vivant ».

1.2. Contexte

L'Approche Globale sur la question des migrations de la CE qui appelle les États partenaires à moderniser leurs systèmes de gestion des frontières a réaffirmé la GIF comme un domaine d'action prioritaire dans le cadre de la coopération avec les pays tiers. Le concept de la GIF pour la coopération extérieure de la CE a été mentionné pour la première fois dans le programme de planification CE 2002-2006 pour les Balkans occidentaux, avec l'indication qu'une « approche plus intégrée et plus globale de la gestion des frontières est le seul moyen à terme parce que les problèmes sont si étroitement reliés qu'ils ne peuvent être abordés séparément de façon

² De plus amples informations (notamment en ce qui concerne le trafic commercial transfrontalier) sont disponibles dans les « Schémas d'organisation des douanes de l'UE » (EU Customs Blueprints), documents qui constituent les lignes directrices pratiques en matière de bonnes pratiques de l'UE dans le domaine des opérations douanières.

effective »³. Après plusieurs années d'expérience dans la mise en œuvre du concept de GIF dans les Balkans occidentaux et en Asie centrale, ce document a été adapté en 2007⁴ par le Centre International pour le Développement des Politiques Migratoires (ICMPD), qui avait déjà coopéré avec la CE au cours de l'élaboration de la version originale. Dans le cadre du Programme de gestion des frontières financé par la CE en Asie centrale (BOMCA, mis en œuvre par le PNUD). ICMPD a également développé des Lignes directrices GIF spécifiques pour cette région.

Parallèlement au développement de la GIF dans le cadre de la coopération de la CE avec les pays tiers, le concept de la GIF à l'intérieur de l'Union a connu des progrès significatifs. En 2006, le Conseil de Justice et des Affaires Intérieures de l'UE a conclu que la GIF était un concept qui consistait à assurer la coordination et la cohérence (harmonisation des normes de surveillance des frontières, de contrôles aux frontières et d'analyse des risques), la coopération inter-agences (particulièrement pour mieux lutter contre la criminalité transfrontalière et la migration irrégulière, et faciliter la circulation légale) et la coopération internationale qui, selon le « modèle de contrôle de l'accès à quatre niveaux » prévoit la coopération à la fois avec les pays voisins et les pays tiers.⁵ En 2008, le Traité de Lisbonne fait référence à la GIF en prônant l'adoption de toutes les mesures nécessaires à l'établissement progressif d'un système de gestion intégré des frontières extérieures dans le respect de la circulation des personnes⁶.

Les Lignes directrices incluent ce concept GIF. Cependant, la gestion intégrée des frontières extérieures de l'UE ne constitue pas en elle-même un modèle « passe-partout » qui peut être répliqué tel quel par d'autres

pays. C'est la raison pour laquelle ce document comporte des bonnes pratiques concernant les aspects relatifs à la coopération de la GIF émanant d'États membres et non-membres de l'Union européenne ainsi que des conseils d'experts sur les moyens de mettre sur pied un système fonctionnel. Veuillez vous référer au chapitre 2 pour de plus amples informations sur les éléments clés du concept de gestion intégrée des frontières extérieures de l'UE.

Outre l'Europe de l'Est et l'Asie centrale, d'autres régions amorcent ou étendent actuellement leur coopération avec la CE en matière de gestion des frontières : le Sud-Caucase, l'Afrique du Nord et de l'Ouest, l'Asie et l'Amérique centrale. L'élaboration de Lignes directrices génériques dépourvues de spécificité régionale ou nationale était par conséquent considérée comme une priorité par EuropeAid, qui a confié à ICMPD la tâche de les préparer. En vue d'analyser les paramètres de la gestion des frontières et les bonnes pratiques dans différentes parties du monde et différents paramètres géographiques et politiques, trois missions d'enquête ont été conduites au Nigéria, en Bolivie et au Pérou, ainsi qu'en Indonésie et aux Philippines. Le présent document reprend l'expérience des Balkans occidentaux et de l'Asie centrale avec les constats faits lors de ces missions.

1.3. Structure des Lignes directrices

Après l'introduction, le chapitre 2 aborde le concept de GIF tel qu'il est appliqué au sein de l'UE. Le chapitre 3 introduit brièvement les trois « piliers » de la GIF telle

³ Ceci fait écho aux conclusions du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 qui ont lancé un appel pour une « meilleure gestion du contrôle aux frontières extérieures de l'Union » par la définition de « mécanismes de coopération entre les services chargés du contrôle des frontières extérieures et [l'étude de] conditions dans lesquelles pourraient être créées un mécanisme ou des services communs de contrôle des frontières extérieures ».

⁴ Dans le cadre du Programme d'assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation (CARDS) « Soutien et coordination des stratégies GIF dans les Balkans occidentaux (contrat n°81242).

⁵ Conclusions du Conseil des 4 et 5 décembre 2006 sur la gestion intégrée des frontières (2768e session du Conseil pour la Justice et les Affaires Intérieures à Bruxelles)

⁶ Cf. JO 2008/C 115/01, Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, chapitre 2 Politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration, article 77 (c) et 2 (d)

qu'elle est définie dans ces Lignes directrices : gestion intégrée des frontières : coopération et coordination intra-services, inter-agences et internationale. Le chapitre 4 présente les principales agences dans le domaine de la GIF : agences chargées de la surveillance des frontières, agences responsables des contrôles aux frontières et agences chargées du contrôle des marchandises/contrôle douanier et agences chargées de l'inspection des plantes et des produits végétaux, de l'inspection d'animaux vivants, des produits d'origine animale et de l'inspection des denrées alimentaires et de la nourriture pour animaux d'origine non animale respectivement ainsi que les agences chargées des contrôles sanitaires.

L'essence des Lignes directrices, c'est à dire le concept de GIF – la coopération et la coordination dans la pratique – est abordée dans les chapitres 5, 6 et 7. Chaque chapitre fournit des exemples théoriques et pratiques regroupés par thèmes dans les sous-chapitres suivants :

- **Le cadre légal et réglementaire** décrit la base juridique nécessaire à la coopération et l'échange d'informations
- **Le cadre institutionnel** fournit des recommandations quant au dispositif organisationnel qui permet d'introduire un système de GIF
- **Procédures** pour la coopération
- **Ressources humaines et formation** aborde les questions du recrutement ainsi que de la formation et de l'éducation dans le cadre de la coordination et de la coopération.
- **Communication et échange d'informations** informe le lecteur sur les moyens de mettre en place des flux et échanges d'informations efficaces et standardisés.
- **Infrastructure et équipement** complète chaque chapitre en recommandant l'équipement et les installations comme support pour la coopération et la coordination à tous les niveaux.

La coopération avec d'autres acteurs étatiques, entre autres ceux qui n'ont aucune compétence directe en

matière de gestion des frontières, et acteurs non-étatiques est abordée dans les sous-chapitres 6.7, centrés sur la coopération et la coordination avec les forces de police, les procureurs, les autorités impliquées dans la facilitation des échanges commerciaux, les transporteurs/opérateurs et le public.

Des questions importantes intersectorielles ont été incluses dans les chapitres suivant les trois piliers. Les chapitres 8 et 9 illustrent la gestion de l'asile et des visas dans le contexte de la GIF. La gestion de l'analyse des risques et des informations, importantes pour chacun des trois piliers GIF, est traitée dans le chapitre 10. Le chapitre 11 est consacré aux liens entre les mesures anti-corruption et la GIF.

La dernière partie des Lignes directrices, le chapitre 12, décrit comment il est possible d'élaborer une stratégie nationale de GIF et un plan d'action de coopération, et comporte également des formulaires et des modèles. Un sous-chapitre sur l'évaluation et sur la révision fournit des informations supplémentaires sur ce qu'il y a lieu de faire pour mieux superviser la mise en œuvre du processus.

Des exemples pratiques sont présentés après chaque chapitre pour illustrer comment certains composants de la GIF sont déjà mis en œuvre par différents pays. La liste des exemples pratiques ci-dessous ne peut être considérée comme exhaustive.

Une liste de documents de référence essentiels et d'annexes, y compris des échantillons de modèles et des feuilles d'informations pratiques complètent les Lignes directrices. L'annexe 7 est accompagnée d'un questionnaire où les praticiens pourront évaluer dans leur agence ou leur pays le niveau de mise en œuvre des aspects de la GIF liés à la coopération et à la coordination et identifier les forces et faiblesses de leur système de gestion des frontières ; première étape dans la recherche de solutions adéquates.



CHAPITRE

CHAPITRE 2

LA GIF DE L'UNION EUROPÉENNE

CE CHAPITRE EXPLIQUE LES ÉLÉMENTS CLÉS DU CONCEPT DE GIF TEL QU'IL EST APPLIQUÉ DANS L'UNION EUROPÉENNE

La GIF dans l'UE est fondée sur une législation commune, la coopération opérationnelle et la solidarité financière entre États membres. Les objectifs globaux sont :

- Protéger la sécurité intérieure et gérer les flux migratoires de façon à prévenir la migration irrégulière, la criminalité y relative et la criminalité transfrontalière en général;
- Permettre un franchissement aisé et rapide des frontières pour les voyageurs légitimes.

L'existence d'un modèle global pour la gestion des frontières européennes joue un rôle moteur dans la sauvegarde de la sécurité intérieure, la prévention de l'immigration irrégulière et d'autres formes de criminalité transfrontalière ou encore la garantie d'un trafic transfrontalier fluide pour les voyageurs légitimes. Le concept de GIF a dès lors été élaboré de manière à garantir une gestion des frontières extérieures de l'Union européenne qui soit à la fois efficace, détaillée et satisfaisante du point de vue coûts en ce qui concerne le contrôle de la circulation des personnes. L'élaboration de cette politique s'articule et s'articulera autour des trois principaux socles existants : la législation commune, la coopération opérationnelle et la solidarité financière entre les États membres.

Le concept de GIF de l'UE comprend toutes les mesures prises par les États membres agissant en coopération ou,

le cas échéant en collaboration avec d'autres acteurs, en matière de politique, de législation, de coopération systématique, de répartition des charges, de personnel, d'équipement et de technologies et qui utilisent notamment le modèle de contrôle de l'accès en quatre niveaux et la gestion intégrée des risques.

La gestion des frontières comporte trois objectifs, tous d'importance équivalente et compatibles les uns avec les autres :

- la protection de la sécurité intérieure et la gestion des flux migratoires de manière à prévenir la migration irrégulière et la criminalité qui y est associée ainsi que d'autres types de délits transfrontaliers ;
- la fluidité et rapidité du trafic transfrontalier pour la grande majorité des voyageurs qui respectent les conditions prévues par les différents Règlements ;
- le respect total des droits fondamentaux, en ce compris le traitement de chaque individu dans le respect complet de la dignité humaine et l'octroi de la protection internationale aux personnes qui en ont besoin.

Les conclusions émises lors de la réunion des 4 et 5 décembre 2006 du Conseil européen Justice et Affaires intérieures stipulent que la gestion intégrée des frontières (au sein de l'UE) est un concept basé sur les dimensions suivantes :

- le contrôle des frontières (contrôles et surveillance) tel que défini dans le Code Frontières Schengen y compris l'analyse pertinente de risques et les renseignements sur la criminalité ;
- la détection et l'enquête sur la criminalité transfrontalière en coordination avec toutes les autorités compétentes de la mise en application des lois ;
- la coordination et la cohérence des activités des États membres et des Institutions et autres organes de l'UE ;
- la coopération inter-agences pour la gestion des frontières (gardes-frontières, douanes, police, sécu-

rité nationale et autres autorités compétentes) et coopération internationale ;

- Le modèle de contrôle de l'accès à quatre niveaux (mesures dans les pays tiers, la coopération avec les pays voisins, le contrôle aux frontières, les mesures de contrôle dans l'espace de libre circulation ainsi que le retour).

Définies simplement, les deux premières dimensions décrivent les **actions (Quoi ?)** (contrôle aux frontières, analyse du risque, renseignements concernant la criminalité, détection et enquête portant sur le crime transfrontalier), alors que les deux suivantes indiquent les **moyens (Comment ?)** pour y arriver (par la coordination, la cohérence, la coopération inter-agences et la coopération internationale). Enfin la quatrième stipule le **cadre (Où ?)** dans lequel les actions doivent être prises.

Comme mentionné au chapitre 1 et compte-tenu de l'élaboration de la GIF au sein de l'UE, le but de ces Lignes directrices n'est pas de fournir des spécifications techniques détaillées sur tous les aspects de la gestion des frontières⁷, mais plutôt de présenter des exemples concrets et des recommandations pratiques visant à renforcer la coopération et la coordination. Autrement dit, elles s'attachent aux dimensions de « moyens » et de « cadre »

2.1 Modèle de contrôle de l'accès à quatre niveaux

Fondé sur le besoin d'établir une coopération inter-agences et internationale (locale, bilatérale et multinationale), le modèle de contrôle de l'accès à quatre niveaux se présente comme le cœur de la GIF dans le Catalogue Schengen de l'UE sur les contrôles aux frontières

⁷ Vous trouverez dans le Catalogue Schengen de l'UE sur les contrôles aux frontières extérieures, l'éloignement et la réadmission – Recommandations et meilleures pratiques, Conseil de l'UE, 7864/09 une définition plus détaillée du concept de la GIF de l'UE ainsi que des recommandations et des bonnes pratiques en matière de gestion des frontières.

⁸ Version mise à jour du Catalogue Schengen de l'UE sur les contrôles aux frontières extérieures, l'éloignement et la réadmission – Recommandations et bonnes pratiques, Conseil de l'UE, 7864/09

extérieures, l'éloignement et la réadmission⁸. Il consiste en un ensemble de mesures complémentaires qui doivent être mises en œuvre sur quatre niveaux différents : 1) les mesures dans les pays tiers, 2) la coopération avec les pays voisins, le contrôle des frontières (aux frontières extérieures), et 4) les mesures de contrôle à l'intérieur de la zone de libre circulation, y compris le retour.

1. Les mesures **du premier niveau** sont à prendre dans les **pays tiers**, principalement dans les pays d'origine et de transit. Elles comprennent un travail de conseil et de formation axé sur le processus des visas, dispensé par les agents de liaison et des experts en documents aux agents consulaires dans les postes consulaires et au personnel des compagnies de transport dans les pays tiers d'origine ou de transit qui sont sources de risques générés par l'immigration irrégulière//souvent à l'origine des risques que comporte l'immigration irrégulière.
2. Le **deuxième niveau** consiste en la coopération avec **les pays voisins**. Les accords avec les pays voisins sur la coopération dans le domaine de la gestion des frontières sont un outil efficace pour renforcer la sécurité des frontières. La coopération devrait se fonder sur l'instauration de mécanismes de travail appropriés tels que l'échange d'informations, des canaux de communication appropriés, les points de contact au niveau central, régional et local, les procédures d'urgence, la gestion objective des incidents de façon à éviter les conflits politiques, etc. Des structures de coopération régionale qui dépassent les frontières extérieures devraient également être créées dans les zones maritimes. Ces initiatives se doivent de rassembler tous les pays de la région.

3. Le contrôle aux frontières, comme **troisième niveau** du modèle, garantit des contrôles systématiques aux frontières pour chaque individu **entrant ou sortant de la zone Schengen**⁹. Il garantit aussi un niveau adéquat qui permet de surveiller les passages illégaux aux frontières dans les zones situées entre deux points de passage frontaliers ou en mer, à l'aide de faux documents ou dissimulés dans des moyens de transport divers. Le contrôle aux frontières relève de la politique nationale de prévention du crime, puisqu'il détecte et met à jour le trafic d'êtres humains, le vol ou d'autres crimes transfrontaliers et relatifs aux frontières tout en contribuant à la découverte de graves délits.
4. Le **quatrième niveau** comprend les **mesures de contrôle à l'intérieur de la zone de libre circulation**, y compris le retour. Ces mesures préviennent l'immigration irrégulière criminalité transfrontalière sur le territoire des États Schengen, via des perquisitions approfondies, des mesures de contrôle et de surveillance basées en accord avec les lois nationales. Les immigrants irréguliers repérés à l'intérieur de la zone Schengen devront être placés sous le contrôle des autorités. Ils devront être enregistrés et, en l'absence de motifs d'octroi d'un titre de résidence ou d'obstacles majeurs d'ordre humanitaire ou de droit international, devraient être rapatriés dans leur pays d'origine. Les États membres se doivent de définir des normes minimum pour les mesures de contrôle à prendre sur leur propre territoire conjointement avec les autorités compétentes, au niveau des lieux connus comme sensibles pour les ressortissants de pays tiers en séjour illégal, pour les liaisons de trafic transfrontalier, etc.

⁹ Veuillez vous référer à l'annexe 1 pour de plus amples informations sur l'espace et la coopération Schengen



CHAPITRE

CHAPITRE 3

COOPÉRATION DANS LE CADRE DE LA GESTION INTÉGRÉE DES FRONTIÈRES

CE CHAPITRE TRAITE DE LA COOPÉRATION ET DE LA COORDINATION DANS LE CADRE DE LA GESTION INTÉGRÉE LE CONTEXTE DE CES LIGNES DIRECTRICES, LA GIF S'ENTEND COMME DES FRONTIÈRES

La GIF prône la **coopération et la coordination entre tous les acteurs engagés dans la gestion des frontières**. Améliorer la communication, l'échange d'informations et l'assistance mutuelle entre et au sein des services permet à un État de gérer ses frontières de manière plus efficace.

Dans:

« la coordination et la coopération nationale et internationale entre toutes les autorités et agences compétentes engagées dans la sécurité des frontières et la facilitation du commerce en vue d'établir une gestion des frontières effective, efficace et coordonnée dans le but d'établir des frontières ouvertes mais bien contrôlées et sûres ».¹⁰

Cette coopération et cette coordination concernent trois niveaux, appelés les **trois piliers GIF**, qui seront expliqués plus loin dans les sous-chapitres ci-dessous :

¹⁰ Adapté à partir des « Lignes directrices pour la gestion intégrée des frontières dans les Balkans occidentaux » le papier du groupe de travail de la Commission, en sa version révisée, janvier 2007. Il faut souligner qu'il n'existe aucune définition universelle de GIF communément admise.

1. Coopération intra-service (au sein d'un service ou d'un ministère)
2. Coopération inter-agences (entre différents ministères ou agences de gestion des frontières)
3. Coopération internationale (avec les autres pays et les organisations Internationales)

3.1. Coopération intra-service

La coopération intra-service renvoie aux procédures, à l'échange d'informations et de ressources à l'intérieur d'un ministère ou d'une agence. Cette coopération comprend (a) une coopération verticale : entre les niveaux central, régional et local ; et (b) une coopération horizontale : entre différentes unités de même niveau.

La coopération intra-service fait donc référence à l'interaction entre :

- un ministère et son agence de gestion des frontières respective ;
- une agence de gestion des frontières et les autres services du même ministère ;
- les différentes unités du siège central ;
- les différentes unités locales : points de passage frontaliers (PPF), postes d'inspection frontaliers (PIF), point d'entrée désignés (PED) et points de contrôle intérieurs (PCI) ;
- Le siège central, les unités régionales, les PPF et PCI locaux.

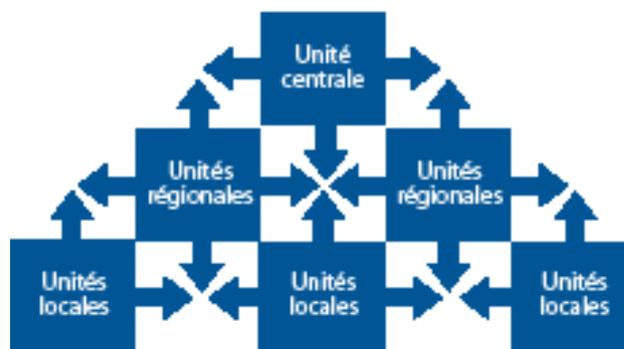


Schéma 1 La coopération intraservice

3.2. Coopération inter-agences

La coopération inter-agences fait référence à la coopération et à la coordination aussi bien entre les différents ministères ou agences de gestion des frontières, qu'entre le personnel des différentes agences opérant aux frontières ou aux PCI. Elle commence au niveau ministériel/centralisé, siège des discussions sur les stratégies à long et moyen termes, s'étend aux contacts opérationnels au niveau des directions régionales et couvre également les opérations quotidiennes aux PPF.

La coordination au niveau stratégique permet d'éviter des contradictions dans les politiques; au niveau local, la coopération inter-agences devrait permettre des flux de travail plus efficaces, des délais de procédure réduits et un taux de détection plus élevé des activités transfrontalières illégales, telles que la migration irrégulière et la contrebande de marchandises et d'animaux.

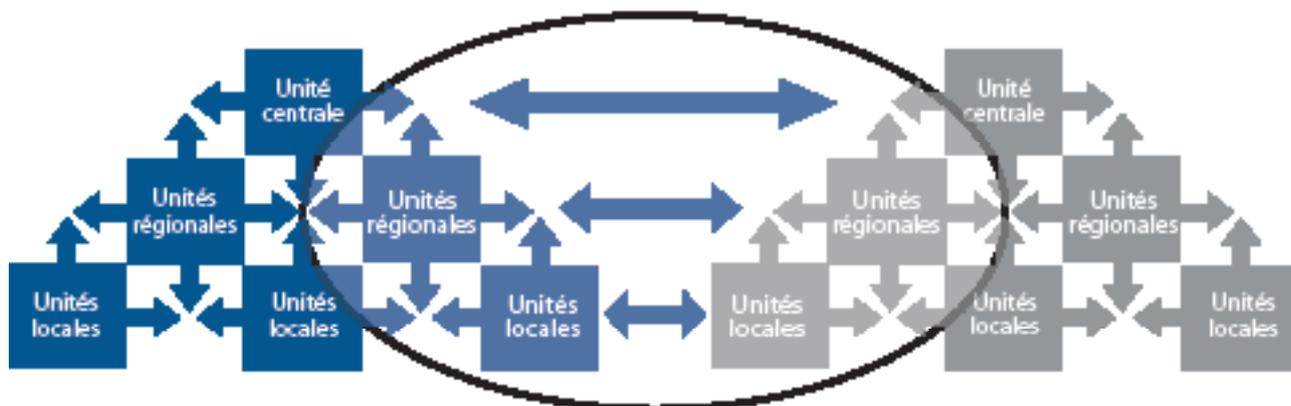


Schéma 2 La Coopération inter-agences

3.3. Coopération internationale

Une coopération internationale plus étroite dans le domaine de la gestion des frontières avec les pays voisins voire d'autres pays est un outil efficace pour faciliter les déplacements licites et le commerce à travers les frontières, et parallèlement pour combattre la criminalité transfrontalière et l'immigration irrégulière. Il est possible d'obtenir un appui opérationnel auprès des organisations régionales/internationales adéquates comme Frontex, Europol et Interpol ; le soutien institutionnel ou relatif au renforcement des capacités étant lui dispensé par diverses autres organisations internationales comme la FAO, l'OACI, l'ICMPD, l'OIM, l'OSCE, la CNUCED, l'UNHCR, l'ONUDC, l'OMD ou l'OMS. Tandis que le niveau central met l'accent sur la coordination des aspects stratégiques, tels que la surveillance et la protection conjointes des sections de frontières les plus exposées au risque, la coopération au niveau local et régional se

concentre sur les questions opérationnelles au jour le jour.

La coopération internationale fait donc référence à la coopération :

- entre États voisins et couvre différents thèmes tels que l'organisation de patrouilles conjointes ou la coordination de la surveillance des frontières, points de passage conjoints aux frontières, échange d'informations, formations conjointes, bureaux conjoints de contact et points de contact.
- au niveau multilatéral pour mieux aborder les domaines de travail communs tel que la criminalité transfrontalière, la migration irrégulière, le trafic d'êtres humains, le terrorisme et la contrebande de marchandises, par le biais d'une coopération avec les intervenants internationaux, la participation à des forums régionaux et internationaux et par la signature de conventions internationales.
- au niveau local entre les autorités des deux côtés de la frontière



CHAPITRE

CHAPITRE 4

AGENCES PRINCIPALES DANS LE DOMAINE DE LA GIF

CE CHAPITRE PRÉSENTE LES PRINCIPALES AGENCES DANS LE DOMAINE DE LA GIF

Les noms et le champ précis des missions des principales agences de gestion des frontières peuvent varier d'un pays à l'autre, mais les fonctions les plus importantes sont essentiellement les mêmes : la surveillance des frontières des États et le contrôle des personnes et des marchandises. Indépendamment de leurs tâches, tous les responsables d'agence de gestion des frontières doivent observer dans le cadre de leur fonction les droits et libertés des individus.

4.1. Agences en charge de la surveillance des frontières

La surveillance des frontières d'un État est un point essentiel de la gestion des frontières puisqu'elle est étroitement liée à la notion de souveraineté nationale. Le concept de surveillance des frontières a pour objet la ligne de démarcation entre les PPF officiels et les PPF eux-mêmes en dehors des heures d'ouverture fixées. Dans de nombreux pays, les agences impliquées dans la surveillance font face à un défi majeur puisqu'elles doivent surveiller des centaines voire des milliers de kilomètres de frontières situées en mer, dans le désert, les montagnes ou la jungle, très difficiles à surveiller.

Le tableau ci-dessous énumère les agences qui sont normalement engagées dans la mise en œuvre des tâches de gestion des frontières :

SURVEILLANCE ET CONTROLE DES FRONTIERES	AGENCES DOUANIERES
Garde-frontière /police (UE)	Douanes (UE)
Garde-côtes	Douanes et service de protection des frontières
Service d'immigration	Police fiscale et douanes
Douanes	Police fiscale/ financière
Douanes et service de protection des frontières	Agences de maintien de l'ordre spécialisées (par ex. dans le trafic de drogues).
Forces armées (armées de terre et de l'air, marine)	
Agences de maintien de l'ordre spécialisées et services de renseignement	Gardes-frontières
INSPECTION DES PLANTES ET PRODUITS VÉGÉTAUX	INSPECTION D'ANIMAUX VIVANTS ET DE PRODUITS D'ORIGINE ANIMALE
Inspection phytosanitaire (UE)	Inspection vétérinaire (UE)
(Plantes) service de quarantaine	Santé et agence de contrôle alimentaire
Service d'inspection des végétaux	Service d'inspection animale
Douanes	Service de quarantaine
	Douanes
INSPECTION SANITAIRE	INSPECTION DES DENREES ALIMENTAIRES ET DES ALIMENTS POUR ANIMAUX D'ORIGINE NON ANIMALE
Inspection sanitaire	Inspection sanitaire/Inspection vétérinaire
Agence de santé publique	Santé et agence de contrôle alimentaire
Santé et agence de contrôle alimentaire	Douanes
Service de quarantaine	

Les agences responsables de la surveillance des frontières déploient habituellement des agents :

- le long des frontières : frontières terrestres (frontière verte), rivières, lacs et frontières maritimes (frontières bleues),
- dans le voisinage de la frontière (zone frontalière),
- aux PPF terrestres, dans les ports et aéroports internationaux,
- aux quartiers généraux centraux et régionaux.

Les agents peuvent être autorisés à :

- effectuer la surveillance aux PPF et le long des frontières ainsi que des contrôles aux PPF,
- empêcher que des personnes ne se soustraient aux contrôles effectués aux PPF autorisés,
- prendre des mesures de prévention ou d'application aux frontières pour les protéger contre les activités illégales,

- mener des enquêtes sur les faits observés au cours des contrôles ou de la surveillance aux frontières et, le cas échéant, informer/saisir les agences compétentes,
- maintenir la sécurité nationale en conformité avec les législations nationale et internationale.

Dans le cadre de leurs opérations, les agences de surveillance des frontières peuvent également effectuer les tâches secondaires suivantes :

- prévenir, identifier, découvrir et enquêter sur des crimes transfrontaliers, dans le cadre de leurs fonctions habituelles ou en coopération avec d'autres autorités de maintien de l'ordre compétentes,
- apporter un soutien en cas d'urgence ou de situations de conflits présentant une menace directe pour l'ordre public aux frontières nationales,
- fournir de l'aide aux personnes vulnérables ou aux demandeurs d'asile, en leur offrant par exemple un abri provisoire,

- appuyer ou diriger des opérations de recherche et de secours dans les zones frontalières
- prévenir les activités de pêche ou de chasse illégale, l'exploitation illégale des ressources naturelles et la pollution marine.

Certains pays impliquent leurs forces armées, des forces auxiliaires ou paramilitaires (par ex. gendarmerie) dans la surveillance des frontières. Dans de tels cas, la responsabilité incombe aux Forces Armées ou au ministère de la Défense, idéalement sous le contrôle opérationnel du ministère de l'Intérieur. Quoi qu'il en soit, le personnel doit recevoir une formation spécifique en matière de gestion des frontières afin de garantir la conformité des tâches menées avec la législation internationale. L'Union européenne (UE) recommande, particulièrement dans les pays candidats à l'adhésion et en conformité avec les réformes dans le secteur de la sécurité de céder progressivement les activités de surveillance aux autorités civiles. De nombreux États avec des militaires engagés dans la gestion des frontières sont déjà à différentes phases de transition. A cet égard, une formation appropriée pour tout le personnel concerné est une question essentielle pour aider au processus de transition des services militaires aux services civils.

4.2. Agences chargées des contrôles aux frontières

Les noms et méthodes des agences responsables des contrôles aux frontières peuvent varier. Néanmoins la mission première reste toujours la même, à savoir déterminer si les personnes sont autorisées à entrer sur un territoire national ou à le quitter, en incluant le contrôle de leurs moyens de transport et des objets en leur possession et procéder en conséquence. Les contrôles aux frontières et la surveillance des frontières sont dans certains cas étroitement liés et souvent effectués par la même agence.

Les agences responsables pour les contrôles aux frontières déploient habituellement des agents :

- aux PPF terrestres, dans les ports et aéroports internationaux (à l'entrée et à la sortie)
- dans le voisinage des frontières (zone frontalière)
- aux quartiers généraux régionaux et centraux
- dans les ambassades, départements consulaires à l'étranger
- dans des endroits précis dans le pays (unités mobiles intérieures)
- auprès des Organisations Internationales et régionales ou dans des centres traitant de questions frontalières.

Les agents peuvent être autorisés à :

- établir l'identité de la personne franchissant la frontière, ce sur base de ses documents d'identité
- vérifier la validité et l'authenticité des documents de voyage ou les documents autorisant les passagers et/ou leurs animaux domestiques à franchir la frontière (passeports, carte d'identité, visas, etc.) et tous documents de support (lettres d'invitation, certificats, etc.), y compris d'apposer son cachet sur les documents si nécessaires
- fouiller les personnes
- questionner les voyageurs/passagers/chauffeurs et de mener des enquêtes pour s'assurer de la véracité des raisons et des motifs du voyage.
- s'assurer que les passagers ont assez de moyens de subsistance (accès à de l'argent) pour toute la durée de leur séjour.
- enclencher les procédures nécessaires si les voyageurs ou leurs animaux domestiques ne répondent pas aux conditions d'entrée ou de sortie. Parmi ces mesures, il y a le refus ou l'autorisation d'entrée, l'arrestation, la détention et/ou l'éloignement
- collecter et analyser les informations en vue d'identifier et de faire face aux risques pour la sécurité des frontières
- mener des enquêtes et des opérations pour combattre l'immigration irrégulière
- rechercher et arrêter toutes personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt international ou national

- consulter les bases de données pertinentes pour alertes (sur personnes et objets)
- recevoir des demandes d'asile et orienter les demandeurs vers autorités compétentes¹¹
- rassembler des données statistiques sur les mouvements transfrontaliers réguliers ou irréguliers de personnes

Les agences responsables des contrôles aux frontières peuvent aussi :

- exercer, en tant qu'agence de maintien de l'ordre, des responsabilités en matière de prévention, d'identification, de découverte et d'enquête sur la criminalité transfrontalière, dans le cadre de leurs fonctions habituelles ou en coopération avec d'autres autorités de maintien de l'ordre compétentes
- effectuer le contrôle à l'entrée/à la sortie des moyens de transport et des objets/animaux en possession des voyageurs
- effectuer des contrôles douaniers de base pour le compte d'autres services (par ex. aux PPF où ces services ne sont pas présents en permanence)
- fournir une assistance dans la surveillance des frontières
- recevoir et traiter des demandes de visa et émettre des visas à la frontière¹²

4.3. Agences douanières

Les agences douanières sont en charge du contrôle des marchandises, ce qui inclut l'inspection et le contrôle des marchandises/animaux en tant que tels, souvent au nom d'autres autorités qui ne sont pas physiquement présentes à la frontière, et qui, dans la plupart des cas, comporte aussi la perception des droits et autres taxes. Par conséquent, les Agences de douanes coopèrent étroitement avec un grand nombre d'autres intervenants privés et gouvernementaux.

Historiquement, la tâche principale des douanes consistait à percevoir les droits et les taxes, et à mettre en œuvre des mesures de politique commerciale en rapport avec le commerce de marchandises. Si leurs fonctions de collecte de revenus et de politique commerciale persistent, les douanes du monde entier sont aujourd'hui de plus en plus responsables d'un ensemble bien plus complexe de tâches, en particulier concernant la sécurité et la sûreté de la chaîne logistique et la facilitation des flux commerciaux, dans le cadre de leur mission de surveillance et de gestion des échanges commerciaux internationaux.

Les agences douanières déploient habituellement des agents :

- aux PPF terrestres, dans les ports et aéroports internationaux
- aux PCI
- aux quartiers généraux centraux et régionaux

Les agents peuvent être autorisés à (entre autres) :

- inspecter les véhicules et les personnes traversant la frontière pour s'assurer que tous les marchandises/animaux transportés sont déclarés et conformes à la législation et respectent les interdictions et restrictions en vigueur en matière de protection de la sûreté et de la sécurité des citoyens et de l'environnement
- contrôler la validité, l'authenticité et l'exactitude des documents (connaissances, factures, certificats, etc.)
- émettre des documents/ certificats
- percevoir des revenus et des droits
- prendre les mesures requises si des infractions ont été constatées, y compris l'arrestation des contrevenants, l'imposition d'amendes et la saisie/ destruction de marchandises
- mener des enquêtes et des opérations pour combattre la contrebande et la fraude
- rassembler des statistiques, collecter et analyser des informations en vue d'identifier et de contrer les risques qui menacent la sécurité des frontières

¹¹ L'autorité nationale pour les réfugiés et/ou l'UNHCR

¹² Il est recommandé d'émettre d'office les visas dans les missions diplomatiques et postes consulaires.

- effectuer des contrôles sanitaires de base, de plantes et de produits végétaux, d'animaux, de produits alimentaires et de nourriture pour animaux pour le compte d'autres services (par ex. aux PPF où ces services ne sont pas présents en permanence)

Les agences douanières peuvent également :

- aider à la surveillance des frontières
- fournir leur soutien à des opérations de recherche et de secours ; et
- prendre part à la lutte contre la migration irrégulière

4.4. Agences d'inspection des plantes et produits végétaux

Plantes et produits végétaux destinés à l'importation ou simplement en transit sont soumis à des inspections visant à prévenir l'expansion et l'entrée d'organismes dangereux. De telles inspections phytosanitaires devraient être effectuées en étroite coordination avec l'Agence de contrôle douanier.

Les Agences inspectant les plantes et produits végétaux déploient habituellement des inspecteurs :

- aux points de passage frontaliers terrestres, maritimes et aériens ou à l'intérieur du territoire national
- aux quartiers généraux régionaux ou centraux

Les inspecteurs peuvent être autorisés à :

- vérifier l'exactitude et la validité des certificats phytosanitaires et, en fonction des résultats de la vérification, autoriser ou refuser l'entrée des marchandises

- évaluer l'état de santé des cargaisons qui arrivent à la frontière
- contrôler les moyens de transport, tels que les palettes ou les planchers en bois des remorques, ainsi que les matériaux d'emballage et s'assurer qu'ils ne contiennent pas d'organismes dangereux et, selon les résultats de la vérification, autoriser ou leur refuser l'entrée du territoire
- prélever des échantillons et les faire analyser par un laboratoire accrédité et, selon les résultats de l'analyse, autoriser ou refuser l'entrée de la cargaison ou ordonner sa destruction
- prévenir les agences compétentes des pays concernés de l'interception de cargaisons contaminées
- émettre des certificats phytosanitaires pour les plantes et produits végétaux devant être exportés.

Les procédures relatives à l'inspection des plantes et des produits végétaux devraient être conformes aux contrôles douaniers et, par conséquent, un mécanisme clair de coordination entre les agences est nécessaire. Les agents des douanes devraient être familiarisés avec les tâches des inspecteurs de plantes et de produits végétaux, afin de connaître les produits qui doivent être contrôlés, quelles espèces sont protégées par la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) et quelles (petites) quantités de plantes ou de produits végétaux réglementés sont exemptés de contrôle.

Dans quelques pays, certaines tâches ayant trait à l'inspection de plantes et de produits végétaux sont placées sous la responsabilité du Bureau des douanes, qui dispose habituellement de plus de ressources humaines et qui est, en règle générale, présente dans chaque PPF. L'Agence de protection des plantes devrait toujours être impliquée dans des cas complexes, mais n'aurait pas à maintenir du personnel à la frontière.

4.5. Agences d'inspection des animaux vivants et des produits d'origine animale

Animaux vivants, produits alimentaires et autres produits d'origine animale (dénommés sous-produits animaux) sont inspectés pour prévenir l'apparition de maladies d'origine alimentaire. Celles-ci sont dangereuses pour l'homme et les animaux vivants et peuvent avoir des impacts négatifs sur le commerce, le tourisme et la faune nationale.

La responsabilité du service d'inspection des animaux vivants, des produits alimentaires et autres produits d'origine animale (service d'inspection vétérinaire aux frontières) couvre les cargaisons destinées à l'importation mais aussi en transit, avec ou sans entreposage provisoire. Ceci est aussi valable pour les produits alimentaires d'origine animale destinés au ravitaillement des navires. Le service d'inspection contrôle les entrepôts privés et des douanes et les ravitailleurs des navires. Il est responsable de l'inspection de la santé des animaux aux PIF. Il est également en charge de l'inspection des envois non commerciaux, notamment d'animaux domestiques ainsi que de produits d'origine animale destinés à la consommation personnelle du voyageur. Dans le cas où il n'effectue pas ces inspections directement, il est dans l'obligation d'en déléguer la responsabilité à d'autres services en charge des contrôles aux frontières.

Les inspections devraient être effectuées par des vétérinaires aux frontières à des PIF vétérinaires spécifiquement désignés, bien que les agents des douanes apportent habituellement leur soutien pour le contrôle des produits d'origine animale et des animaux vivants introduits sur le territoire. Une partie importante des tâches consiste à détecter et éviter l'importation illégale (notamment d'espèces protégées par la convention CITES

et les importations frauduleuses de produits d'origine animale ou d'animaux vivants) en réalisant des contrôles efficaces dans les ports et aéroports avec les douanes. Les marchandises devraient être autorisées à entrer dans un pays uniquement aux PIF spécifiquement désignés et pourvus du personnel, des équipements et des installations nécessaires. Habituellement, le service frontalier d'inspection vétérinaire est présent seulement aux PPF principaux et tout trafic important converge vers ces points d'inspection.

Les agences responsables de l'inspection des animaux vivants et des produits d'origine animale déploient habituellement des inspecteurs :

- aux postes d'inspection frontaliers situés aux points de passage terrestres, maritimes ou aériens,
- aux quartiers généraux centraux et régionaux
- aux entrepôts destinés à stocker les produits d'origine animale qui ne répondent pas aux exigences du pays en matière de santé publique (pour le transit ou l'approvisionnement des navires)

Les inspecteurs peuvent être autorisés à :

- vérifier les documents (certificats vétérinaires ou autres documents accompagnant une cargaison/ un envoi) et, selon les résultats de l'inspection, autoriser ou refuser l'entrée des animaux ou des produits d'origine animale. Pour être plus précis, les inspecteurs peuvent refuser, détenir, modifier la finalité des marchandises ou les détruire ;
- effectuer des contrôles d'identité et des contrôles physiques des produits d'origine animale et des animaux vivants, y compris des contrôles de l'emballage ou de l'étiquetage, de la température ou du degré de congélation. Ces contrôles comportent parfois le prélèvement d'échantillons pour des tests en laboratoire, des contrôles d'identité et de santé sur des animaux aux PIF ou encore des contrôles d'identité sur des produits d'origine animale dans des entrepôts désignés ;

¹² For example, outbreaks of bird flu and H1N1 have shown how quickly a regional problem can become an international one – airports and harbours being of particular concern. The “classic” diseases raise less media attention but are nonetheless relevant for all types of BCPs, especially at airports and along transit routes for migration.

- délivrer le DVCE pour la libération vétérinaire des cargaisons ;
- prélever des honoraires pour les contrôles ;
- aviser les autorités compétentes en cas de détection d'un risque pour la santé publique ou la santé des animaux.

4.6. Agences chargées de l'inspection des denrées alimentaires et aliments pour animaux d'origine non animale

Certaines denrées alimentaires et aliments pour animaux d'origine non animale considérés comme des produits présentant un risque élevé font aujourd'hui l'objet de contrôles renforcés dans le but de prévenir les épidémies d'intoxications alimentaires, lesquelles sont nocives pour les consommateurs et potentiellement néfastes pour le commerce et le tourisme.

La responsabilité de l'agence chargée de l'inspection des denrées alimentaires et aliments pour animaux d'origine non animale (agence de santé et de sécurité des aliments) couvre les cargaisons destinées à l'importation. Les inspections doivent être réalisées par le personnel d'inspection sanitaire aux points d'entrée désignés (PDE).

Les agences chargées de l'inspection des denrées alimentaires et aliments pour animaux d'origine non animale déploient généralement leurs fonctionnaires :

- aux points d'entrée désignés situés aux points de passage frontalier terrestres, maritimes et aériens ;
 - dans des sièges régionaux ou centraux.
 - Les fonctionnaires peuvent être habilités à :
- vérifier les documents, et en fonction, accepter ou refuser l'entrée des denrées alimentaires et aliments pour animaux d'origine non animale contrôlés. Plus concrètement, les fonctionnaires peuvent refuser, retenir, réaffecter ou détruire les chargements ;
 - effectuer des contrôles d'identité et des contrôles physiques des denrées alimentaires et aliments pour animaux d'origine non animale ;
 - délivrer le DCE pour la libération sanitaire des cargaisons ;
 - récolter les honoraires d'inspection ; et
 - aviser les autorités compétentes en cas de détection d'un risque pour la santé publique.

Les procédures en rapport avec l'inspection des denrées alimentaires et aliments pour animaux d'origine non animale doivent être conformes aux contrôles douaniers et, par conséquent, un mécanisme clair de coordination entre les agences est nécessaire. Les agents des douanes doivent être familiarisés avec les tâches des inspecteurs de denrées alimentaires et aliments pour animaux d'origine non animale afin de connaître les produits qui doivent être contrôlés.

4.7. Agences chargées des contrôles sanitaires

Les maladies contagieuses ne connaissent pas de frontières nationales et peuvent se propager rapidement via les aéroports, les ports et les points de passage frontaliers terrestres par le biais de personnes, de bagages, de chargements, de conteneurs, de marchandises et de colis postaux, si des mesures appropriées ne sont pas prises pour combattre ces maladies.¹³

Les États parties au Règlement Sanitaire International (RSI) sont obligés de renforcer leurs capacités d'ins-

¹³ Par ex. l'apparition et la propagation de la grippe aviaire et du H1N1 ont montré à quel point un problème régional peut rapidement devenir un problème international – les aéroports et les ports étant les points les plus sensibles. Les maladies « classiques » attirent moins l'attention des médias, mais demeurent néanmoins importantes pour tous les types de PPF, surtout dans les aéroports le long des routes de migration.

pection sanitaire aux aéroports, ports et PPF terrestres désignés à la fois pour les contrôles de routine et pour répondre à des situations d'urgence pouvant constituer un cas de santé publique grave ayant des répercussions au niveau international. Les méthodes utilisées pour renforcer ces capacités varient d'un pays à l'autre, dépendant de la taille et du type de PPF ainsi que de la situation épidémiologique internationale.

Les agences en charge de la protection de la santé publique devraient exister dans les quartiers généraux centraux ou régionaux, mais ne devraient pas pour autant être déployées en permanence à chaque PPF. Les tâches de base telles que la surveillance ou les comptes-rendus de la situation peuvent être délégués aux agences constamment présentes à la frontière, telles

que les douanes et les gardes-frontières. Néanmoins, une équipe de soutien en personnel médical spécialisé devrait être disponible à la frontière en cas d'urgence. Indépendamment du mode d'organisation de l'agence, le cadre institutionnel devrait permettre une évaluation rapide des risques possibles de santé publique et une réponse adéquate pour prévenir et gérer ces risques.

Les agences responsables du contrôle sanitaire à la frontière devraient être investies de l'autorité de :

- S'enquérir de la santé des passagers à l'arrivée
- Rapporter en temps réel toute apparition de maladies au niveau national, régional et international
- Prendre des mesures de prévention pour la protection de la santé publique, y compris des mesures de mise en quarantaine



CHAPITRE

CHAPITRE 5

COOPÉRATION INTRA-SERVICE

CE CHAPITRE DÉCRIT LA COOPÉRATION INTRA- SERVICE

C'est le premier de trois chapitres décrivant les trois piliers de la GIF, les deux autres étant la coopération inter-agences et la coopération internationale. Chacun de ces piliers comporte thématiques suivantes :

- Cadre légal et institutionnel
- Cadre institutionnel
- Procédures
- Ressources humaines et formation
- Communication et échange d'informations
- Infrastructure et équipement

La coopération intra-service est le pilier de la GIF qui est habituellement mis en œuvre le plus rapidement, puisque les changements sont opérés plus facilement par un ministère ou une agence lorsque ces changements relèvent uniquement de leurs compétences.

La coopération intra-service est la coopération entre différentes agences ou unités à l'intérieur d'un même ministère. Le concept est similaire à de nombreux modèles de gestion efficace existant dans le monde des affaires : utilisation efficace des ressources, communication efficace, cohérence et approche normalisée en ligne avec des procédures opérationnelles rationalisées. Comme nous l'avons déjà mentionné au chapitre 3.1, cette coopération devrait exister à tous les niveaux de l'agence ou du ministère tant horizontalement que verticalement et devrait couvrir les six domaines suivants : cadre lé-

gal et réglementaire, cadre institutionnel, procédures, ressources humaines et formation, communication et échange d'informations, infrastructure et équipement. Même si chacun de ces domaines sont considérés séparément dans les sous-chapitres suivants, il est important de noter qu'ils sont dans la réalité étroitement liés. Par exemple :

- Les procédures ne peuvent être mises en œuvre de façon efficace sans un cadre légal et réglementaire adéquat ;
- La communication et les échanges d'informations sont inutiles s'ils ne s'inscrivent pas dans un cadre institutionnel fonctionnel ;
- Une infrastructure et un équipement de bonne qualité ne servent à rien si la formation est insuffisante.

La coopération intra-service est aussi la base des deux autres piliers de la GIF : la coopération inter-agences et la coopération internationale. En l'absence d'agences en mesure de communiquer et de coopérer efficacement en interne, la possibilité pour un État de mettre en œuvre le concept de GIF dans son ensemble restera limitée. Si une agence ne donne pas les résultats escomptés, sa capacité à coopérer efficacement avec d'autres agences est réduite. Enfin, les mesures visant à renforcer la coopération intra-service devraient prévoir des dispositions en matière de prévention de la corruption. Voir le chapitre 11 pour plus de détails.

5.1. Cadre légal et réglementaire

Le but du cadre légal et réglementaire est de s'assurer que chaque agence impliquée dans la gestion des frontières est autorisée légalement à exécuter son mandat. Il définit son autorité, ses tâches et responsabilités au niveau central, régional et local, y compris en terme de communication et de coopération internes.

Toute agence de gestion de frontières doit pouvoir opérer dans un cadre légal (dans le respect des lois, décrets,

ordonnances, règlements, instructions et accords) qui correspond aux politiques nationales et à ses besoins opérationnels et qui définit clairement :

- Les domaines de responsabilité et les tâches concrètes de l'agence
- Les pouvoirs et l'autorité qui sont attribués à l'agence afin d'exécuter ses tâches
- Les infractions, les sanctions et les actions devant être prises ainsi que la juridiction ayant la compétence pour les appliquer
- Les bases de données de l'agence et l'accès aux bases de données des autres agences
- Les règles et principes en matière de protection des données
- Les responsabilités déléguées : les tâches exécutées par d'autres agences en son nom (ou vice-versa)

Les questions touchant plus directement les procédures et l'organisation doivent également être réglementées :

- La mise en œuvre des procédures opérationnelles, telles que les liens avec les autres unités/équipes/secteurs pour les tâches de routine et la marche à suivre en cas d'évolutions imprévues.
- Le recueil et l'échange d'informations ainsi que les rapports réguliers. Les règlements doivent préciser quelles données doivent être rassemblées, leur provenance, leur mode de collecte, de stockage et quelles informations peuvent être disséminées, à qui et comment ?
- La documentation, par exemple les modèles et les formulaires qui doivent être utilisés par une Agence.
- Les instructions devraient aussi fixer les normes et bonnes pratiques acceptées dans le cadre de la gestion des frontières et de la simplification du commerce, telles que le concept de contrôle unique (one-stop control concept), la transparence et la responsabilité des services publics.

Il est essentiel que la législation soit appliquée et exécutée avec cohérence et révisée régulièrement pour s'assurer qu'elle demeure pertinente et efficace. Une telle révision légale devrait avoir pour objectif de définir les

doublons ou les lacunes par rapport à d'autres législations nationales. On devrait prendre le soin de s'assurer que les amendements sont conformes à la législation similaire ou aux normes supérieures (par exemple, les conventions internationales).

Les documents juridiques de référence sélectionnés au niveau à la fois européen et international ont été énumérés à la fin de ce document dans l'annexe 6 « Documents de référence importants ». Les sections suivantes soulignent certaines questions clés à prendre en considération pour les différentes agences de gestion des frontières.

Surveillance des frontières/contrôles aux frontières

La surveillance et les contrôles aux frontières sont souvent effectués par la même agence. Les législations nationales devraient donner des instructions claires sur la conduite à suivre pour exécuter ces deux types de tâches de façon transparente et cohérente dans le pays en question. Dans de nombreux États, ces tâches sont réglementées par des lois sur la police, le contrôle aux frontières ou les gardes-frontières, sur l'asile et la migration, sur la protection des données, par les lois régissant l'émission et le contrôle des documents de voyage, les visas, par les lois régissant le trafic aérien, maritime et ferroviaire et par les lois générales à propos du statut des fonctionnaires et des agents chargés du maintien de l'ordre.

L'acte légal à la base de la création d'une agence de gestion des frontières devrait définir l'autorité, le domaine de compétences et les limites de cette agence au niveau local et régional et spécifier clairement les tâches à effectuer. Étant donné que les interventions liées à la gestion des frontières peuvent affecter les droits fondamentaux des individus faisant l'objet de contrôles, la législation concernée devrait aussi fournir des indications sur les modalités d'actions tout en respectant strictement les droits et la dignité humains. Les ordonnances internes ou les règlements devraient spécifier dans les détails la

répartition des responsabilités et la coopération intra-service.

Agences douanières

En ce qui concerne les agences douanières, la législation devrait promouvoir l'élaboration, l'organisation et les pouvoirs d'une administration transparente qui fait preuve d'obligation redditionnelle et de responsabilité. La réglementation devrait conférer à l'agence le pouvoir de décision sur les questions d'ordre administratif, les pouvoirs réels des agents des douanes, les pénalités douanières, l'appui, l'assistance mutuelle et la communication avec les autres agences de gestion de frontières et le niveau de protection des données échangées¹⁴.

Pour ce qui est du contrôle intérieur et des frontières, les points suivants sont particulièrement pertinents :

- La législation douanière doit conférer aux agents douaniers l'autorité nécessaire pour questionner, examiner et fouiller les personnes, les marchandises, les moyens de transport et vérifier les documents et les registres commerciaux à la frontière et sur le territoire national.
- Les conditions dans lesquelles les agents douaniers peuvent exercer leurs prérogatives devraient être clairement stipulées
- Les infractions et sanctions douanières doivent être fixées par la loi, ainsi que par la juridiction des organes en charge des poursuites. Les peines encourues devraient être suffisamment élevées pour permettre de lutter contre les irrégularités et la fraude et assurer la protection des frontières nationales face à la contrebande et à la criminalité organisée.
- Les inspections douanières doivent être effectuées dans le but de faciliter le commerce licite, et peuvent avoir lieu sur le territoire plutôt qu'aux frontières en fonction de la situation.

La législation douanière devrait être réexaminée afin de moderniser et simplifier la législation permettant ainsi

¹⁴ Pour en savoir plus sur les recommandations de la CE en matière de cadre juridique et réglementaire concernant les inspections douanières, veuillez consulter les « Schémas d'organisation des douanes de l'UE » 2007 (EU Customs Blueprints) (pour utilisation dans le cadre de la coopération extérieure de la CE) ; les documents juridiques de référence de l'OMD, y compris les Directives aux fins de l'élaboration de lois nationales permettant de recueillir et de transmettre les informations de nature douanière, le Modèle d'Accord bilatéral type et la Convention internationale d'assistance mutuelle administrative en matière douanière (Convention de Johannesburg)

un allègement du fardeau administratif et un renforcement de la sécurité juridique pour les entreprises et les citoyens.

Inspection des plantes et produits végétaux

La Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) de l'Organisation mondiale pour l'Alimentation et l'Agriculture des Nations Unies (FAO), réglemente les mouvements des plantes et de produits végétaux ainsi que leur protection contre des organismes dangereux. Pour l'Administration Nationale, cela revient à dire que la loi sur la santé des plantes devrait être élaborée en harmonie avec la Convention CIPV. En outre, les procédures de travail devraient être mises au point et se refléter en détail dans les instructions de travail des inspecteurs. Ceci non seulement pour l'importation, l'exportation ou le marché unique, mais aussi pour toutes les autres tâches officielles confiées au service national en question.

La coopération interne devrait s'ancrer dans des lois ou arrêtés et le type ou on devrait définir le niveau des inspecteurs engagés dans un accord ou dans la législation. Un cadre légal solide et transparent sur la collecte d'informations, la création de bases de données et les procédures de travail devrait former la base de la coopération intra-service.

Inspection des animaux vivants et produits d'origine animale

La législation sur l'inspection vétérinaire aux frontières doit définir tous les domaines de responsabilité, y compris ceux du ministère en question, de l'autorité centrale compétente, des inspecteurs vétérinaires aux frontières et des vétérinaires locaux opérant en dehors des PIF, ainsi que des procédures claires pour le respect des conditions de transit ou d'importation. Avant que toute nouvelle législation n'entre en vigueur, on devrait s'assurer de la transparence et de la responsabilité devraient en

consultant les principaux intervenants (gouvernementaux et du secteur privé). La réglementation devrait couvrir au moins les domaines suivants :

- Les conditions d'importation et de transit des envois commerciaux de produits d'origine animale destinés à la consommation humaine ou non et d'animaux vivants, y compris en matière de bien-être des animaux.
- Les conditions d'importation et de transit pour les mouvements non-commerciaux d'animaux domestiques ainsi que les questions de bien-être des animaux
- Les conditions d'importation de petits envois de produits d'origine animale destinés à un usage privé.
- Les responsabilités des importateurs aux PIF et dans les entrepôts désignés des douanes et des compagnies de ravitaillement de navires, de même que les responsabilités des sociétés de gardiennage des entrepôts
- Les responsabilités des services douaniers et éventuellement d'autres autorités surtout en ce qui concerne les contrôles des marchandises en transit, celles destinées à des entrepôts douaniers désignés et au ravitaillement des navires, l'inspection d'animaux domestiques et des biens personnels. Ces responsabilités devraient être clairement définies.

La coopération devrait aussi être réglementée entre les PIF et les vétérinaires à l'intérieur du territoire, par exemple avec les vétérinaires responsables des entrepôts douaniers intérieurs désignés en cas d'entreposage provisoire de marchandises en transit ou destinées au ravitaillement des navires. Une forme semblable de coopération s'est opérée entre les vétérinaires aux frontières et leurs collègues à l'intérieur du territoire responsables de stations de quarantaine, d'abattoirs, d'instituts de recherche, de certains établissements de produits animaliers dérivés et d'autres lieux spécialisés.¹⁵ Voyez les Exemples pratiques 2 sur le système TRACES.

¹⁵ La législation européenne contient de nombreux éléments supplémentaires pertinents pour la coopération intra-service, à la fois horizontale et verticale. Les règlements sur la coopération verticale opèrent une division des responsabilités entre les différents niveaux du service d'inspection vétérinaire, tandis que les règlements sur la coopération horizontale divisent les tâches entre les vétérinaires du même niveau. Les règlements sur la coopération verticale devraient comprendre des dispositions pour la préparation des comptes rendus et le flux d'informations entre les différents niveaux d'autorité.

L'Organisation Mondiale pour la santé animale (OIE) prépare des documents normatifs relatifs aux règles que les États membres peuvent utiliser pour se protéger de l'apparition des maladies et des microbes. Les normes de l'OIE sont reconnues par l'Organisation Mondiale du Commerce comme référence internationale pour les animaux vivants.¹⁶

Inspection des denrées alimentaires et des aliments pour animaux d'origine non animale

La législation relative à l'inspection de certaines denrées alimentaires et de certains aliments pour animaux d'origine non animale doit définir clairement l'étendue des compétences de tous les niveaux impliqués : du ministère de tutelle jusqu'aux services d'inspection situés aux points d'entrée désignés et aux agents locaux postés à l'extérieur des PED, en passant par l'autorité centrale responsable. Les textes devraient aussi prévoir des procédures claires pour la mise en application des réglementations à l'importation.

Une consultation des parties prenantes concernées (gouvernement et secteur privé) avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, apporterait transparence et responsabilité. À tout le moins, la réglementation devrait couvrir les principaux points suivants :

- Les conditions d'importation et les procédures d'inspection sur certains denrées alimentaires et aliments pour animaux d'origine non-animale aux PED, ainsi que les responsabilités des importateurs et des autres autorités impliquées dans ces inspections ;
- La mise à jour régulière de la liste des denrées alimentaires et aliments pour animaux soumis à des contrôles plus sévères.

Politique et stratégie globales de contrôle frontalier et intérieur

Chaque Agence de gestion des frontières devrait développer une politique et une stratégie globale de contrôle frontalier et intérieur devant être mises en œuvre par les quartiers généraux. Cette politique et stratégie de

contrôle frontalier doit déterminer et comprendre les normes pour l'analyse du risque et un contrôle sélectif, systématique, global et flexible ; le flux d'informations, ascendant et descendant ; les organismes responsables de la planification (au niveau central, régional et local) ; la coopération avec les autres agences de gestion des frontières ; la coopération transfrontalière ; les relations avec le commerce et le public ; la gestion ; le personnel (ressources humaines, compétences nécessaires et code d'éthique) ; la formation ; les installations, l'équipement et la technologie informatique.

Le point de départ devrait être l'identification des contrôles pouvant être déplacés des frontières vers l'intérieur du territoire sans avoir une influence négative sur la sûreté du pays et les autres contrôles qui doivent être effectués aux PPF, PIF et PED. L'objectif est de s'assurer que la priorité soit donnée à la sécurité et que les contrôles soient effectués là où ils sont les plus efficaces. Tout le personnel doit être familiarisé avec le contenu de la politique et de la stratégie, surtout en ce qui concerne les parties de la politique s'appliquant à leur PPF, PIF, PED ou PCI. La mise en œuvre de la politique devrait être régulièrement contrôlée par la direction.

5.2. Cadre institutionnel

L'objectif poursuivi en créant un cadre institutionnel est de s'assurer que l'agence dispose des structures organisationnelles nécessaires pour soutenir la mise en œuvre efficace des tâches de l'agence, ainsi qu'une coopération et communication intra-service efficaces.

Au moment de la création d'une agence de gestion des frontières, il faudra prendre en compte les points suivants :

- La situation actuelle à la frontière et dans le domaine de la gestion des frontières

¹⁶ Les documents les plus importants de l'OIE sont : le Code sanitaire pour les animaux terrestres et le Manuel des tests de diagnostic et des vaccins pour les animaux terrestres et le Code sanitaire pour les animaux aquatiques et le Manuel des tests de diagnostic et des vaccins pour les animaux aquatiques.

- Les tâches spécifiques de l'agence de gestion des frontières
- Les moyens par lesquels ces tâches doivent être effectuées (y compris les effectifs, l'infrastructure, l'équipement et les normes requises).

La plupart des pays fait la distinction entre les tâches accomplies au niveau central, régional et local :

- Le niveau central est celui où se trouve la direction, responsable du développement des politiques, de la législation, de la communication et de la supervision des opérations au niveau supérieur et, dans certains cas, aussi de la gestion des unités de spécialistes.
- Le niveau central (et parfois également le niveau régional) est celui où le centre de coordination opérationnelle 24/7 devrait être situé. Il devrait avoir la capacité de fonctionner 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 pour assurer la supervision, la coordination et la facilitation des activités opérationnelles et aussi pour lancer des actions en cas de situations urgentes. Tous les agents locaux de permanence devraient avoir accès direct au centre de coordination opérationnelle.
- Le niveau régional (parfois exclu dans des petits pays) supervise toutes les activités de gestion des frontières dans une zone spécifique et tous les PPF d'une section frontalière particulière. Les opérations des unités spéciales, les activités de surveillance des frontières ou les contrôles à l'intérieur du territoire peuvent être organisés au niveau régional.
- Le niveau local renvoie aux PPF, PIF et PED et au travail pratique qui y est accompli, y compris la surveillance des frontières.

Chaque Agence devrait s'assurer qu'une série d'ordres clairs existe. Ceci implique la création d'une politique et d'une stratégie au plus haut niveau de la direction qui seraient donc mises en œuvre par tous les niveaux opérationnels de manière standardisée et responsable. Tout le personnel doit avoir la compréhension de leur fonction, de celle de leur unité à l'intérieur de l'Agence ainsi que de leurs rôles et responsabilités spécifiques.

Un exemple de planification centralisée permet d'avoir un programme de planification continu multi-annuel,

un programme de travail annuel et un plan annuel d'activités et d'utilisation des ressources au niveau central et régional. Alors que le niveau local dispose d'un programme de travail annuel et d'un plan annuel ou mensuel d'activités et d'utilisation des ressources.

Unité de contrôle interne et audit externe

Les unités en charge du contrôle interne et de la rédaction de rapports devraient être en place au niveau central pour superviser non seulement le travail et la mise en œuvre cohérente des instructions opérationnelles, mais aussi l'utilisation efficace des ressources. Ces unités devraient aussi prévenir et enquêter sur des situations de corruption (voir chapitre 11). Dans les pays dotés d'un nombre élevé de PPF ou des pays avec des structures en développement, le besoin de superviser le travail et la conformité est plus élevé ; ainsi, des unités de contrôle interne pourraient être mises en place également au niveau régional. Les unités de contrôle interne ne font pas que superviser et évaluer le travail, mais peuvent aussi donner des instructions par exemple, au personnel récemment recruté. L'évaluation régulière du travail aide à détecter les irrégularités de quelque forme que ce soit et assure un suivi pour le système de gestion de la qualité de l'organisation.

En outre, un audit externe devrait être réalisé régulièrement en vue d'évaluer indépendamment l'efficacité des opérations de l'Agence et donner une évaluation du mécanisme de contrôle interne de l'Agence. Des procédures transparentes doivent être établies pour des actions correctives devant être prises en cas d'irrégularités, y compris des sanctions pour les contrevenants.

Unité d'analyse de risque

Toutes les Agences de gestion de frontières devraient disposer d'une unité d'analyse de risque ainsi que d'une unité statistique au niveau central et parfois également au niveau régional. L'unité d'analyse du risque devrait recevoir du terrain toutes les informations pertinentes, à commencer par les ambassades et les missions diplomatiques en passant par la zone pré-frontière et toutes les sources à l'intérieur du territoire. L'unité centrale devrait s'assurer qu'une analyse précise des informa-

tions soit faite ainsi que des suggestions pour des ajustements opérationnels et transmise à toutes les unités compétentes au niveau central, régional et local. Voyez le chapitre 10 traitant de façon plus détaillée l'analyse des risques.

Unités mobiles

Les unités mobiles sont déployées à différents endroits en fonction des besoins et des résultats de l'analyse du risque. Elles devraient être utilisées pour effectuer la surveillance aux frontières et pour assister le personnel des PPF lors de trafics intenses à la frontière (début/fin des vacances scolaires ou de la saison touristique), ou si un PPF a besoin provisoirement de spécialistes en vue de faire face à une situation particulière. Les unités mobiles devraient également effectuer des contrôles ciblés de personnes et/ou de biens (en fonction des résultats de l'analyse du risque) à l'intérieur du territoire et à la frontière le long des axes connus de contrebande.

Les unités mobiles devraient également pouvoir mener des opérations spontanées en toute indépendance par rapport au gestionnaire local dans les zones où la corruption est répandue.

La coopération et la coordination avec d'autres unités mobiles gouvernementales de surveillance ainsi qu'avec les unités mobiles des pays voisins devraient être recherchées. (Veuillez vous référer aux sous-chapitres 6.2 et 6.3).

Surveillance des frontières/contrôles aux frontières :

L'agence responsable de la surveillance et des contrôles aux frontières devrait être placée au ministère de l'Intérieur ou des Affaires intérieures (ou un ministère comparable) et peut être organisée comme une structure distincte au sein du ministère (c'est-à-dire rendant compte directement au Ministre ou au Secrétaire d'État) ou comme une division de la police nationale (rendant compte au chef de la police nationale). Dans tous les cas, on doit garder à l'esprit que les tâches de surveillance et des contrôles des frontières diffèrent énormément des tâches normales de police et requièrent un personnel spécialisé. Ceci ne signifie pas nécessairement qu'une

structure parallèle doit être créée, toutefois les éléments suivants devraient être présents :

- Un budget devrait être alloué spécifiquement pour les obligations aux frontières, y compris les salaires, l'infrastructure, l'équipement, l'entretien, la formation et d'autres activités.
- La direction de l'agence (de gardes-frontières) au niveau central doit disposer du pouvoir de décision sur tous les aspects stratégiques du contrôle aux frontières. Au niveau régional, le personnel responsable des questions de gestion aux frontières doit se trouver au sein de postes de police normaux et les ordres de commandement et les liens hiérarchiques en lien avec le directeur des gardes-frontières. Ce personnel, en terme de recrutement, de formation, de déploiement, de supervision devrait rester sous la direction au niveau central des gardes-frontières et non pas, par exemple, au niveau des commandements régionaux des gardes-frontières ou de la police.
- Étant donné que l'agence est responsable de la sécurité des frontières, elle doit déployer des agents à chaque PPF, mais l'unité ne doit pas nécessairement compter le même nombre de personnes à chaque PPF. Le nombre d'employés présents devrait varier en fonction de la taille et de la catégorie du PPF ainsi que de la variété de passagers qui l'empruntent (ressortissants nationaux, avec visa, etc.).
- Les gardes-frontières au niveau local devraient être en mesure d'effectuer des patrouilles à la frontière entre les PPF.
- L'agence devrait en principe être centralisée par l'intermédiaire d'une chaîne de commandement directe reliant des unités responsables à tous les niveaux (central, régional et local). Toutefois, un degré de centralisation trop élevé est contre-productif. L'unité au niveau local doit avoir assez d'autorité pour réagir rapidement et efficacement dans des situations imprévues et devrait être également en mesure de prendre des décisions pour les achats à petite échelle (par exemple, matériel de bureau).

Gestion des frontières sous autorité militaire : Les éléments énumérés ci-dessus s'appliquent quand la surveillance et les vérifications aux frontières sont effectués

par des unités militaires. Il est important que tous les agents et leurs supérieurs soient correctement entraînés aux techniques de contrôle des frontières tout en respectant les droits des personnes qu'ils contrôlent. La rigidité de l'organisation militaire et les pouvoirs décisionnels restreints dont disposent habituellement les forces armées peuvent être incompatibles avec les exigences de la mission de gestion des frontières. Celle-ci, en effet, requiert souvent que le personnel puisse prendre des décisions de façon relativement indépendante. Étant donné que le personnel effectue essentiellement des tâches civiles, les fonctions de gestion des frontières devaient être transférées à une autorité civile.

Agences douanières¹⁷

Les agences douanières doivent être présentes à la fois aux PPF et à l'intérieur du pays. La structure de l'organisation et la répartition des ressources devraient être déterminées principalement en fonction des besoins opérationnels. La décentralisation augmente notamment la flexibilité face aux évolutions du flux de marchandises et du trafic. La structure organisationnelle devrait également permettre à l'agence de communiquer efficacement et effectivement avec ses contreparties principales au niveau national et international. Les rôles, les responsabilités et les liens entre le niveau central, régional et local de l'administration et les bureaux régionaux doivent être clairement définis et connus du personnel (par exemple au moyen d'un organigramme).

- Le cadre institutionnel de même que la structure organisationnelle devraient être réexaminés régulièrement pour en assurer l'adéquation. Un système de gestion de la qualité et d'évaluation des résultats peut aider à obtenir de façon continue des standards élevés.
- Il devrait y avoir un système d'audits internes réguliers pour assurer une utilisation efficace des ressources et une évaluation du travail des agents des douanes à tous les niveaux de l'organisation.
- Les PIF et les PCI devraient disposer d'unités mobiles des douanes et de laboratoires. Les ressources humaines et financières ainsi que les programmes adé-

quats de formation, l'équipement et les TIC pour de telles unités mobiles doivent être appliqués dans les plans de gestion et d'investissement.

Bien que les agents des douanes demeurent présents aux PPF, on tend à déplacer vers l'intérieur des terres le contrôle approfondi des cargaisons. Les contrôles aux frontières devraient se concentrer sur les aspects sécuritaires, tandis que les contrôles commerciaux et fiscaux peuvent être effectués ailleurs. Le grand avantage des contrôles des cargaisons à l'intérieur du territoire est la réduction du temps d'attente au PIF, permettant ainsi un flux plus rapide de la circulation. En outre, les installations et l'infrastructure adéquates pour les contrôles douaniers ne doivent pas rester à la frontière, si le terrain ne convient pas ou si la situation géopolitique est difficile.

Les installations de contrôles à l'intérieur du territoire peuvent être partagées par plusieurs PPF, ce qui permet une utilisation plus efficace des ressources. La coordination avec les services d'inspection vétérinaire, de l'hygiène des denrées alimentaires et aliments pour animaux ou encore phytosanitaire est nécessaire puisque leurs travaux d'inspection sont dans une large mesure réalisés à la frontière d'un État. Les cargaisons dans lesquelles des échantillons doivent être prélevés pour des tests en laboratoire devraient être placées sous la supervision des douanes et les marchandises conservées dans des entrepôts désignés (au PIF, au PED ou à l'intérieur du territoire). En outre, la destruction, la transformation et le renvoi d'une cargaison devraient être exécutés sous la supervision des douanes, au cas où un résultat non favorable apparaît.

Inspection de plantes et produits végétaux

Il existe différents moyens d'organiser les inspections phytosanitaires à la frontière. Un système à deux échelons est très efficace. Le travail est effectué par deux niveaux différents, le second au niveau local doit rendre compte au premier au niveau central. D'autres systèmes

¹⁷ Consultez les « Schémas d'organisation des douanes de l'UE » 2007 (EU Customs Blueprints) pour des lignes directrices plus détaillées sur le cadre institutionnel des agences douanières

disposent d'un niveau régional supplémentaire, mais un trop grand nombre d'interventions pourrait engendrer le risque d'une application des règlements incohérentes et de ralentir le flux d'informations.

Dans le système à deux niveaux que nous recommandons, le niveau central effectue la planification stratégique ainsi que l'évaluation du risque et le niveau opérationnel a pour responsabilité la gestion de celui-ci.

Il n'est pas recommandé que le service d'inspection phytosanitaire frontalier soit présent à chaque PPF. Au lieu de cela, le service devrait concentrer ses activités à des PPF terrestres, maritimes et aériens sélectionnés et tout le trafic requérant une inspection ou une certification phytosanitaire devrait être canalisé en conséquence. Les PED (y compris ports et aéroports) le long des routes principales de commerce devraient être effectués de façon à ne pas gêner inutilement le commerce international. Dans certains pays, le service d'inspection phytosanitaire délègue certaines responsabilités au service des douanes, notamment aux PPF où il n'est pas présent ou pas présent en permanence (voir sous-chapitre 6.1 sur les accords inter-agences).

Inspection d'animaux vivants et de produits d'origine animale

L'inspection vétérinaire peut être organisée de différentes manières, l'important étant qu'elle soit en mesure d'exécuter son mandat de façon efficace et effective. Le système à deux niveaux décrit plus haut est un modèle de cadre institutionnel.

En premier lieu, l'inspection vétérinaire doit déterminer le nombre de PIF dont elle aura besoin et identifier les PPF où ils seront situés. Elle doit aussi décider de la quantité d'effectifs à déployer. Cet exercice devrait être guidé par les exigences liées au flux d'importation et réalisé en coordination avec les agences de gestion des frontières et en particulier le service des douanes. En règle générale, il faut établir au moins un PIF à un PPF portuaire, un PPF routier et un PPF aéroportuaire, et parfois à un PPF ferroviaire en fonction de la géographie du pays et des flux commerciaux. Les heures

d'ouverture des PIF peuvent varier de 8 à 24 heures par jour. Habituellement, l'inspection d'animaux vivants exige de plus longues heures d'ouverture en raison des normes à respecter en matière de bien-être animal et parce qu'il faut éviter les délais d'attente inutiles.

Dans les pays où les contrôles à l'intérieur du territoire ne sont pas autorisés (par exemple, dans l'UE.), le PIF doit disposer d'installations permettant le déchargement des marchandises et, si nécessaire, leur entreposage ou stockage pendant la nuit, par exemple dans l'attente des résultats des analyses éventuelles en laboratoire.

Les ressources adéquates pour l'inspection des animaux de compagnie devraient être disponibles aux aéroports ainsi qu'aux points d'entrée routiers et ferroviaires. Des installations devraient être prévues pour abreuver et nourrir les animaux retenus.

Inspection des denrées alimentaires et aliments pour animaux d'origine non animale

Il existe différentes manières d'organiser le contrôle plus strict sur certains denrées alimentaires et aliments pour animaux d'origine non animale, pour autant que l'agence honore son mandat de manière efficace et efficace. Le système à deux niveaux décrit précédemment constitue un modèle de cadre institutionnel.

L'inspection portant sur l'hygiène des produits alimentaires et des aliments pour animaux doit en premier lieu déterminer le nombre de PED dont elle aura besoin et identifier les PPF où ils seront situés. Elle doit aussi décider de la quantité d'effectifs à déployer. Cet exercice devrait être guidé par les exigences liées au flux d'importation et réalisé en coordination avec les agences de gestion des frontières et en particulier le service des douanes.

L'autorité compétente peut autoriser la poursuite du transport de la cargaison dans l'attente des résultats des analyses. Dans ce cas, elle doit faire en sorte que des mesures appropriées soient prises pour que cette cargaison reste sous surveillance et ne puisse pas circuler librement.

5.3. Procédures

Les procédures définissent comment le travail d'une agence se fait en identifiant les responsabilités et en donnant une description par étape de la méthode de mise en œuvre d'une tâche spécifique.

Les procédures **décrivent ce qui doit être fait, par qui, quand et comment** et revêtent différentes formes : décrets, instructions, circulaires ou manuels. Ceux-ci devraient être disponibles à titre de référence pour tout le personnel à tout moment. Les procédures devraient couvrir toutes les tâches pertinentes à tous les niveaux d'une agence de gestion des frontières et pour tous les types de frontières en incluant :

- des procédures de contrôle se concentrant sur les flux de travail réguliers et des orientations quant aux contrôles à effectuer, leur fréquence, leur portée et la méthodologie. Les obligations pour les personnes traversant la frontière devraient être énoncées clairement : documents nécessaires, frais, etc. ainsi que les étapes à suivre lorsqu'une violation est constatée. Les procédures de contrôle doivent être cohérentes dans l'organisation, mais pas nécessairement identiques à chaque PPF/PIF/PED. Des mesures doivent être prises pour s'assurer que les procédures de contrôle ne constituent pas des obstacles au commerce et aux échanges sociaux et culturels.
- Les procédures de contingence pour les incidents ou situations imprévues ; l'alerte avancée
- La documentation, les formulaires standards, les modèles, la collecte des données statistiques, etc.
- Le flux d'informations au niveau central, régional et local. Il est important que le partage d'informations se fasse de bas en haut et également de haut en bas, c'est-à-dire du niveau central vers le niveau local.

Les responsabilités devraient être clairement réparties : la personne en charge devrait être identifiable à chaque étape du flux de travail par le biais de cachets ou de signatures, ou dans le cas d'un traitement électronique à l'aide des noms d'utilisateurs et des mots de passe. Pour

de plus amples informations sur les mesures de lutte contre la corruption, voir le chapitre 11.

Les procédures pour l'échange d'informations sont importantes ; une lacune dans ce domaine peut signifier que les informations nécessaires ne soient pas disponibles parce qu'elles arrivent incomplètes, en retard ou pas du tout. Ceci peut avoir comme conséquence que les réponses aux situations urgentes soient retardées, que la planification opérationnelle soit basée sur une image incomplète de la situation sur le terrain et que les données statistiques indispensables pour l'analyse des risques soient incomplètes et en conséquence non fiables. Veuillez vous référer à l'exemple pratique 1 à la fin de ce chapitre.

Les niveaux régional et local ont besoin également de recevoir des mises à jour en ce qui concerne les nouveaux développements, les événements attendus, un nouveau mode opératoire des contrebandiers, des trafiquants, des migrants irréguliers, les nouveaux types de falsifications de documents, etc. À ces fins, les profils de risque et de profils opérationnels peuvent se révéler utiles. Les procédures d'échange d'informations devraient ainsi couvrir les sujets suivants :

- Rapports journaliers/hebdomadaires/mensuels (à partir du niveau local/régional vers le niveau central et à partir du niveau central vers le niveau local/régional) : format, calendrier, personne responsable
- Rapports analytiques (du niveau central au niveau régional et local)
- Collecte de données statistiques
 - Niveau local : personne responsable, quelles données choisir, comment les recueillir, le, modèle de rapport, quand et à qui les transmettre ?
 - Niveau central : les personnes responsables, le modèle de rapport, quand et à qui le transmettre ?
- Alerte avancée : personne responsable, types de situations

Les unités du niveau central devraient développer des procédures, définir quelles informations devraient être

transmises à tel ou tel interlocuteur, sous quelle forme et selon quelle fréquence. Les sujets à inclure sont :

- Quelles informations doivent être collectées à la frontière ?
- Les modèles nécessaires ou un système centralisé (base données)
- Quels documents sont nécessaires à la frontière et qui doit les détenir, quelles informations sont fournies à quels départements du service ?
- Quel est le sort des documents (transmis/copiés/entrés dans une base de données) ?
- Quelle méthode de communication doit être utilisée et dans quels cas ? (comme des systèmes de cryptage informatique pour certaines informations sensibles)

Surveillance des frontières/contrôles aux frontières

En général, les procédures doivent être établies pour :

- Les patrouilles (frontière, zone frontalière), programmées et improvisées, et selon le type de frontière et le type de moyens de transport utilisé.
- Le contrôle des personnes et, le cas échéant, de leurs animaux domestiques.
 - Contrôle de première ligne (minimum et minutieux) incluant le profilage de routine et les interrogations.
 - Contrôle de seconde ligne : effectué dans un lieu spécialement prévu à cet effet et distinct du lieu du contrôle de première ligne
 - Interrogation et fouille physique
 - Refus ou autorisation d'entrée, détention et procédures d'éloignement (en particulier aux ports et aéroports)
 - Demandeurs d'asile (cf. chapitre 9)
- Communication (matériel, appels)
- Coopération avec les services de soutien aérien (hélicoptères, avions)
- L'utilisation de l'infrastructure et de l'équipement, en ce compris les systèmes de surveillance technique portables

- Rapport, communication et échange d'informations à tous les niveaux
- Documentation à tous les niveaux
- Arrestation et traitement de migrants irréguliers, enquêtes
- Déploiement de personnel
- Les procédures pour les cas représentant une menace ou qui constitueraient un crime (responsabilités, flux de travail et échange d'informations avec les forces de police régulières par exemple, avec la police de la route ou d'autres patrouilles policières en action en cas de chasse à l'homme)
- Les procédures de contingence et les procédures pour les situations qui requièrent une action urgente (y compris recherche et sauvetage)
- Profilage : outre le profilage de routine effectué par chaque garde-frontière, il faudrait aussi mettre en place une structure encadrant l'utilisation des profils de risque ainsi qu'une procédure pour des contrôles plus poussés sur des candidats choisis au hasard.

Le travail du commandant (par exemple, le chef de quart) consiste à garantir des normes de qualité communes à toutes les opérations.

Douanes

Les procédures douanières doivent viser le juste équilibre entre la collecte des recettes, la protection des citoyens et la facilitation des flux commerciaux.

Les procédures de contrôle doivent porter sur les importations, les exportations et les marchandises en transit de même que sur les véhicules et les personnes qui franchissent les frontières avec des marchandises. Pour ce qui est des biens commerciaux, elles doivent être appliquées avant l'arrivée des dites marchandises aux frontières, lors du passage voire plus tard, en fonction de certaines circonstances (moyen de transport, trafic à caractère privé/commercial, niveau de risque, disponibilité des informations, etc.)¹⁸. Toutes les procédures de contrôle doivent se fonder sur la politique de contrôles

¹⁸ Veuillez consulter les « Schémas d'organisation des douanes de l'UE » 2007 (EU Customs Blueprints) (pour utilisation dans le cadre de l'aide extérieure de la CE)

aux frontières (pour les PPF) et sur la politique de contrôle intérieur (pour les PCI) ainsi que sur la stratégie de contrôle aux frontières propre au secteur. Enfin, elles doivent s'appuyer sur des analyses du risque menées par le renseignement et des techniques de sélectivité.

Un moyen de réduire le temps d'attente aux PPF serait de concentrer les contrôles sur les aspects sécuritaires uniquement, tandis que les contrôles à l'importation et à l'exportation (mainlevée) s'effectueraient à l'intérieur du territoire.

Pour les cargaisons en transit contenant des marchandises passant par un PPF et destinées à un contrôle final à un PCI, un entreposage préliminaire et un contrôle préliminaire doivent être disponibles et les vérifications devraient avoir lieu uniquement si un risque de fraude est détecté.

Les voyageurs doivent avoir la possibilité de déclarer des biens non-commerciaux aux PPF et de les faire dédouaner ; les vérifications douanières sont essentiellement réalisées au point de franchissement si un risque ou une fraude a été détectée.

Inspection des plantes et produits végétaux

Les inspections devraient être menées par des inspecteurs phytosanitaires aux PIF et, dans certains cas, au point de destination ou à tout autre endroit où les envois phytosanitaires peuvent être identifiés, pourvu que leur intégrité phytosanitaire soit maintenue et que des procédures appropriées puissent être mises en œuvre.

Des échantillons peuvent être prélevés sur les marchandises à des fins d'inspection phytosanitaire, pour des tests en laboratoire ou pour classement. Le flux d'informations entre les services d'inspection et le laboratoire devrait être rapide, car la mainlevée sur les marchandises peut dépendre des résultats des tests et de l'analyse en laboratoire.

Il est important de consigner sous forme d'instructions écrites toute la procédure de prélèvement des échantillons, y compris d'indiquer le laboratoire choisi pour

l'analyse des échantillons et le type d'analyse à faire. Les tests de laboratoire devraient être faits conformément aux normes reconnues. A cette fin, les tests doivent respecter le schéma officiel de test ou les normes officielles internationales pour la détection d'organismes dangereux.

Inspection d'animaux vivants et de produits d'origine animale

Les codes de procédure de l'inspection vétérinaire aux frontières devraient contenir les instructions suivantes :

- La pré-notification des chargements et autres taxes de l'importateur ou du responsable du chargement accompagnée de la première partie du Document vétérinaire commun d'entrée (DVCE)
- Les originaux des documents les accompagnant
- L'identification et la sélection des chargements soumis à examen
- Type et fréquence des contrôles à effectuer par les vétérinaires des PIF à la fois pour l'inspection des produits d'origine animale et des animaux vivants (contrôles des documents, de l'identité et contrôles physiques)
- Les procédures de prélèvement d'échantillons sur la base d'un plan annuel de surveillance et les échantillons devant être expédiés en laboratoire, y compris la communication et le flux d'informations entre les services d'inspection et le laboratoire.
- Les procédures spéciales concernant les cargaisons en transit, destinées à l'entreposage dans des entrepôts désignés des douanes ou au ravitaillement de navires à la fois à l'entrée et à la sortie des PIF, l'entreposage et l'établissement de destination en incluant les droits de gardiennage et les compétences des PIF et des vétérinaires à l'intérieur du territoire, la canalisation de certaines cargaisons vers la destination désignée et le flux de communication et d'informations entre les vétérinaires des PIF et les vétérinaires officiant à l'intérieur du territoire
- La répartition des responsabilités avec les autorités vétérinaires à l'intérieur du territoire (passage, cargaisons réimportées retournées à l'établissement d'origine, supervision des entrepôts désignés,

supervision de la destruction des déchets alimentaires)

- Contrôle des marchandises personnelles
- Contrôles des mouvements commerciaux et non-commerciaux, protection des animaux
- Documents standardisés (DVCE) pour l'approbation ou le refus des envois
- Les envois refusés, réimportés et réexpédiés, les flux d'informations y afférant
- Sanctions en cas de violation
- Frais à facturer

Voyez les Exemples pratiques 4 et 5 à la fin de ce chapitre.

Un plan annuel d'inspection et d'échantillonnage devrait être mis au point sur base des statistiques concernant les quantités de marchandises importées, l'expérience acquise par la pratique et les informations sur les risques pour la santé publique et animale envoyées par les autres services, d'autres pays et des organisations internationales.

Inspection des denrées alimentaires et aliments pour animaux d'origine non animale

Les manuels de procédures sur les inspections portant sur l'hygiène des denrées alimentaires et des aliments pour animaux devraient contenir les instructions suivantes :

- Liste des denrées alimentaires et aliments pour animaux d'origine non animale soumis à inspection et fréquences des contrôles ;
- Pré-notification à l'aide du Document d'entrée commun (DEC);
- Procédures de contrôle et de prélèvement, y compris les règles pour la poursuite du transport dans l'attente des résultats des analyses ;
- La répartition des compétences par rapport aux autorités en charge de l'hygiène des denrées alimentaires et aliments pour animaux sur le territoire ;
- Documents standardisés (DEC) pour l'autorisation ou le refus des cargaisons.

Autorité déléguée

Une institution travaille de manière plus efficace lorsque le personnel aux différents niveaux est autorisé à prendre des décisions avec un certain degré d'autonomie. Ceci permet à la direction de se consacrer aux tâches principales et non pas de donner la priorité aux questions administratives. Ainsi, cela permet de prendre plus rapidement à un niveau opérationnel des décisions importantes (sans qu'il soit nécessaire de s'en référer continuellement à la hiérarchie). Bien que la définition des politiques et la supervision soient du ressort de la direction centrale, la gestion dans les détails de toutes les unités et du personnel n'est pas performante puisqu'elle engendre des retards dans la prise de décision.

5.4. Ressources humaines et formation

La qualification du personnel à la frontière est essentielle pour la qualité des services prestés. Il est donc important qu'une formation spécifique pour les fonctions exercées aux frontières soit mise en place et que le personnel compétent soit recruté conformément à des critères objectifs.

Ressources humaines

La stratégie des ressources humaines d'une agence de gestion des frontières devrait contenir les éléments suivants :

- Descriptifs de postes détaillés pour l'ensemble du personnel sur la base du cahier des charges de l'Agence.
- Procédures objectives et transparentes écrites pour un recrutement basé sur le mérite en tenant compte des aptitudes pour le travail et de la formation et procédures transparentes pour le licenciement.
- Des règles bien établies pour un système de rotation à l'intérieur de l'Agence de gestion des frontières, qu'il s'agisse à la fois du lieu d'affectation et des tâches confiées, soit par voie de volontariat ou d'une désignation obligatoire. Ceci permet

aux agents des frontières d'être confrontés à différentes tâches et obligations et renforce ainsi leur expérience et élargit leur domaine d'expertise. Ceci est extrêmement utile en début de carrière et peut également permettre de dissuader la corruption en rendant plus difficile la création de réseaux de corruption.

- Identification de la quantité et des types de personnel nécessaires (encadrement, opérationnel, administratif, spécialiste, etc.).
- Déploiement des effectifs, de l'équipement et des autres ressources pour l'agence dans son ensemble et pour chaque poste pris séparément (en fonction des résultats de l'analyse du risque).
- Salaires adéquats.
- Mécanismes de supervision et d'évaluation du personnel.
- Code de conduite (droits et obligations).
- Formation.

Il faudrait analyser la performance des agents aux niveaux local, régional et central conformément aux normes professionnelles à l'aide d'examen sur les performances et l'utilisation d'un formulaire national unique. Il est recommandé d'instaurer un système transparent de promotion basé sur le mérite afin de permettre un plan de carrière clair pour des agents motivés. Le niveau de formation requis et l'aptitude physique des nouvelles recrues devraient être testés et les recrues doivent répondre aux exigences morales et légales (casier judiciaire).

Formation

Les tâches de gestion des frontières sont très spécialisées, cette spécialisation devrait se refléter dans les plans de formation qu'il s'agisse de la formation de base, avancée, théorique ou pratique en salle de classe et de la formation sur le terrain, complétée par un encadrement personnalisé (*coaching*) et un tutorat (*mentoring*) sur le terrain. La formation devrait être une constante pour les membres du personnel tout au long de leur carrière (cours de mise à jour, de spécialisation, d'acquisition de nouvelles compétences/d'information) et devrait se baser sur des manuels et programmes de formation mis à

jour régulièrement. Le concept GIF devrait être une partie intégrante des formations.

Outre la formation liée directement à la gestion de frontières, des cours sur les aptitudes à l'encadrement, des cours de langues et d'informatique sont recommandés. Une formation conjointe des agents avec différents profils peut être envisagée afin d'encourager un échange d'idées.

Les agences de gestion des frontières devraient disposer d'installations de formation centralisées et – selon la taille et les ressources du pays – de plusieurs bureaux ou centres « satellites » de formation. L'introduction d'une formation des formateurs devrait être envisagée, grâce à laquelle plus de formateurs internes seraient disponibles pour transmettre rapidement les connaissances jusqu'au niveau du terrain.

5.5. Communication et échange d'informations

L'objectif de la communication et de l'échange d'informations est de réglementer et de standardiser un flux d'informations rapide et efficace et une documentation fiable.

Communication

Le personnel opérationnel d'une agence de gestion des frontières a besoin d'informations pertinentes et à jour afin d'exécuter son mandat et d'apporter une réponse aux menaces et urgences de manière appropriée. Une unité au niveau central doit disposer de statistiques et de données ainsi que d'informations concernant les activités des autres unités, puisque ces éléments constituent la base pour établir le budget, les ressources, les instructions, la planification et la formulation de stratégie et aident à superviser le travail au niveau régional et local.

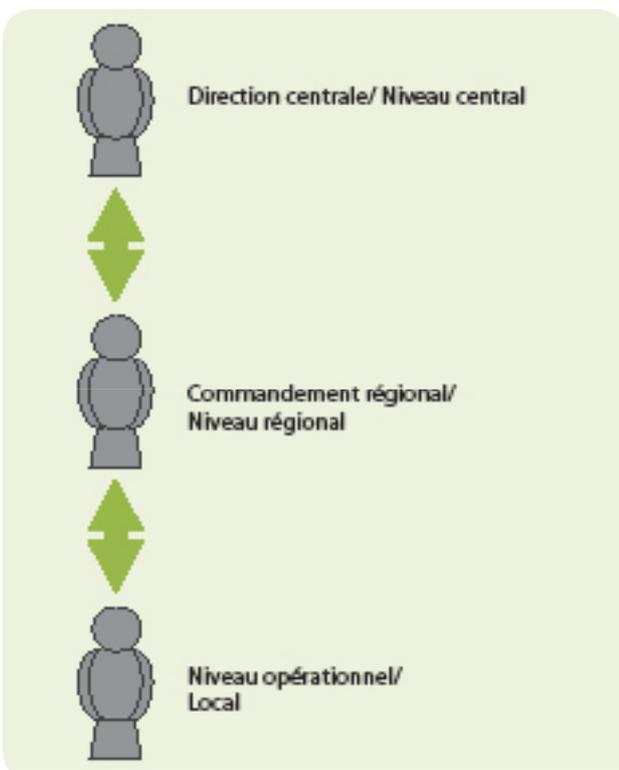
Le flux d'informations au niveau de chaque agence de gestion des frontières doit être **horizontal** et **vertical**.



Le flux horizontal représente l'échange d'informations entre différents individus, départements ou unités au **même niveau de l'organisation**. Ce flux devrait avoir lieu à tous les niveaux organisationnels d'une agence : au sein du siège central, des centres régionaux et des unités locales.

Le flux vertical représente l'échange d'informations entre différents individus, départements ou unités à **différents niveaux organisationnels**.

Une communication efficace est obtenue grâce à l'emploi de plusieurs méthodes :



- Réunions :
- Réunions d'équipe de routine dans la même unité organisationnelle ; réunions inter-départements ; réunions du personnel/d'encadrement ; réunions ponctuelles (*ad hoc*)
- réunions d'équipe de routine dans la même unité organisationnelle ; réunions inter-départements ; réunions du personnel/ d'encadrement; réunions ponctuelles (*ad hoc*).
- Circulaires/notes d'information (*briefing*) : informations écrites devant être distribuées par le biais de systèmes informatiques, courriel, copies papier, panneaux d'affichage, etc.
- Les bases de données : copies papier ou sources de référence électronique, qui peuvent être visées par le personnel pour des informations opérationnelles ;
- Rapports : rapports réguliers et ponctuels (*ad hoc*).
- Activités conjointes (par exemple, formation) : la connaissance des missions et activités d'autres unités améliore le fonctionnement général de l'agence (si le personnel comprend le flux de travail général de l'agence, il peut donc mettre en œuvre sa participation plus efficacement).
- Échange de personnel : le placement provisoire du personnel dans une unité différente pour lui donner une compréhension claire des tâches et activités des autres unités.

Échange d'informations

Le système d'échange d'informations devrait être présenté dans un **guide d'instructions opérationnelles** ou dans un **manuel** qui devrait également inclure des formulaires et des modèles standardisés pour la transmission de données statistiques ou d'informations. Le fait de posséder un système harmonisé pour la collecte des données facilite aussi l'échange de données et la coopération avec d'autres services.

Indépendamment de la méthode utilisée (faite sur mesure ou un **système TI** de base, échange d'informations par le biais de copies papier ou par téléphone), la **protection des données** doit toujours être assurée.

Si des réseaux électroniques entre les niveaux central, régional et local peuvent être établis, le système TI devrait :

- Assurer un échange automatisé d'informations et de communication à l'intérieur de l'agence de gestion frontalière grâce à un système unifié, par exemple via une base de données, l'intranet et l'e-mail
- Fournir un système de collecte, de traitement et de distribution des données et des informations avec un accès en temps réel pour les utilisateurs autorisés.
- Permettre la gestion du flux de données
- Permettre l'identification des utilisateurs par le biais de profils d'accès et de mots de passe
- Inclure un système d'alerte central
- Inclure la possibilité de créer des synthèses statistiques et analytiques (à condition d'identifier la ou les personnes disposant de cette autorité)
- Assurer la sécurité et l'intégrité du système, par exemple, par le biais de pare-feu et de la cryptographie
- Permettre des liens vers l'équipement de protection électronique (détecteurs, radars, caméras thermiques fixes, etc.) quand ceci est faisable
- Être interopérable avec les systèmes TI des autres autorités compétentes en tenant compte de la protection des données

5.6. Infrastructure et équipement

L'infrastructure et l'équipement servent de soutien au personnel opérationnel et devraient être adéquats pour l'exécution de ses tâches.

L'équipement utilisé par les agences de gestion des frontières se compose habituellement d'un équipement de base et de matériel spécialisé. Il devrait être adéquat et disponible en suffisance pour la surveillance des frontières

proprement dite et pour le traitement du flux de passagers et de véhicules à chaque PPF, PED et PIF. Les caractéristiques de l'équipement devraient être mises en conformité par chaque agence grâce à une politique générale d'investissement prenant en considération le volume et la nature du trafic à chaque PPF. Ce n'est pas nécessaire que chaque PPF ou PCI soit équipé de la même manière, mais des normes minimales devraient être respectées ; les besoins des PPF et des PCI identifiés pour traiter des marchandises à haut risque devraient être pris en compte.

Puisque les restrictions budgétaires sont monnaie courante, les plans d'investissement sont nécessaires afin de s'assurer que l'infrastructure et l'équipement adéquats soient fournis à temps, en pratiquant une économie d'échelle. De tels plans devraient couvrir les PPF, les unités de surveillance des frontières, les PIF, les PED, l'équipement nécessaire aux fouilles, l'infrastructure, le matériel de communication, les véhicules, les routes, les aires de stationnement, etc. La quantité de l'équipement à fournir doit être décidée au niveau central, mais seulement après coordination avec le niveau local pour s'assurer que les besoins réels sont satisfaits¹⁹. Il est tout aussi important qu'un budget adéquat soit alloué aux équipements.

Équipement de base

L'équipement de base comprend :

- Des uniformes et des bottes appropriés aux conditions de travail
- Des véhicules
- Des cachets d'entrée et de sortie
- Un équipement de base pour la détection de faux documents (lumières ultraviolettes, loupes et matériel de comparaison)
- Un équipement de base pour la fouille (miroirs, lumières, outils)
- Un équipement de base pour la surveillance (caméras, vision nocturne)
- Un équipement de communication (radio, téléphone mobile, télécopie, ordinateur)
- Des armes

¹⁹ Veuillez consulter le Catalogue Schengen de l'UE sur les Contrôles aux frontières extérieures, éloignement et réadmission : recommandations (et meilleures pratiques) pour des exemples d'équipements nécessaires pour les contrôles minimum et poussés ; voir également les « Schémas d'organisation des douanes de l'UE » (EU Customs Blueprints) pour plus d'informations sur l'infrastructure et l'équipement des agences douanières.

- Un équipement de sécurité personnelle (par exemple, gilet pare-balles)

Équipement spécialisé

En raison de son coût relatif et de la nécessité pour les opérateurs d'être formés à leur utilisation, cet équipement devrait être distribué selon les besoins (en fonction des résultats de l'analyse du risque) à des endroits précis comme les PPF où le trafic est intense. Il comprend des articles très perfectionnés et généralement plus coûteux, tels que :

- Machines à rayons X mobiles ou fixes
- Systèmes de vérification des documents
- Laboratoires de police scientifique
- Unités canines

L'entretien adéquat de l'équipement est aussi essentiel. Un budget spécial doit être alloué pour sous-traiter les réparations ou pour former et employer le personnel de maintenance. Au moment d'envisager l'éventuelle

acquisition d'un nouvel équipement avec des donneurs de fonds, les agences impliquées devraient tenir compte des coûts de fonctionnement et de maintenance. Il est par exemple moins cher d'entretenir un parc véhicule qui comporte le même modèle de voitures.

Infrastructure

On entend par infrastructure les structures physiques telles que les bâtiments et les routes. Elle concerne les bureaux centraux et sections administratives ainsi que les PPF/PIF/PED aux frontières terrestres, aériennes et maritimes. Les normes spécifiques utilisées dépendront de l'agence impliquée, du type de bureau, du lieu et de l'évaluation des besoins de cette agence basée sur l'analyse du risque. Les PIF, par exemple, doivent respecter certaines exigences en matière d'infrastructure et d'équipements. Il en va de même, dans une certaine mesure, pour les PED (voir chapitre 6). Voyez l'Exemple pratique 3 ci-dessous.

Exemples pratiques

 **EXEMPLE PRATIQUE 1** : Le manuel du garde-frontière pour l'échange d'informations sur la migration irrégulière

Un manuel opérationnel pour la collecte et le flux d'information sur la migration irrégulière, le trafic d'êtres humains, la criminalité transfrontalière et un système d'alerte avancée pour toutes les unités de garde-frontière et de police exerçant des fonctions de police aux frontières, qui décrit les éléments suivants:

- Les principales définitions dans le domaine de la gestion des frontières
- Les données à collecter (relatives aux différents types d'actes illégaux)
- Les responsabilités et procédures pour collecter et échanger des données et informations au niveau local, régional et central, en ce compris l'échange ad hoc d'informations
- Les types de rapports
- La dissémination des informations : échange d'informations de haut en bas et de bas en haut en intra-service, et au niveau inter-agences et international
- l'analyse de l'information
- Les modèles

EXEMPLE PRATIQUE 2: Système de contrôle du commerce et de l'exportation

Les inspecteurs vétérinaires aux frontières de l'Union Européenne utilisent le système basé sur internet TRACES (Trade Control and Export System/Système de contrôle du commerce et des exportations), ce dernier envoie des informations aux autres autorités vétérinaires et comprend également des données sur les marchandises importées fournies par l'importateur. L'accès aux informations importantes dans TRACES devrait être accordé aux unités d'inspection vétérinaire frontalière et aux douanes. TRACES peut également être utilisé pour collecter des informations pour des audits et la base de données de TRACES couvre la plupart des besoins en termes de rapports de routine. Les importateurs ont seulement accès à leurs propres données enregistrées et les douanes ne peuvent modifier aucune information, mais seulement les vérifier.

EXEMPLE PRATIQUE 3: Infrastructure PPF

Cette liste résume les normes et les bonnes pratiques de l'UE en termes d'infrastructure aux PPF.

- Le nombre de voies de contrôle (entrée et sortie) est adéquat par rapport au volume de trafic attendu et au personnel disponible
- Des voies de contrôle distinctes existent pour le trafic commercial et non commercial, en ce compris les voyageurs à pied, les bus, les camions, les véhicules lourds et les convois exceptionnels (par exemple, les matières dangereuses)
- La signalisation adéquate est en place
- Les détecteurs de radioactivité sont en place le long des voies d'entrée
- Le PPF et son voisinage immédiat sont sous surveillance technique
- Le terrain du PPF dispose d'une clôture et d'un éclairage
- Des pièces sécurisées pour les interrogatoires et espace de détention sont disponibles sur place (pour permettre la conduite d'enquêtes sur place et pour sécuriser les contrevenants)
- Des installations pour demandeurs d'asile existent (accessibles seulement aux membres du personnel qui s'occupent directement du cas)
- Un réseau de communication est en place (téléphones, TI, internet, etc.)
- Des installations pour l'inspection des véhicules existent sur place. Celles-ci se trouvent dans des endroits distincts et sécurisés où les véhicules suspects peuvent être inspectés/fouillés minutieusement ; à l'abri de la pluie et du vent, ils sont construits sur un terrain nivelé et solide (pour faciliter les recherches, par exemple en cas d'utilisation de détecteurs de mouvements).
- Des installations distinctes et sécurisées pour entreposer les marchandises saisies sont assez grandes pour contenir des véhicules
- Un incinérateur correspondant aux exigences vétérinaires et phytosanitaires existe sur le site
- Le personnel dispose d'installations propres qui lui sont réservées et d'autres pour le public
- Des installations spécifiques pour les voyageurs existent, telles qu'aires de stationnement et toilettes publiques (distinctes de celles du personnel).
- Banques et/ou bureaux de change et compagnies d'assurance
- Installations pour transitaires/ transporteurs

 **EXEMPLE PRATIQUE 4:** Procédures pour inspection vétérinaire

La législation européenne sur l'inspection vétérinaire aux frontières contient entre autres des règlements détaillés relatifs aux procédures pour les contrôles de documents, d'identité et physiques, quant à l'admission et au refus, le prélèvement d'échantillons, les frais et les systèmes d'information à utiliser. Il existe également des règlements sur des procédures spéciales telles que le transit, l'entreposage dans des installations douanières, le ravitaillement de navire et le guidage. Une disposition importante prévoit que le service des douanes ne devra pas permettre l'entrée ou le traitement dans des zones franches ou entrepôts francs pour des produits sujets à des contrôles vétérinaires sans l'approbation de l'autorité compétente.²⁰

 **EXEMPLE PRATIQUE 5:** Inspection des denrées alimentaires et des aliments pour animaux d'origine non animale

Depuis 2010, la législation européenne stipule que certains denrées alimentaires et aliments pour animaux d'origine non animale sont soumis à des contrôles renforcés aux PED à l'entrée du territoire de l'UE. Ceci se traduit par des contrôles de la totalité des documents et une fréquence spécifique pour les contrôles physiques portant sur le risque identifié. La liste de ces produits fait l'objet d'une mise à jour trimestrielle de façon à prendre en compte les informations les plus récentes grâce à l'obligation de faire rapport à la Commission européenne qui incombe aux services compétents des États membres.

²⁰ Art. 24 du Règlement (CE) n°882/2004

A man is seen from behind, wearing a dark blue jacket. The jacket features the text 'EUBAM' at the top, a circle of twelve yellow stars in the center, and the text 'EUROPEAN UNION BORDER ASSISTANCE MISSION TO MOLDOVA AND UKRAINE' at the bottom. He is standing in front of a rusty, brown metal structure. To his left, the shoulder and arm of a person in a light blue uniform are visible. To his right, a person in a camouflage uniform is partially visible, holding a rifle.

EUBAM

EUROPEAN UNION BORDER ASSISTANCE
MISSION TO MOLDOVA AND UKRAINE

CHAPITRE

CHAPITRE 6

COOPÉRATION INTER-AGENCES



CE CHAPITRE COUVRE
LA COOPÉRATION ET LA
COORDINATION ENTRE LES
DIFFÉRENTES AGENCES DE
GESTION DES FRONTIÈRES,
MINISTÈRES ET ACTEURS
NON-GOUVERNEMENTAUX

Bien qu'elles soient responsables de différents aspects de la gestion des frontières, toutes les agences de gestion des frontières ont les mêmes objectifs principaux :

- Protection contre les menaces à l'encontre de la sécurité nationale, l'ordre public, l'économie et la santé publique
- Prévention du crime et des irrégularités transfrontalières
- Facilitation des mouvements transfrontaliers licites

En vue d'atteindre ces objectifs, toutes les agences engagées doivent **coopérer, partager des informations et coordonner leur travail.**

La coopération inter-agences se réfère à la coopération entre les agences engagées dans la gestion des frontières. Elle peut se révéler un outil efficace pour améliorer les taux d'appréhension des migrants irréguliers et de saisie de marchandises de contrebande (vérifiable statistiquement), pour gérer plus efficacement le flux des passagers et des marchandises aux frontières ou encore pour permettre une utilisation plus rentable des ressources humaines et financières. Ce chapitre présente les principaux domaines de la coopération et coordination inter-agences.

6

6.1. Cadre légal et réglementaire

Le cadre légal et réglementaire de la coopération inter-agences détermine le contenu et la portée de la coopération et de l'échange d'informations entre les intervenants concernés.

Le cadre légal pour la coopération inter-agences devrait assurer les conditions suivantes :

- Les agences sont autorisées par la loi à coopérer avec les autres intervenants et devraient être obligées de fournir assistance aux autres agences dans des situations spécifiques ou à la demande.
- Les ministères et agences conviennent de la portée de leur coopération (y compris en termes de délégation d'autorité) par le biais d'accords formels ou de protocoles d'accords.
- La loi nationale sur la protection des données définit les normes qui doivent être appliquées pour la collecte d'informations, leur échange et leur stockage.

Quand des doublons et un manque de clarté existent dans la distribution des compétences entre les agences, la législation en question doit être révisée et modifiée afin de s'assurer que ces points soient clarifiés.

Accords inter-agences

Les accords inter-agences devraient décrire en détails la coopération de deux Agences ou plus.

Les sujets habituels sont :

- Obligations et mécanismes d'échange de données et d'informations (par exemple, points de contact, utilisation commune de base de données), comprenant une référence à la protection des données (voir sous-chapitre 9.5). Les agents devraient recevoir des instructions claires sur le partage de leurs informations pertinentes avec leurs partenaires
- Analyse conjointe des risques et/ou partage des rapports d'évaluation des risques ou de renseignement
- Les procédures de coopération journalière aux PPF et à l'intérieur du territoire, y compris les

opérations et contrôles conjoints, par exemple, la détection de personnes qui essaient de passer la frontière illégalement ; la prévention ou détection de crimes et d'infractions douanières ; la détection de la contrebande d'espèces protégées, de drogues et de véhicules volés et le transport illégal de déchets, de substances chimiques toxiques, de matières radioactives et toutes autres matières dangereuses à travers la frontière

- Formation conjointe
- Partage d'équipement, d'installations et approvisionnement conjoint
- Alerte avancée et plans de contingence

De tels accords devraient inclure ou être complétés par des **instructions** précises sur les moyens de les mettre en application et devraient être disponibles pour tout le personnel des agences signataires.

Des exemples d'accords inter-agences :

- Accords entre gardes-frontières et douanes pour ce qui est des contrôles communs (contrôles « main dans la main ») et des installations conjointes ; assistance mutuelle ; échange d'informations, de données et de documents pertinents ; utilisation conjointe d'équipements ; agents de liaison
- Accords entre les gardes-frontières et la police de la route portant sur la gestion du trafic et le trafic transfrontalier en des périodes spéciales (par exemple, pendant la saison touristique)
- Accords entre les gardes-frontières, la douane et les chemins de fer (ministère des transports/de la circulation) portant sur le contrôle des passagers et des marchandises
- Accords entre les services d'inspection phytosanitaires, d'hygiène des denrées alimentaires et aliments pour animaux et vétérinaires et les douanes pour coordonner les procédures (par exemple, concernant le contrôle des effets personnels, des animaux de compagnie, le transport de marchandises refusées et réimportées, les produits en transit et ceux destinés au ravitaillement de navires) détaillant les responsabilités, les compétences, l'échange d'informations et l'ordre des inspections

- Accords des agences de gestion des frontières avec le propriétaire de l'infrastructure du PPF, portant sur l'utilisation des installations

L'adoption d'une stratégie nationale GIF et d'un plan d'action fait également partie du cadre légal et réglementaire ; pour plus de détails, veuillez voir le chapitre 12.

6.2. Cadre institutionnel

En ce qui concerne le cadre institutionnel, la coopération inter-agences est assurée par des groupes de travail inter-agences, l'échange d'agents de liaison et les bureaux communs d'analyse du risque.

La mise en application du concept de la GIF est un processus sur le long terme qui rend nécessaire la coordination d'une variété d'acteurs et de nombreuses activités. Ceci peut être facilité par le biais de divers moyens :

- En instituant une structure formelle de coordination sous la forme d'un groupe de travail inter-agences
- L'échange d'agents de liaison
- La création de bureaux conjoints, par exemple, pour le partage des données ou l'analyse du risque

La plupart de ces structures sont couvertes avec plus de détails dans le chapitre 7 sur la coopération internationale.

Groupe de travail inter-agences sur la GIF

Un groupe de travail inter-agences devrait se rencontrer à intervalles réguliers et devrait être composé de fonctionnaires de haut rang de chaque ministère, aidés par des experts en gestion opérationnelle des frontières provenant de chaque Agence (juristes, cadres, etc.) et sous la supervision d'un groupe de superviseurs ou comité de direction directement placé sous le contrôle de l'autorité politique. Ce groupe de travail a pour tâches de résoudre les problèmes de coopération et d'identifier les domaines où une coopération renforcée, notamment en matière d'échange d'informations, serait profitable et où d'autres domaines

d'intérêts communs existent. Ceci est plus facilement réalisé par le biais du développement d'une stratégie nationale GIF et d'un plan d'action. La stratégie définit les objectifs en vue d'arriver à une gestion améliorée des frontières tandis que le plan d'action énumère les différentes activités permettant d'atteindre ces objectifs, définit les responsabilités et prévoit le calendrier ainsi que les coûts de mise en œuvre. La stratégie et le plan d'action devraient être basés sur une analyse en profondeur de la situation actuelle dans le domaine de la gestion des frontières. Le chapitre 12 fournit des informations détaillées sur ce qu'il faut pour concevoir ces documents et l'Annexe 7 comprend une grille d'auto-évaluation GIF qui peut être utilisée pour analyser la situation actuelle.

Si une stratégie nationale GIF et un plan d'action existent, le groupe de travail inter-agences est responsable de la supervision de la mise en œuvre et de la mise à jour à intervalles réguliers des deux documents. Les rapports avec tous les autres groupes de travail inter-agences/interministériels devraient être clarifiés et les procédures identifiées pour résoudre tous conflits.

Centre national de coordination

Pour avoir connaissance de la situation de la gestion des frontières dans un pays, un centre national de coordination peut être établi. Ce centre devrait coordonner les activités de toutes les agences nationales de gestion des frontières 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 et serait chargé de :

- Rédiger des rapports de situation quotidiens, hebdomadaires et ponctuels (*ad hoc*)
- Diffuser des informations factuelles immédiates sur des situations données et des messages d'alerte avancée

Toutes les informations devraient être échangées électroniquement. Le fait d'avoir un seul centre national de coordination pour la gestion des frontières permettrait de faciliter et d'accélérer les contacts et l'échange d'informations avec d'autres États et les agences Internationales.

Équipes opérationnelles conjointes de spécialistes

Des équipes opérationnelles de spécialistes devraient être organisées au besoin et en fonctions des résultats

de l'analyse du risque, par exemple pour la recherche/fouilles ? et l'examen de documents. Leur constitution dépend du lieu, mais ont ordinairement une nature ponctuelle et sont essentiellement constitués de personnels provenant des agences contrôlant les personnes et les marchandises. Ces groupes comprennent des agents responsables de la conduite d'examens supplémentaires et poussés sur les passagers et marchandises qui ont échoué au contrôle initial.

Le concept d'équipes opérationnelles de spécialistes est généralement bien établi au sein de nombreuses agences de gestion des frontières.

Cette idée de partager les aptitudes et une expertise peut être mise en application plus largement qu'en créant de simples équipes conjointes. Les membres du personnel qui possèdent des aptitudes particulièrement utiles, telles que des compétences linguistiques ou informatiques ou des qualifications en matière d'inspection de documents ou de véhicules, peuvent aussi être déployés pour assister les autres agences.

6.3. Procédures

Le but des procédures pour la coopération inter-agences est d'avoir un flux de travail global dans lequel les activités de toutes les Agences de gestion des frontières impliquées sont prises en compte, ce qui permet un traitement homogène au point de passage et des actions de surveillance des frontières coordonnées.

Pour atteindre cet objectif de procédures rationalisées et mieux coordonnées, le **flux de travail** existant pour chaque agence doit être décrit et analysé au niveau central, régional et local, partout où le domaine de compétence d'un autre intervenant est concerné, spécialement pour ce qui est des responsabilités, séquence et temps de traitement au PPF. Les doublons identifiés devraient

être résolus conjointement et les procédures pertinentes modifiées en conséquence. Voyez l'Exemple pratique 2 à la fin de ce chapitre pour un exemple de flux de travail.

Une **feuille de route** énumérant les étapes du contrôle des marchandises effectué par les douanes et les services d'inspection au PPF. Elle sera cachetée et signée après que chaque étape de la procédure ait été accomplie, permettant la transparence et assurant ainsi que tous les contrôles requis soient effectués. Vous trouverez un exemple de feuille de route à l'annexe 2.

Tous les agents et inspecteurs à un PPF/PED/PIF ou au sein d'une unité de contrôle mobile devrait savoir comment agir s'ils trouvent des articles importants qui peuvent intéresser d'autres services. Ceci s'applique particulièrement à la coopération entre les services des douanes et les gardes-frontières, de même qu'entre les douanes et les services d'inspection, pour ce qui est des produits relevant de l'autorité des agents d'inspection vétérinaire, phytosanitaire ou de l'hygiène des denrées alimentaires et aliments pour animaux surtout si les services d'inspection ne sont pas présents. Les douanes et les gardes-frontières devraient donc avoir des listes de produits qui peuvent entrer dans le pays seulement après une inspection vétérinaire, phytosanitaire ou de l'hygiène des denrées alimentaires et aliments pour animaux²¹. Les produits en question devraient être envoyés immédiatement aux inspecteurs pour qu'ils effectuent des contrôles de documents, d'identité et des contrôles physiques. Les contrôles de véhicules devraient être définis et standardisés, définissant où et par qui ce contrôle devrait être effectué, quel service démarre la procédure et quel type d'équipement spécialisé est nécessaire.

Contrôles conjoints

Les Agences de gestion des frontières devraient considérer des contrôles conjoints ou coordonnés pour raccourcir les délais de traitement. Le contrôle avec ar-

²¹ Par exemple, au sein de l'UE, les autorités douanières doivent pouvoir vérifier que les marchandises importées/exportées ne vont pas à l'encontre des droits à la propriété intellectuelle, et respectent notamment le régime de protection communautaire des obtentions végétales

rêt unique²² et le concept de guichet unique sont des exemples de contrôle conjoint aux PPF.

Les contrôles conjoints de personnes et de marchandises devraient être effectués par des unités mobiles sur la base de l'analyse du risque. Le contrôle renforcé en un lieu unique ne devrait généralement pas durer plus de deux heures pour être efficace contre les réseaux de contrebande et de trafiquants, puisque ces derniers sont habituellement informés des opérations de contrôle et empruntent d'autres trajets. Dans la plupart des cas, les unités mobiles se composent de gardes-frontières et de douaniers mais devraient pouvoir compter, si nécessaire, sur la présence des services répressifs, des services d'inspection phytosanitaire, d'inspection de l'hygiène des denrées alimentaires et aliments pour animaux et d'inspection vétérinaire, et des services d'inspection sanitaire.

Opérations conjointes

Les opérations coup de poing, ciblées sur des groupes de personnes précis peuvent être organisées aux PPF, dans la zone frontalière ou à l'intérieur du territoire. Un plan opérationnel détaillé devrait aborder l'encadrement, les responsabilités, les objectifs, la chronologie, la durée, les profils de risques et d'opérations, l'équipement disponible et les coordonnées des personnes pertinentes pour ces opérations. Les membres de l'équipe devraient être bien informés avant l'opération et les résultats devraient être évalués systématiquement et utilisés comme base pour l'analyse du risque et pour des opérations ultérieures. Au préalable, les agences participant aux opérations devraient également mettre au point des systèmes d'évaluation conjointe.

Outre les douanes et les gardes-frontières, d'autres agences pourraient être invitées à participer à ces opérations, comme les services d'inspection vétérinaire, phytosanitaire et de l'hygiène des denrées alimentaires et aliments pour animaux, la police, les agences respon-

sables de l'inspection des marchés, des normes de travail ou de l'emploi illégal d'étrangers. Parallèlement, d'autres intervenants, comme les forces de police, devraient être informées au cas où elles devraient être engagées dans les opérations avec un court délai.

Plans de contingence

Des plans de contingence et d'urgence devraient clarifier la répartition des responsabilités en cas de menace imminente pour la sécurité nationale et la santé publique ou en cas de situations extrêmes, telles que catastrophes naturelles, pandémies, arrivée massive d'immigrants irréguliers ou de réfugiés, activités terroristes ou accidents majeurs et incendies dans la zone frontalière. Ces plans devraient être **conçus au niveau central** sur la base des résultats de l'analyse du risque, mais doivent être **ajustés pour les niveaux régional et local**. Le personnel de tous les PPF devrait être informé de la répartition des responsabilités et des tâches parmi les services présents. Les questions de base devant être abordées sont la mise à disposition des coordonnées des divers intervenants locaux à contacter dans des situations précises. Il serait recommandé de réaliser des exercices pratiques impliquant tous les services concernés et d'utiliser leurs résultats pour améliorer les procédures.

6.4. Ressources humaines et formation

La formation inter-agences contribue à une meilleure compréhension des tâches et responsabilités et des besoins des agences de gestion frontalière.

Formations conjointes

Les activités de formation conjointes devraient regrouper le personnel de toutes les agences de gestion des frontières. Ces activités ont non seulement une fonction d'échange d'informations et de la création d'un climat

²² Ce document utilise l'expression « contrôle avec arrêt unique » pour faire référence au concept de contrôles physiques conjoints effectués simultanément par différentes agences. Les « Schémas d'organisation des douanes de l'UE » (EU Customs Blueprints), parlent de « one-stop-shop », à ne pas confondre avec le concept de guichet unique, lequel permet une soumission de toutes les données requises par toutes les agences de gestion des frontières (si possible électroniquement) au même point d'accès, dans le but d'éviter un double emploi et de faciliter le commerce.

de confiance, mais elles débouchent également sur une utilisation plus efficace des ressources.

On peut distinguer plusieurs types de formation inter-agences :

- La formation au sujet des règles et procédures concernant ou impliquant une coopération avec d'autres intervenants
- La formation conjointe avec d'autres agences sur des questions d'intérêt commun²³
- La formation pour familiariser le personnel aux tâches et activités de leurs interlocuteurs et pour susciter une conscience générale sur l'importance et les avantages de la coopération inter-agences.

Ces activités de formation devraient cibler non seulement les nouvelles recrues, mais également faire partie de la formation continue en interne et concerner tant le niveau opérationnel que gestionnaire de toutes les agences. Une formation typique inter-agences avec pour objectif de présenter les participants à d'autres Agences aux frontières couvrirait les domaines suivants : structure organisationnelle, cadre légal, tâches et compétences de base et domaines d'intérêt commun.

Vous trouverez plus de détails et d'autres exemples de cours de formation sur la GIF dans le « Manuel de formation sur la Gestion Intégrée des Frontières dans le cadre de la coopération extérieure de la Commission européenne ».

Outre la session de formation conjointe pour toutes les agences mentionnées ci-dessus, les activités de formation inter-agences suivantes sont possibles :

- Le personnel des autres agences est invité à assister à des formations sur des sujets importants pour plusieurs agences (par exemple, sur les tâches des agents de liaison)

- Le partage d'expertise et de matériels de formation entre les agences, par exemple, la formation pour le personnel à l'arrivée, pour celui chargé des visas et affaires consulaires abordant des sujets tels que la vérification de documents et les interrogatoires d'enquête; la formation par les services d'inspection pour le personnel des douanes au sujet des procédures visant à empêcher l'introduction d'organismes dangereux ou sur les contrôles anti-contrebande de produits d'origine animale, etc.

Dans certains cas, les unités de formation elles-mêmes peuvent bénéficier de centres nationaux communs de formation. Ce sont des centres de formation partagés, utilisés par plusieurs agences. Outre la réduction des coûts pour les agences individuelles et l'accès plus grand aux ressources (voir chapitre 6.6 ci-dessous), ces centres permettent l'échange d'idées, offrent des occasions où le personnel de différentes agences a la possibilité de se rencontrer de façon informelle et formelle et renforce le concept d'approche nationale cohérente de la gestion des frontières.

Déploiement de personnel

La quantité d'effectifs déployés aux PPF, sur les frontières vertes et bleues, devrait faire l'objet d'un accord entre les différentes agences de gestion des frontières concernées en tenant compte de l'analyse des risques présentés par les menaces identifiées et du volume de trafic. Les heures de travail des différentes agences ainsi que les changements de quarts devraient être harmonisés à chaque PPF pour permettre des passages de consignes communs entre tous les chefs de quart. Les changements de quarts qu'ils soient harmonisés ou non devraient compter un battement de 30 minutes entre deux quarts pour éviter l'interruption de procédures en cours et permettre une transition correcte.

²³ Par exemple, les tendances existantes et les modus operandi, les documents de voyage, visas et permis de séjour ; la législation sur l'asile et la migration ; le code de conduite/d'éthique; les langues étrangères, l'utilisation d'équipements/des outils informatiques, la détection et le traitement de migrants irréguliers ; la détection de la contrebande et du trafic d'êtres humains ; la détection et le traitement de documents falsifiés ; la détection et le traitement des cas de véhicules volés, de cas de drogues, d'armes, d'explosifs et de substances dangereuses.

6.5. Communication et échange d'informations

L'échange d'informations inter-agences devrait être consigné par écrit pour assurer l'intégralité des canaux de communication lors de l'échange de personnel.

La communication inter-agences est généralement abordée à trois niveaux :

- **Local** : les responsables de quart en contact journalier ; les réunions régulières de chefs de PPF (par exemple, sur une base hebdomadaire) et sur une base ponctuelle (par exemple, alerte avancée ou pour traiter des situations imprévues)
- **Régional** : chefs de bureaux régionaux dirigeant des réunions régulières (par exemple, mensuelles) ainsi que des réunions ponctuelles
- **Central** : les représentants de toutes les agences se rencontrent régulièrement par exemple sur une base mensuelle et de façon ponctuelle ; les représentants du groupe de travail inter-agences GIF se rencontrent sur une base régulière (par exemple, deux fois par an)

Un accord formel entre toutes les agences participantes devrait spécifier les informations faisant l'objet du partage et les personnes autorisées. Il devrait être ensuite décidé du mode d'échange des informations ; les procès-verbaux de réunions et les comptes-rendus (y compris pour les réunions ponctuelles) devraient être préparés, distribués et archivés.

Les méthodes de partage d'informations comprennent :

- Séances d'information et **réunions**
- Nomination de **personnes contacts** ou de points de contact à l'intérieur de chaque agence
- Échange de rapports et de données sur **support papier**
- Échange de rapports et de données **électroniques**
- Partage d'informations sélectionnées à partir des **bases de données** avec le personnel autorisé des

autres agences, par exemple, sur requête écrite ou automatiquement pour des ensembles de données spécifiques (notamment dans le domaine des statistiques, à l'exception des données à caractère personnel).

- Base de données communes

Lors du développement ou de la mise à jour de systèmes TI existants, il faudrait tenir compte de ce qui suit :

- **Compatibilité** avec d'autres systèmes en utilisation ou planifiés (pas seulement à l'intérieur du ministère, mais aussi à l'intérieur des ministères partenaires concernés). Une compatibilité complète n'est pas nécessaire : la possibilité de créer des interfaces avec d'autres bases de données existantes est généralement suffisante ;
- **Sécurité** (protection des données, réglementation de l'accès) ;
- **Responsabilité** (enregistrement des accès, noms d'utilisateurs, etc.) ;
- **Adaptabilité** (ajout/modification de composants/modules, utilisateurs, etc.).

La création de systèmes conjoints, tels qu'un système d'exploitation général unique comprenant des sous-modules alloués à chaque agence de gestion des frontières faciliterait les échanges d'informations.

Alerte avancée

Un **système** effectif **d'alerte avancée** doit être mis en place, que ce soit à travers un système de points de contact dans des Agences individuelles ou à travers des solutions TI. Voyez le sous-chapitre 8.3 pour plus de détails sur l'alerte avancée.

6.6. Infrastructure et équipement

Les installations partagées ainsi que l'utilisation et l'achat conjoints d'équipements réduisent les coûts et améliorent la coopération entre Agences.

Sélection de PPF prioritaires

Des évaluations régulières des installations existantes et de l'équipement sont recommandées de même que les analyses visant à identifier de nouveaux besoins ou carences. Ceci comprend la sélection, en coordination avec toutes les agences, des **points de passage aux frontières prioritaires** pour l'affectation de ressources, en fonction de l'analyse des risques et du volume de trafic.

Les décisions sur les PPF prioritaires ou sur l'amélioration des PPF devraient être coordonnées avec les autres intervenants intéressés, tels que les ministères du Transport et les opérateurs de fret au travers de l'utilisation d'un processus systématique d'analyse opérationnelle et stratégique du risque (cf. chapitre 10). Il est aussi important de consulter l'/les État(s) voisin(s) et de tenir compte de leurs plans en termes de développement de points de passage aux frontières.

Dans certains pays, l'infrastructure du PPF/PIF/PED n'est pas la propriété de l'agence frontalière qui l'utilise et en conséquence n'est pas sous son contrôle direct. Dans de tels cas, les agences concernées devraient conclure des contrats formalisant la responsabilité de l'agence pour ce qui est de l'utilisation, de l'entretien et de la couverture des coûts.

Même si l'inspection des envois commerciaux aux PIF et aux PED exige le respect de certaines conditions précises en matière d'infrastructure et d'équipement technique en vue d'éviter toute contamination entre les marchandises contrôlées, certaines installations peuvent être partagées à condition que les inspections vétérinaires et de l'hygiène des produits alimentaires et des aliments pour animaux ne présentent aucun danger l'une pour l'autre et ne soient pas compromises par d'autres inspections. En fonction de l'infrastructure dont il dispose, un PIF peut recevoir l'autorisation d'effectuer des contrôles sur tout ou partie de la gamme complète de produits d'origine animale (à température ambiante, réfrigérés ou congelés) de même que sur différentes espèces d'animaux (ongulés (U), équidés enregistrés (E) ou autres (O)).

Les PIF agréés pour les contrôles sur animaux vivants doivent comporter une voie d'accès spécifique pour éviter aux animaux des délais d'attente trop longs.

Utilisation conjointe des installations et de l'infrastructure

La mesure dans laquelle l'infrastructure et les installations peuvent être partagées dépend d'une variété de facteurs. Ci-dessous se trouve une liste d'infrastructures et d'installations qui pourraient être utilisées conjointement.

- Niveau central (et régional)
 - Base commune de données (accès conjoint seulement aux fichiers/données où un intérêt commun est validé par la loi)
 - Système de radiocommunication harmonisé
 - Lignes téléphoniques communes (système interne de téléphone)
 - Véhicules pour objectifs conjoints
- Points de passage frontalier
 - Points d'inspection conjointe :
 - a. Voie réservée au passage de véhicules avec passagers (véhicules personnels et bus) à l'entrée du territoire (du point de passage aux points de contrôle)
 - b. Voie réservée au passage de véhicules avec passagers (véhicules personnels et bus) au point de sortie du territoire (du point de contrôle au PPF)
 - c. Voie réservée au passage de véhicules de transport de marchandises à l'entrée du territoire (du PPF aux points de contrôle)
 - d. Voie réservée au passage de véhicules de transport de marchandises au point de sortie du territoire (des points de contrôle au PPF)
 - e. Espace adéquat pour le contrôle des véhicules à l'extérieur des voies de passage (véhicules avec passagers)

²³ In those countries where the border police/ border guard is a directorate or department of the state police, this cooperation actually falls under intraservice cooperation.

- f. Aires de stationnement
- Infrastructure externe :
 - a. Installations où les chiens de service peuvent être gardés
 - b. Clôture de PPF
 - c. Éclairage
 - d. Système de surveillance (vidéo) extérieur
- Infrastructure interne :
 - a. Pièce pour l'équipement de télécommunication /câblage
 - b. Système de surveillance (vidéo) intérieur
 - c. Installations centrales pour la coordination et la surveillance vidéo
 - d. Salles d'interrogatoires
 - e. Locaux de détention
 - f. Espaces de détente/réservés au personnel (salle commune, salon, douches)
- Infrastructure technique :
 - a. Air climatisé, chauffage, etc.
 - b. Capacités de télécommunication externe et lignes téléphoniques
 - c. Ligne de télécommunication de secours
 - d. Photocopieur
 - e. Ordinateurs (serveurs, ordinateurs fixes et portables, imprimantes, équipement de réseau, équipement de radiocommunication, télécopieurs, etc.)
- Postes de dédouanement
 - Dépôts pour entreposage
 - Points/lieux d'inspection communs
 - Infrastructure externe/interne et technique telle qu'énumérée ci-dessus
- **Unités mobiles pour le contrôle à l'intérieur du territoire**
 - Achat conjointe de véhicules (postes mobiles de communication, etc.)
 - Système de communication radio

L'installation des bureaux/installations d'inspection de toutes les agences dans un **seul bâtiment** peut être rentable, puisque ceci améliore la communication infor-

melle. Si ce n'est pas possible, il est recommandé de placer les agences dans des bureaux qui se trouvent dans la proximité immédiate des services avec lesquels elles travaillent le plus souvent.

Utilisation conjointe de l'équipement

Outre le partage des installations, il faudrait explorer la possibilité de partager **l'équipement**. Un effort particulier devrait porter sur la standardisation de types et marques d'équipement pour toutes les agences. L'achat conjoint d'équipement (par exemple, armes, uniformes, voitures et essence) peut réduire les coûts de façon significative et devrait être organisé autant que possible.

L'établissement d'un bureau interministériel d'achat conjoint pourrait aider à réduire les coûts en faisant des économies d'échelle. Là où ce n'est pas possible, une des agences de gestion des frontières pourrait, sur requête et pour des biens particuliers d'intérêt commun, prendre la responsabilité de lancer la procédure d'appel d'offres au nom de toutes les agences.

6.7. Coopération avec d'autres intervenants

Outre les Agences principales de gestion des frontières, il y a d'autres intervenants gouvernementaux et du secteur privé dont les activités et intérêts doivent être pris en compte et qui devraient aussi être impliqués dans les structures de coordination/coopération GIF, que ce soit de manière ponctuelle ou sur une base plus permanente.

La coopération et la communication avec les deux groupes d'intervenants devraient être réglementées par la législation ou par le biais d'accords et de procédures bilatérales ou multilatérales.

Coopération avec des intervenants étatiques

Alors que l'agence en charge du contrôle des personnes est responsable du contrôle aux PPF et de la surveillance de la frontière et de la zone frontalière immédiate, la **po-**

lice²⁴ et les autorités d'immigration sont responsables du contrôle à l'intérieur du territoire. Ceci peut donner lieu à une superposition des compétences pour ce qui est de la lutte contre la criminalité transfrontalière, dans laquelle les deux Agences sont engagées. Outre une division claire des responsabilités pour de tels cas et des procédures précises pour la coopération, le partage d'informations et des activités de suivi sont nécessaires. Les deux autorités doivent convenir des données auxquelles elles ont un accès commun, telles que les données sur les personnes à qui l'on a refusé l'entrée du territoire. Une attention spéciale doit être portée sur la question de la protection des données, des droits et obligations des agents qui sont autorisés à avoir accès à ces données.

Étant donné qu'une des principales tâches de la gestion des frontières est de prévenir la criminalité transfrontalière, une coopération étroite avec le bureau du **procureur d'État** (ministère de la Justice) est nécessaire. Concernant les extraditions, les deux agences doivent coopérer étroitement. Des instructions écrites et le partage ponctuel d'informations sur le retour et les questions y afférentes doivent donc faire l'objet d'un accord.

Le garde-frontière a pour tâche de contrôler les visas et peut accepter, refuser ou révoquer un visa. Lorsque le PPF n'est pas directement impliqué, le garde-frontière devrait également mettre en place un mécanisme de consultation avec le département consulaire du **ministère des Affaires Étrangères**. Même si différents systèmes informatiques sont utilisés aux PPF et dans les consulats, le garde-frontière devrait avoir un accès au registre des visas afin de pouvoir vérifier les visas émis à la frontière.

Un accord entre l'agence de gestion des frontières responsable du contrôle des personnes et le Bureau National responsable de l'émission et le contrôle des permis de travail (par exemple, bureau national du travail, **ministère du Travail**) devrait être considéré, prévoyant des contrôles conjoints et un échange d'informations concernant les étrangers séjournant ou travaillant illégalement et les personnes qui emploient des étrangers sans permis ou qui organisent des séjours illégaux.

Des protocoles d'accord devraient être signés avec les **autorités portuaires et aéroportuaires** ou le **ministère des Transports**, puisque l'échange d'informations et la coordination concernant les heures de travail et l'utilisation des infrastructures sont nécessaires.

Coopération avec des intervenants non étatiques

La coopération des agences de gestion des frontières avec des acteurs non-étatiques concerne les compagnies aériennes, les exploitants de ferry et de bateaux de croisière, les transporteurs aériens et maritimes, les compagnies de chemin de fer, les compagnies ou services postaux, les transitaires et les importateurs dans les pays d'origine et de destination des marchandises ainsi que des organisations de la société civile et des organisations non-gouvernementales.

En vue de **faciliter le commerce**, les procédures concernées devraient être aussi simplifiées que possible, tout en maintenant un niveau de contrôle adéquat. Des mises à jour dans les procédures devraient être communiquées à toutes les compagnies de commerce sur une base routinière. Les temps d'attente aux frontières affectent les affaires ; par conséquent si un PPF – en raison d'une infrastructure inadéquate ou de procédures lentes – requiert des temps d'attente significativement longs, ceci peut motiver les compagnies de transport à chercher d'autres parcours, ce qui à son tour peut au final faire baisser le niveau du PPF et occasionner des pertes d'emplois locaux.

Alors que les agences nationales de gestion des frontières ont besoin d'informations sur les mouvements transfrontaliers des personnes et des biens (tels que horaires, listes de passagers, informations sur les cargaisons), les intervenants non-étatiques demandent des informations sur les procédures et conditions pour le passage de la frontière, y compris les heures d'ouverture, des indications sur les tarifs, règles et procédures pour l'importation, le transit et l'exportation, la documentation à fournir et les frais à payer. Ces informations peuvent être distribuées par le biais d'avis publics, des publications sur internet, des bulletins d'information, de brochures ou sous forme de manuel. Les informations urgentes devraient être affichées sur des panneaux d'affichage publics. Pour faciliter la communication, des structures appropriées (par exemple,

²⁴ Dans ces pays où la police aux frontières/les gardes-frontières est une direction ou un département de la police d'Etat, cette coopération tombe en réalité sous la coopération intra-service.

des réseaux locaux, des points/bureaux d'informations dans les bureaux des douanes) devraient être créés où les opérateurs et d'autres personnes concernées peuvent obtenir des informations pertinentes. En outre, des normes pour les services offerts au commerce et au public, de même que des procédures de réclamation devraient être mises sur pied.

Transporteurs/opérateurs transportant des passagers et des marchandises par voies maritime, aérienne ou terrestre (chemins de fer ou route) ont accès aux données et informations importantes pour le travail opérationnel des agences de gestion des frontières. Ces données incluent les heures d'arrivée, les inventaires de chargements, la liste des passagers et des membres d'équipage fournies par les transporteurs, de préférence préparées et communiquées à l'avance.

Les transporteurs, d'un autre côté, ont besoin d'avoir accès aux informations détaillées sur les procédures légales en question ou les frais et droits à payer, les exigences pour l'obtention de visas, les heures d'ouverture des PPF et de travail des agences de gestion des frontières concernées. Peu importe que l'information soit disséminée par le biais de brochures, d'affiches ou via un site internet, tant que ces informations sont à jour et facilement accessibles à leur groupe cible.

Dans certains cas, les douanes peuvent accélérer le mouvement des transporteurs mandatés, ce qui signifie que des entreprises spécifiques peuvent faire l'objet d'un traitement préférentiel à la condition qu'elles envoient à l'avance toutes les informations concernant leurs opérations et qu'elles aient entretenu pendant une certaine période des rapports positifs et corrects avec les autorités. Ce type de transporteur devrait néanmoins faire l'objet d'une supervision et être soumis à des évaluations occasionnelles. Les transporteurs peuvent perdre leur statut préférentiel en cas d'infractions et peuvent faire l'objet de sanctions conformément à la législation nationale en vigueur.

Les compagnies des chemins de fer peuvent fournir des sites pour les représentants des agences de gestion des frontières à des stations ferroviaires dans les pays voisins, et peuvent bénéficier ainsi d'un gain de temps grâce à des contrôles effectués à bord du train en marche au lieu de l'arrêter à la frontière.

La coopération entre les gardes-frontières et les représentants de la société civile est encouragée pour le rôle clé qu'elle joue dans le soutien aux personnes en besoin de protection (demandeurs d'asile, mineurs non accompagnés, victimes de la traite). Dans de nombreux pays, les représentants de la société civile proposent des formations aux agences de gestion des frontières, notamment en matière de droits de l'Homme et de droit des réfugiés, y compris sur le principe de non-refoulement, ou encore de sensibilisation interculturelle et de communication à l'égard des demandeurs d'asile ayant des besoins spécifiques. Dans certains pays, gardes-frontières et organisations non gouvernementales ont conclu des mémorandums d'accord prévoyant certaines modalités de coopération, par exemple un accès autorisé régulier aux installations d'accueil et aux centres de rétention pour le suivi des droits humains. À l'exemple pratique 6 à la fin de ce chapitre, vous trouverez deux exemples d'accord de coopération entre gardes-frontières et intervenants non étatiques.

Coopération avec le public

Des informations facilement compréhensibles, accessibles et à jour sur les questions pertinentes pour le passage de la frontière d'un État devraient être fournies au public ainsi que les normes, les statistiques sur le nombre de passages aux frontières, les règlements et procédures en question et des informations sur les infractions. Ceci peut prendre la forme d'avis publics aux PPF ou de brochures, affiches et sites web.

Dans la mesure du possible, la communication avec le grand public devrait être encouragée par la présence de numéros de téléphone gratuits et d'accès par internet simplifiés. Ceci augmente également les chances de recevoir des renseignements du public qui peuvent être dirigés vers l'unité interne adéquate ; unité de renseignements opérationnels/tactiques ou d'analyse du risque.

Un portail internet conjoint de plusieurs agences de gestion de frontières devrait être créé pour informer le public au sujet des heures d'ouverture des PPF, des règlements sur les visas, des exigences d'assurance pour véhicules, des certificats de vaccination pour les animaux et fournir d'autres informations importantes expliquant les tâches et responsabilités de toutes les agences présentes.



Exemples pratiques

EXEMPLE PRATIQUE 1 : Gestion centralisée de toutes les activités aux frontières maritimes

Les Gardes-côtes fédéraux en Allemagne (Küstenwache des Bundes) coordonnent les activités de maintien de l'ordre en mer et sont, par ailleurs, en charge de la protection des frontières nationales et des affaires douanières. Même si les gardes-côtes ont leur propre logo et uniforme, il ne s'agit pas cependant d'une agence indépendante mais seulement d'un organe de coordination dont les membres sont les gardes-frontières fédéraux, les Douanes, l'Administration Fédérale pour les voies navigables et le transport maritime (Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes) et l'Institut fédéral de l'Agriculture et de l'Alimentation (Protection alimentaire / des pêches). Alors qu'en principe chaque agence est responsable de ses activités respectives, en pratique les douanes et les gardes-frontières ont l'autorité pour intervenir chacun au nom de l'autre si nécessaire. Si des suspects sont arrêtés ou si des marchandises illégales sont appréhendées, ils seront remis à l'agence compétente à la fin du quart, laquelle prend alors le cas en charge. Une assistance immédiate peut être demandée à tout moment par les agences partenaires en cas de besoin. Deux centres de gardes-côtes coordonnent toutes les activités pour s'assurer que toutes les côtes soient couvertes et que les navires ne soient pas inspectés plusieurs fois par différentes agences. Le gouvernement fédéral paie pour l'acquisition des vaisseaux étant ensuite attribués aux ministères concernés. Les équipages des bâtiments sont fournis par les agences respectives et se composent d'agents détenant un permis de navigation. Ce sont des marins expérimentés. Ce système exige un niveau élevé de confiance et une coopération bien établie entre les agences engagées, mais il offre l'avantage d'une distribution optimale des ressources à moindre coût.

EXEMPLE PRATIQUE 2 : Flux de travail élémentaire commun dans l'UE

Une description d'un flux de travail élémentaire commun indique la séquence des opérations aux PPF et regroupe toutes les Agences responsables pour le contrôle des personnes et des marchandises, c'est la norme dans tous les États Membres de l'Union Européenne. Les contrôles systématiques aux frontières constituent le troisième échelon (mesures aux frontières extérieures) du Modèle de contrôle de l'accès à quatre niveaux dans l'Union Européenne ; veuillez voir le chapitre 2 pour une explication de ce modèle de frontière.

A l'entrée et à la sortie, le premier service en contact avec les passagers et le chauffeur est habituellement le service de gardes-frontières responsable des contrôles aux frontières. Comme résultat de leurs observations et vérifications, un premier ensemble de mesures est adopté, qui peuvent varier de l'autorisation de passer au refus d'entrée ou voire même l'arrestation. Toutes personnes et marchandises traversant la frontière sont soumises à un contrôle minimum qui peut être effectué dans la file des véhicules. A partir de l'analyse du risque, les agents peuvent décider d'effectuer des contrôles minutieux de certains documents, du véhicule ou d'autres éléments relatifs au passage de la frontière. Ces contrôles de "seconde ligne", pour employer la terminologie de l'UE et de Schengen, sont effectués sur une voie, un lieu ou une pièce distincte en vue de ne pas gêner le passage de la frontière par les personnes et véhicules de la « première ligne ». Dans les deux cas, les douanes et les gardes-frontières coopèrent aussi étroitement que possible en vue d'accélérer les procédures. Nous essayons de la sorte d'augmenter l'efficacité et l'effectivité du travail des deux services, mais nous ne faisons pas des économies de personnel. Bien que chaque service se concentre sur ses activités de base, un échange étroit d'informations avec les autres services impliqués est assuré, prenant en compte la possibilité de contrôles conjoints. Et surtout si des contrôles intensifs sont effectués, d'autres services ont la possibilité d'y prendre part en vue d'éviter les doubles emplois et des désagréments pour tous ceux qui sont impliqués.

Après que l'inspection vétérinaire à la frontière ait été effectuée, le vétérinaire aux frontières établit un document faisant part de sa décision sur la cargaison en question – dans l'UE, un document connu comme le Document Vétérinaire Commun d'Entrée (DVCE) obtenu via TRACES. L'original du DVCE est alors remis à l'agent des douanes par le vétérinaire aux frontières, l'importateur ou l'agence d'expédition comme preuve que le contrôle vétérinaire de l'expédition a été effectué. Les douanes n'autorisent le dédouanement des marchandises qu'en fonction de la décision du vétérinaire aux frontières consignée dans ce document. Des procédures similaires s'appliquent également à l'inspection phytosanitaire et l'inspection de l'hygiène des denrées alimentaires et aliments pour animaux.

EXEMPLE PRATIQUE 3: Données relatives aux passagers

Dans l'UE, les transporteurs doivent fournir des informations sur les passagers acheminés vers un PPF et leur donnant accès au territoire d'un État membre. Les transporteurs qui, par erreur, auraient failli à cette obligation ou fourni des données partielles ou ne correspondant pas à la réalité s'exposent à des sanctions pouvant aller jusqu'à la confiscation du moyen de transport, la suspension temporaire de la licence d'exploitation voire son retrait pur et simple.

Les informations devront comporter :

- le numéro et le type de document de voyage utilisé,
- la nationalité,
- le(s) nom(s) complet(s),
- la date de naissance,
- le PPF d'entrée sur le territoire de l'UE,
- le code de transport,
- l'heure de départ et d'arrivée,
- le nombre total de passagers à bord,
- le point d'embarquement d'origine.

Les listes de passagers comprenant noms ainsi que les lieux d'embarquement et de destination, doivent figurer à bord de tout avion, conformément à l'article 29 de la Convention de Chicago. Cependant, en raison de l'augmentation du trafic aérien et de l'intensification des contrôles de sécurité, le traitement de telles informations peut occasionner de sérieux retards. Le système d'information avancé sur les passagers (IAP) accélère le processus en envoyant les informations nécessaires à l'aéroport d'arrivée alors que l'appareil n'a pas encore atterri et en réduisant les procédures administratives à l'arrivée en rendant inutiles, par exemple, les formulaires à remplir pour le visa. Bien qu'adhérer à l'IAP génère des coûts supplémentaires pour les opérateurs et les autorités de contrôle, le gain de temps occasionné lors des contrôles peut les persuader à coopérer. Les frais d'installation d'un tel système comprennent la mise au point d'un système électronique d'échange de données et la formation du personnel sur les nouvelles procédures.

EXEMPLE PRATIQUE 4 : Marins en transit

La coopération avec les transporteurs peut faciliter l'émission de visas pour les marins en transit. Dans la zone Schengen, le code des visas (règlement du Conseil (CE) N° 810/2009) permet l'émission de visas de transit à la frontière pour les marins quand ils sont enrôlés sur un navire à quai ou attendu dans un port Schengen. Ces visas sont valables aussi au moment de quitter le service d'un navire qui a atteint un port Schengen ou quand les marins sont transférés d'un navire entré dans un port Schengen vers un navire qui naviguera à partir d'un port situé dans un autre État membre de l'UE appliquant dans son ensemble l'acquis Schengen. A cette fin, la compagnie de transport maritime ou son agent doit informer les autorités compétentes et signer une garantie relative aux marins en transit. Les autorités compétentes vérifient alors les informations reçues et le respect par les marins de toutes les autres conditions d'entrée. Toutefois, les visas seront délivrés à la frontière à titre exceptionnel uniquement, en l'occurrence lorsque les marins n'ont pas eu la possibilité d'introduire une demande de visa au consulat.

EXEMPLE PRATIQUE 5 : Système de gestion intégrée de la migration

La Hongrie a établi un système unifié de contrôle approfondi pour tout le pays qui harmonise les tâches et les mesures (au niveau municipal) de toutes les agences de maintien de l'ordre et des Organisations locales d'inspection du travail. Ce système filtre la migration. Il est connu sous le nom de CHECKNET. Ce dernier a été développé comme un réseau s'assurant que les unités exécutantes des autorités impliquées mettent en œuvre leurs tâches de manière coordonnée autant en matière de temps que de lieu et de méthode. La coopération entre ces autorités sous-entend le contrôle policier conjoint des étrangers, le contrôle de la politique de travail et la protection de l'ordre public, l'échange d'informations et d'expériences relatives à la migration irrégulière et la formation conjointe des autorités partenaires. Les autorités exercent leur mandat aux mêmes points et routes utilisés pour la migration irrégulière, tels que les villes, les stations de chemin de fer, les stations de bus, les lieux d'hébergement, les autoroutes, les chantiers de construction, les marchés et les régions agricoles. L'introduction de ce type de système intégré devrait être réservée aux pays ayant déjà atteint un niveau avancé et constant de coopération et de coordination inter-agences par d'autres moyens.

Le centre de gestion intégré, géré par la Police Nationale hongroise, coordonne les tâches relatives à la lutte contre la migration irrégulière par la Police, l'Office de l'Immigration et de la Nationalité, la Douane et l'Inspection des Finances et l'Inspection Nationale du Travail par le biais de son réseau virtuel d'agents de liaison au niveau central et régional.

Les avantages clés obtenus comme résultat de cette bonne pratique sont :

- Une efficacité améliorée de la lutte contre la migration irrégulière
- Une meilleure surveillance des frontières et du contrôle du trafic à la frontière
- Une coopération et une assistance mutuelle entre les agences
- Une gestion plus efficace des ressources humaines

 **EXEMPLE PRATIQUE 6 :** coopération entre gardes-frontières et intervenants non étatiques

En Lituanie, l'UNHCR, la Croix-Rouge lituanienne et le Bureau national des gardes-frontières ont signé un mémorandum d'accord de coopération mutuelle qui apporte des solutions aux questions liées aux demandeurs d'asile. Les modalités du document facilitent le suivi des demandeurs d'asile qui se présentent aux frontières et permettent d'obtenir certaines informations quant à l'hébergement du demandeur et son possible retour. Des observateurs assermentés auront la possibilité d'entrer en contact avec les demandeurs d'asile aux points de passage frontaliers, d'informer les autorités et de discuter de la demande et de la mise en œuvre des normes internationales et européennes et de la législation nationale. Soucieux de garantir le respect total des normes internationales, l'UNHCR avait délivré une formation aux gardes-frontières lituaniens avant la signature de l'accord.

En **Hongrie**, les gardes-frontières, le Hungarian Helsinki Committee (HHC) et l'UNHCR ont conclu un mémorandum d'accord tripartite en 2006, qui formalise les rôles, les responsabilités et les méthodes de travail de chacun. Selon les termes du texte, des observateurs du HHC visitent régulièrement les installations destinées à la rétention de courte durée et discutent avec les étrangers qui s'y trouvent. Ils examinent aussi les dossiers spécifiques des personnes refoulées vers un pays tiers, dossiers rendus anonymes conformément à la législation sur la protection des données. Un groupe de travail réunissant les hauts représentants des trois parties réexamine la mise en œuvre de l'accord et discute des problèmes à résoudre. Le groupe de travail réalise également des visites de terrains de manière ad hoc et propose des formations aux gardes-frontières. Ces formations sont destinées et dispensées aussi bien au niveau des gestionnaires/responsables qu'au niveau des experts/agents de terrain et portent sur la sensibilisation à l'interculturalité, le principe de non-refoulement et la communication avec les demandeurs d'asile ayant des besoins spécifiques. Cette coopération tripartite a contribué de manière significative à rendre la gestion des frontières hongroises plus respectueuse des droits humains et plus attentive aux questions de protection. Le mémorandum d'accord, un bon exemple de cadre de coopération pratique efficace entre les agences de maintien de l'ordre, l'UNHCR et les ONG, vise à garantir l'accès au territoire hongrois et à la procédure d'asile pour les personnes en besoin de protection internationale.



CHAPITRE

CHAPITRE 7

COOPÉRATION INTERNATIONALE

CE CHAPITRE DÉCRIT LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DANS LE CONTEXTE DE LA GIF

Domaines importants pour la coopération internationale :

- Cadre légal et institutionnel
- Procédures harmonisées
- Opérations, contrôles et patrouilles conjoints au niveau international
- Échange d'informations et de données statistiques, alerte avancée
- Infrastructure commune : PPF conjoints

La coopération internationale fait référence à la coopération avec des organisations internationales et des forums, ainsi qu'avec d'autres États au niveau bilatéral et multilatéral. Une telle coopération peut avoir lieu au niveau central (entre ministères ou agences), au niveau régional (entre bureaux régionaux) et au niveau local, impliquant des PPF des deux côtés de la frontière.

Les agences de gestion des frontières devraient faciliter la coopération internationale conformément à l'analyse stratégique du risque et en accord avec la stratégie de politique étrangère nationale (habituellement conçue et coordonnée par les ministères des Affaires étrangères respectifs).

7.1. Cadre légal et réglementaire

Outre la délimitation et la démarcation des frontières d'État et la désignation des points officiels de passage des frontières, le cadre légal devrait aussi réglementer la coopération internationale en matière de contrôle des frontières. Celle-ci comprend des activités conjointes aux PPF, sur la ligne frontalière et dans la zone frontalière immédiate, l'échange d'informations et de données, les accords d'assistance mutuelle (par exemple, l'échange de renseignement dans la lutte contre le crime organisé) ainsi que la participation dans les Organisations Internationales et la signature de Conventions Internationales. Bien que ces conventions soient des instruments utiles, il est toujours préférable d'inclure des dispositions dans la législation.

Si des accords sont formulés de façon générale, des protocoles détaillés de mise en application sont nécessaires pour la coopération réelle. Un **accord de contrôle frontalier** peut inclure :

- La possibilité d'établir des points de passage frontaliers communs sur le territoire de l'un des pays
- Des contrôles/vérifications au départ des trains du territoire de l'État voisin
- Des procédures opérationnelles communes au PPF
- La gestion des infractions

Outre ceci et en fonction de l'intensité de la coopération entre les pays engagés, des **accords bilatéraux** pourraient couvrir :

- La désignation de points de contact officiels ou établissement de bureaux de contact
- L'établissement de plans de contingence conjoints
- La formation / exercices associés
- Les patrouilles conjointes
- Les enquêtes conjointes²⁵
- La surveillance transfrontalière
- L'échange d'informations et l'analyse du risque

- L'harmonisation des pratiques de travail quotidiennes au PPF
- Une feuille de route commune couvrant les contrôles des deux côtés de la frontière
- Les procédures de réadmission concernant des personnes et des biens/marchandises pour lesquels l'entrée a été refusée
- La livraison surveillée
- La poursuite et la création d'unités d'intervention rapide composées de gardes-frontières nationaux avec le droit d'assister le pays voisin sur son territoire en cas de situations exceptionnelles ou urgentes.

Un accord sur la **gestion frontalière intégrée** devrait aborder les points suivants :

- La vérification par les autorités de contrôle et voir où et comment elles opèrent ?
- La séquence des contrôles (flux de travail)
- À qui incombe la compétence et l'obligation (uniforme, armes à feu) ?
- La définition d'une zone particulière où chaque autorité peut exercer ses fonctions
- Où et sous quelle forme les contrôles intensifs sont-ils effectués (conjointement ou séparément) et en quoi devraient consister ces contrôles ?
- Quelle procédure devrait être mise en œuvre et sous l'autorité de quel service en cas de détection d'un acte illégal ?
- L'ordre d'entrée, de séjour ou de retour au PPF (la zone où le contrôle est effectué détermine l'autorité de contrôle frontalier qui est responsable de l'ordre au point de passage)
- La facilitation pour les marchandises et les personnes prioritaires
- Si possible, des voies de contrôle séparées devraient être établies, par exemple, une pour les nationaux et une autre pour les passagers étrangers devant être en possession d'un visa ou soumis à des contrôles plus poussés
- Ordre de contrôle aux voies réservées aux bus
- Obligations financières (envers les autres agences)

²⁵ Les enquêtes conjointes demandent une procédure judiciaire conjointe stipulant pleinement les limitations légales et les circonstances relevant de la souveraineté nationale en ce qui concerne les poursuites judiciaires.

Contrôles aux frontières et contrôle douanier

Un accord entre pays relatif aux contrôles frontaliers ou aux contrôles douaniers devrait prévoir :

- Les organes responsables de son application
- La désignation de points de contact
- Les domaines de coopération (par exemple, la coopération au jour le jour, la prévention du franchissement illégal de la frontière, la contrebande de marchandises, drogues, le transport de substances dangereuses et empoisonnées au travers des frontières de l'État)
- Une forme de coopération (par exemple, les patrouilles et contrôles conjoints, les réunions et les échanges réguliers d'informations, les activités à l'intérieur du territoire de l'État voisin)
- Les questions techniques : l'entrée en vigueur et la cessation de l'accord, la possibilité pour autres États d'adhérer et le règlement des litiges

Inspection des plantes et produits végétaux

Les accords bilatéraux entre les services d'inspection de plantes devraient se concentrer sur des questions pratiques relatives aux produits traversant la frontière, par exemple, les conditions pour la réintroduction de cargaisons rejetées. Ceux-ci incluent l'utilisation de formulaires standardisés, la documentation à fournir, les procédures à suivre quand les conditions pour importation ne sont pas remplies.

Inspection d'animaux vivants et d'autres produits d'origine animale

Au même titre que le service d'inspection des plantes, le service d'inspection vétérinaire devrait conclure des accords avec d'autres États sur les règles à suivre dans le cas de cargaisons rejetées et réimportées pour ce qui est de la documentation et des procédures nécessaires. Les accords devraient aussi prévoir la fréquence des contrôles en fonction du statut sanitaire du pays d'origine à suivre aux PIF.

Inspection des produits alimentaires et des aliments pour animaux

À l'instar du service d'inspection des plantes, le service d'inspection des produits alimentaires et des aliments pour animaux devraient conclure des accords avec ses homologues dans d'autres pays portant sur les règles applicables en termes de documentation et de procédures sur les cargaisons refusées.

7.2. Cadre institutionnel

Le cadre institutionnel d'une agence de gestion des frontières devrait permettre la mise en place de relations bilatérales et multilatérales actives incluant un échange d'informations et de données, la participation à des Organisations Internationales, des Forums et des plateformes régionales, l'échange d'agents de liaison, l'établissement de points nationaux de contact ou la participation à des bureaux de contact communs, à des opérations et des programmes de formation et d'échange internationaux.

Agents de liaison

Le déploiement ou l'échange d'agents de liaison devrait être considérés par les pays identifiés comme particulièrement importants (voisins ou pays d'origine de flux importants de migrants ou de biens) ; ceci contribuerait à améliorer l'échange d'informations et la coordination à la fois aux niveaux stratégique et opérationnel.

On peut distinguer deux types d'agents de liaison : les « spécialistes » et les « généralistes ». Alors que les agents de liaison spécialisés ont un nombre de tâches limitées et bien définies (par exemple, un officier de liaison immigration), le généraliste couvre une grande variété de questions et peut représenter également d'autres agences de gestion des frontières. Il est très important de clarifier la fonction d'un officier de liaison afin d'éviter tout risque de confusion ou de malentendu par la suite.

Bureaux communs de contact

Les bureaux communs de contact, où les agents de pays différents travaillent étroitement ensemble tout en partageant également les mêmes locaux, nécessitent un haut niveau d'intégration et servent à accélérer l'échange d'informations pour la coopération de routine, mais aussi dans les cas d'urgences et de non-respect de la loi.

De tels bureaux réunissant deux ou plusieurs pays en général voisins pourraient être créés aux PPF stratégiques ou à un endroit convenu dans un des pays participants.

La mission principale du bureau de contact est l'échange d'informations sur les opérations quotidiennes et la réponse aux requêtes directes. Ceci peut comprendre :



- Les documents : falsifications de documents de voyage, de visas et de cachets des contrôles frontaliers
- Les données à caractère personnel : propriétaires de moyens de transport, résidence ou possession de moyens de communication
- Les moyens de transport : plaques d'immatriculation, numéros de série, etc.
- La confirmation de l'identité d'une personne
- La réadmission d'immigrants irréguliers
- Les opérations spéciales entreprises par les patrouilles de gardes-frontières pour la prévention et le contrôle
- Le partage général du renseignement, par exemple sur les formes et méthodes de contrebande, de trafic d'êtres humains et d'autres formes de crimes transfrontaliers²⁶
- Les informations concernant les poursuites transfrontalières

Les bureaux de contact ne sont pas limités aux tâches de police des frontières et peuvent aussi engager les services douaniers et d'autres autorités. S'il n'est pas possible de déployer des officiers de liaison ou d'établir des

bureaux communs de contacts, un réseau de points de contact au niveau local, régional et central dans les pays voisins devrait être créé. Les tâches assumées par ces personnes de contact devraient être clairement définies.

Groupes de travail régionaux

Les groupes de travail inter-agences nationaux (voir Chapitres 6.2 et 12) peuvent aussi jouer un rôle dans la communication multilatérale par le biais de la création de **groupes de travail régionaux** pour travailler en vue d'une approche régionale commune sur la sécurité à la frontière, la facilitation du commerce, le développement d'infrastructures, l'échange de données et la discussion d'autres questions d'intérêt commun. La composition de tels groupes change selon le sujet.

Organisations internationales

Les représentants de toutes les agences de gestion des frontières devraient régulièrement prendre part aux réunions des Organisations ou Forums Régionaux ou Internationaux concernés, tels qu'Interpol, l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDD), le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), l'Organisation Internationale des Migrations

²⁶ Toutefois, le partage de renseignements de nature autre que tactique peut parfois poser des problèmes, étant donné que c'est souvent l'autorité centrale qui autorise la transmission de renseignements à un autre pays. Il convient de mettre en place un mécanisme pour permettre la transmission rapide de renseignements à une agence étrangère partenaire. Le niveau d'autorité central doit également veiller à garder une supervision des opérations conjointes déclenchées au niveau international suite au partage de renseignements.

(OIM), l'OMD, l'OIE et les différentes organisations régionales de protection des plantes²⁷. Ces organisations et d'autres comme Frontex²⁸ donnent également une assistance aux gouvernements dans leurs champs d'expertise spécifiques. Une carte montrant les unions douanières actuelles dans le monde se trouve à l'annexe 5.

7.3. Procédures

Les procédures harmonisées aux PPF des pays voisins contribuent directement à un trafic plus fluide et à des temps d'attente raccourcis à la frontière, elles facilitent les opérations conjointes dans plusieurs États et la collecte et l'analyse de données standardisées.

Elles peuvent couvrir, entre autres, l'établissement de plans et d'exercices d'urgences et de contingence, la synchronisation des activités et les heures d'ouverture des PPF, les patrouilles conjointes des frontières vertes/bleues et le contrôle avec arrêt unique, dépendant de la force des relations avec les pays voisins. Une fois que la coopération internationale a été bien établie, les agents pourraient avoir la permission, dans des conditions spécifiques, d'effectuer des opérations sur le territoire du second État (par exemple sur la base d'accords sur le port d'armes, le port de l'uniforme national, l'utilisation de la force).

Contrôles conjoints

Les contrôles conjoints avec les homologues du pays voisin peuvent varier des contrôles généraux aux frontières, du contrôle avec arrêt unique, des patrouilles, des opérations de recherche, des examens de police scientifique à la surveillance et aux opérations spéciales.

Il est important que toutes approches communes de ce type soient régies par des accords écrits et des instructions qui abordent :

- Les pouvoirs, autorités et compétences de chaque agence
- Le flux de travail
- La zone d'intervention
- Où et comment les enquêtes/contrôles approfondis seront menés ?
- La responsabilité pour les passagers et les marchandises qui ont échoué aux contrôles de conformité et pour les preuves recueillies.

Contrôle avec arrêt unique

Le contrôle avec arrêt unique, où tous les contrôles sont coordonnés par les agences des deux pays et partiellement effectués conjointement, exige un niveau élevé de coordination. Là où ce mode de contrôle est pratiqué, les directives, exigences et restrictions des lois nationales et les accords internationaux doivent être respectés et appliqués strictement en vue de garantir une coopération adéquate. Il est nécessaire de définir les droits et obligations ainsi que les tâches du personnel affecté et de convenir des méthodes de communication. La mise en application réelle devrait être évaluée mensuellement au niveau local, tous les semestres au niveau régional et annuellement au niveau central.

Le contrôle avec arrêt unique devrait être établi, suite à un accord entre États voisins, du côté de la frontière où les installations sont les plus développées ou l'amélioration des conditions de travail est la moins coûteuse. La taille des kiosques de contrôle aux frontières et des installations sanitaires devraient être adaptées pour répondre au nombre élevé des exigences.

²⁷ Une organisation régionale de protection des plantes (ORPP) est une organisation intergouvernementale assurant une coordination à un niveau régional pour les activités et objectifs de la CIPV. Ceux-ci sont indiqués dans l'article IX : la Commission d'Asie et Pacifique sur la protection des plantes, la Communauté Andine, (Comunidad Andina), le Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur, la Commission de Protection des Plantes des Caraïbes, l'Organisation Européenne et Méditerranéenne de Protection des Plantes, le Conseil Phytosanitaire Inter-Africain, l'Organisation Nord-Américaine de Protection des Plantes, l'Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria, l'Organisation de Protection des Plantes du Pacifique. Informations sur l'adhésion et contacts avec ORPP sont disponibles sur le site : <https://www.ippc.int/id/13310>.

²⁸ Frontex a la possibilité d'établir des arrangements de travail en partenariat avec des pays tiers et des organisations internationales qui partagent des objectifs communs en termes de sécurité aux frontières avec l'UE.

Patrouille conjointe et coordonnée

Ce n'est qu'à un stade avancé de la coopération bilatérale, et seulement quand les pays voisins ont établi entre eux une confiance et lorsque la législation nécessaire est en place, que des patrouilles conjointes devraient être envisagées à des points de la frontière convenus ensemble. La sélection des sections de la frontière pour les patrouilles conjointes devrait être basée sur une analyse du risque et être effectuée là où la pression est la plus élevée.

La coordination des patrouilles aux frontières est déjà une autre option qui contribue à une utilisation plus efficace des ressources. Dans ce scénario, les pays voisins s'informent mutuellement de leurs activités de patrouille planifiées aux frontières pour s'assurer qu'il n'y ait pas double emploi, mais plutôt en vue d'optimiser la zone couverte. Idéalement, les pays devraient diviser la frontière en sous-sections et alterner les patrouilles aux frontières (basé sur un motif de damier / d'échiquier).

Plans de contingence conjoints

Les plans de contingence conjoints et les mécanismes de communication d'urgence devraient être établis pour traiter de cas qui s'écartent des activités opérationnelles normales telles que : le transport d'armes, de matériel nucléaire, de produits chimiques dangereux et de déchets chimiques, de situations de sécurité majeures; catastrophes écologiques, épidémies animales ou sérieux risques liés à l'hygiène des produits alimentaires et des aliments pour animaux ou encore à la santé publique et animale. Les exercices pratiques impliquant tous les services concernés sont recommandés et devraient être utilisés pour améliorer encore les procédures.

Documentation standardisée

La standardisation et la simplification de la documentation sous-entend l'harmonisation de formulaires nécessaires et distribués à tous ceux qui franchissent la frontière. Ceci pourrait s'axer sur l'utilisation du même modèle ou de modèles similaires pour des références plus faciles et inclure les mêmes domaines de données pour faciliter l'analyse. Des listes convenues mutuellement sur la nature d'une documentation officielle et acceptable pour tous ceux qui franchissent la frontière devraient être mises au point entre les États voisins. Ceci est tout particulièrement important pour les services d'inspection.

Coordination du statut de PPF

Une autre facette de la coopération entre les agences de gestion des frontières de pays voisins est la coordination du statut des PPF pris séparément, définissant leur degré de priorité et y apportant des améliorations là où cela serait nécessaire, harmonisant les heures d'ouverture et convenant des agences de gestion des frontières qui devraient être présentes au point de passage. Ceci permet d'éviter des situations dans lesquelles des PPF sont améliorés ou des services d'inspection sont représentés seulement sur un côté de la frontière.

Il faudrait non seulement construire les installations des services d'inspection au même PPF, des deux côtés de la frontière, mais il faudrait également harmoniser leurs tâches et responsabilités. Par exemple, les deux parties devraient être autorisées à inspecter les aliments et autres produits d'origine animale exigeant une certaine température de stockage, ou les deux devraient être habilités à inspecter des animaux vivants. Des locaux communs sont souhaitables à la frontière.

7.4. Ressources humaines et formation

Formations conjointes

Des sessions et des ateliers de formation avec des participants internationaux, des visites d'études et des programmes d'échange pour agents sont des moyens qui permettent de connaître les pratiques dans d'autres pays et d'encourager les contacts avec leurs homologues. Cet objectif pourrait aussi être atteint en invitant les homologues des pays voisins à des séances de formation pour le personnel frontalier national soit dans les centres nationaux de formation soit directement au PPF concerné.

L'organisation des sessions de formation spécifiques sur la GIF devrait être considérée dans un contexte multilatéral, permettant aux officiels de différents services frontaliers dans différents pays de se renseigner sur le concept de GIF et de partager leurs expériences et de bonnes pratiques.

Des informations de base sur les compétences équivalentes des pays voisins, incluant des informations géné-

rales sur la législation, le cadre institutionnel et les procédures opérationnelles et aussi la coopération internationale devraient constituer une partie du programme pour nouveaux agents et inspecteurs en vue de faciliter la compréhension mutuelle. Et partout où les forums régionaux adéquats existent, ceux-ci peuvent travailler en vue d'obtenir des normes de formation régionales : y compris des centres régionaux de formation, des cahiers des charges communs et des normes de qualification de formateurs ainsi que des programmes et du matériel de formation standardisés.

Langues

En vue de faciliter la communication avec les interlocuteurs internationaux, des cours pertinents devraient être offerts pour les langues prioritaires (habituellement celles des pays voisins plus l'anglais) pour le personnel qui utilise ces langues pour leur travail journalier.

En général le personnel devrait être encouragé, si possible également par l'utilisation d'incitations financières, à apprendre des langues étrangères. Au niveau opérationnel, le personnel devrait idéalement posséder des connaissances suffisantes dans la/les langue(s) la/les plus fréquemment utilisée(s) lui permettant de mener des interrogatoires élémentaires, de comprendre une documentation de base et d'expliquer aux voyageurs les procédures en question. L'encadrement devrait permettre au personnel d'avoir accès avec des connaissances suffisantes à la documentation technique importante afin de la comprendre.

7.5. Communication et échange d'informations

Il est essentiel de mettre en place des mécanismes de communication externe en vue de créer des interfaces

fonctionnelles entre les agences de gestion des frontières dans différents pays. L'accent devrait être mis sur les pays voisins, les pays d'origine de flux importants de migrants, les pays d'exportation et d'importation stratégiquement importants, les représentants de l'industrie à l'intérieur de ces pays et les organisations internationales concernées. La communication entre les services frontaliers peut être intensifiée à chaque niveau : entre les PPF (niveau local), entre commandements régionaux, entre ministères ou agences (niveau central) et au niveau multilatéral/régional.

Le cadre institutionnel approprié pour l'échange d'informations, y compris les agents de liaison et les bureaux communs de contact a été décrit dans le sous-chapitre 7.2. Ce sous-chapitre couvre les instruments pour la communication internationale auquel on peut avoir recours indépendamment du cadre institutionnel.

Réunions régulières

Des réunions régulières entre les représentants des agences de gestion des frontières de différents pays devraient être organisées à tous les niveaux. Les réunions organisées au niveau central ou régional devraient aborder des questions stratégiques, la planification commune et l'évaluation des systèmes de contrôle aux frontières.²⁹ De telles réunions peuvent aussi servir de forum pour l'échange d'informations sur les développements législatifs, institutionnels et organisationnels.

Parallèlement, les responsables des postes-frontières devraient recevoir des instructions pour maintenir un contact régulier et établir des relations de travail au quotidien avec leurs homologues au niveau opérationnel. L'échange de données et de renseignement devant se baser sur des accords pertinents.

Une forme spécifique de coopération pourrait être un échange systématique de rapports nationaux (par exemple, sur une base hebdomadaire ou mensuelle)

²⁹ Parmi les exemples de dialogues régionaux et de réunions d'experts, citons le Processus de Bali, le Processus de Budapest, le Dialogue sur la Migration de Transit Méditerranéenne (MTM), la Conférence Internationale des Polices aux Frontières et le Groupe Pompidou.

compilés et partagés comme un rapport global et permettant une supervision de la situation à la frontière dans toute la région. Des initiatives régionales devraient être complétées par des contacts bilatéraux. L'échange de données statistiques avec les autorités des pays voisins devraient aussi être institutionnalisés.

Une recommandation supplémentaire renvoie à l'analyse des opérations des PPF, celle-ci devrait être préparée annuellement. Les pays voisins peuvent juger valable de discuter de leurs découvertes importantes à propos des PPF qu'ils se partagent, par exemple sur une base annuelle. C'est une bonne opportunité pour permettre l'évaluation de la coopération opérationnelle et de convenir ainsi de changements organisationnels dans le but d'augmenter l'harmonisation des procédures frontalières, surtout pour ce qui est du trafic des marchandises.

Participation à des initiatives internationales

Une plus grande participation à des réseaux internationaux spécialisés devrait être envisagée surtout que ces forums fournissent également des opportunités pour un échange formel et informel d'informations et pour le développement d'un réseau de contacts avec des interlocuteurs d'autres États et agences.

7.6. Infrastructure et équipement

Le classement des postes frontaliers (voir aussi les sous-chapitres 6.6 et 7.3) devrait être coordonné non seulement avec des agences de gestion des frontières au niveau national, mais faire également l'objet d'un accord avec les pays voisins pour garantir un niveau de contrôle similaire des deux côtés de chaque PPF. Les PPF prioritaires devraient être identifiés conjointement et les besoins à court, moyen et long terme devraient être pris en compte pour ce qui relève des investissements d'infrastructure et de l'équipement.

L'utilisation conjointe des installations et de l'équipement devrait être aussi envisagée. Il conviendrait toutefois de mettre prudemment en perspective les économies finan-

cières potentielles par rapport à l'efficacité opérationnelle. Les installations peuvent être partagées totalement ou partiellement en fonction de la situation. Les options comprennent le partage des aires de recherche et d'inspection et l'utilisation commune d'équipement spécialisé. Des scanners à rayons X mobiles, montés d'habitude sur des petites camionnettes ou sur des camions peuvent par exemple être facilement partagés entre les agences des deux côtés de la frontière. Il en va de même pour les appareils spécialisés de vérification des documents, des détecteurs de matières radioactives et dangereuses, des appareils de reconnaissance des numéros des plaques d'immatriculation et des systèmes de surveillance vidéo. Dans certains cas, il est même possible de partager les chiens dressés pour détecter les drogues, les personnes, les explosifs, les produits d'origine animale, etc.

L'équipement partagé pour la recherche et l'inspection devrait être placé à des endroits désignés en dehors de la zone de contrôle de seconde ligne et ces aires (garage, halls, etc.) peuvent être utilisées par toutes les agences sur base d'un accord ou d'un mémorandum d'accord.

Pour les PPF, surtout ceux situés sur les autoroutes et autres routes internationales de transit, il peut s'avérer utile de séparer le transport routier en fonction des directions et d'établir une infrastructure commune pour le trafic de camions soit à l'importation soit à l'exportation.

Aspects techniques

Un accès direct et rapide à internet dans tous les PPF/PCI/PIF/DEP est recommandé, afin de fournir un accès à des données internationales disponibles sur internet, par exemple sur les pages web de l'OIE et de la FAO dans le cas de l'inspection vétérinaire. Tout système TI utilisé devrait garantir la compatibilité avec les autres systèmes et doit fournir une sécurité adéquate des données.

Les connexions téléphoniques entre les PPF des deux côtés de la frontière permettent un échange d'informations direct et informel et facilitent la résolution de problèmes pratiques. La communication directe par radio au niveau opérationnel et régional avec des pays voisins devrait être possible (une attention devant être donnée à la compatibilité des systèmes).



Exemples pratiques

EXEMPLE PRATIQUE 1 : Centres de coopération douanière et policière internationale

La France a conclu six accords internationaux avec la Belgique, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg, l'Espagne et la Suisse qui ont donné naissance à 10 centres de coopération policière et douanière. Leur rôle est de faciliter les échanges d'informations opérationnelles dans des cas de coopération transfrontalière, y compris l'identification des plaques d'immatriculation étrangères, les contrôles de l'authenticité des documents administratifs et l'assistance judiciaire, surtout dans le domaine de la petite et moyenne criminalité transfrontalière. L'avantage d'un tel centre est l'accès complet qu'il donne aux dossiers et bases de données binationaux (généralement disponibles 24 heures par jour, 7 jours par semaine).

Ces centres font office de plateformes pour l'échange d'informations (sur demande) en temps réel sans obligation de recours aux moyens de communication officiels; toutes les données et les informations partagées doivent être enregistrées dans le respect des réglementations nationales en vigueur sur la protection des données. D'autres type d'informations utiles en terme de coopération policière peuvent, sur requête expresse, également être transmises à d'autres agences situées dans d'autres États membres de l'UE.

EXEMPLE PRATIQUE 2 : Réseau d'agents de liaison immigration

Les États membres de l'UE opèrent un réseau d'Officiers de Liaison « Immigration » (OLI). Ces OLI sont postés dans les pays importants où ils contribuent à la prévention et à la lutte de la migration irrégulière et à la gestion de la migration légale. Ceci est fait par le biais de la collecte et de l'échange de données pertinentes et par la fourniture d'une assistance spécifique (tel que l'établissement des l'identité des migrants) et/ou des conseils au pays hôte.

EXEMPLE PRATIQUE 3 : Mémoire d'accord sur l'échange d'informations sur la migration irrégulière

Les pays de la région des Balkans occidentaux ont conclu un protocole d'accord sur l'échange régional de données statistiques sur la migration irrégulière à travers un point de contact national dans chaque pays. Les données sont échangées électroniquement sous la forme de modèles standards, sur la base de définitions convenues communément. Voyez l'annexe 4 pour plus de détails.

 **EXEMPLE PRATIQUE 4** : Centre régional pour la lutte contre la criminalité transfrontalière

Le *Southeast European Cooperative Initiative Regional Centre for Combating Trans-Border Crime* (Centre SECI) (Centre Régional de l'Initiative de Coopération de l'Europe du Sud-est pour la Lutte contre la Criminalité Transfrontalière) est constitué de sept équipes opérationnelles : trafic d'êtres humains et contrebande de migrants, trafic de drogues, fraude et contrebande, crime financier et piratage informatique, vol de véhicules, terrorisme et sécurité des conteneurs. Ces groupes échangent des informations sur des sujets importants, tiennent des réunions régulières et effectuent des opérations régionales et des enquêtes conjointes.

 **EXEMPLE PRATIQUE 5** : Coopération entre les douanes, l'immigration, les Agences de quarantaine et de sécurité

Les pays qui constituent une partie de la Zone de croissance de l'Est-ASEAN – Brunei Darussalam, Indonésie, Malaisie et Philippines – ont rédigé un protocole d'accord pour la simplification, la rationalisation et l'harmonisation des formalités de douanes, d'immigration, de quarantaine et de sécurité, y compris les règles, règlements et procédures. L'accord s'applique à tous mouvements transfrontaliers de biens et de personnes qui passent par les PPF désignés, par voie terrestre, par voies maritime ou par voie aérienne. Partout où cela est faisable, l'objectif est de mener conjointement les inspections et les contrôles de personnes, de biens et de moyens de transports. Et là où l'environnement local ne permet pas l'installation physique de postes de contrôle adjacents, les représentants d'un pays sont autorisés à exécuter leur mandat sur le territoire de l'autre pays. Les parties à l'accord conviennent également d'échanger des informations relatives aux mouvements transfrontaliers de personnes et de biens.



CHAPITRE

CHAPITRE 8

POLITIQUE ET PROCÉDURES DE VISAS DANS LE CONTEXTE DE LA GIF

CE CHAPITRE ABORDE LES LIENS ENTRE LA GIF ET LA POLITIQUE ET LES PROCÉDURES RELATIVES AUX VISAS

En règle générale, être en possession d'un visa valide est l'une des conditions à remplir pour un étranger (ressortissant d'un pays tiers dans le contexte de l'UE/Schengen) désireux de franchir une frontière. Dès lors, les gardes-frontières doivent maîtriser la politique de leur pays en matière de visas, de même que la législation et les procédures en vigueur. Étant donné que l'autorité responsable de la délivrance des visas (consulat) n'est pas représentée à la frontière, il conviendrait de mettre en place des structures de coopération bien définies entre la première et les agences de gestion des frontières. L'objectif de ce chapitre est d'insister sur certaines questions ayant trait aux visas et en relation directe avec les procédures aux frontières et non de fournir une vue détaillée de la politique et des procédures relatives aux visas proprement dites.

La procédure de délivrance des visas peut être envisagée comme relevant du premier niveau du modèle de contrôle de l'accès sur quatre niveaux (cf. chapitre 2 pour plus d'informations). Des contrôles devront être effectués de manière systématique à chacun de ces quatre niveaux sur les passagers entrant dans l'UE/espace Schengen ou dans tout autre pays tiers, à savoir :

- aux consulats,
- à l'arrivée,
- sur le territoire,
- à la sortie.

Cadre légal, réglementaire et institutionnel³⁰

Chaque pays décide de la manière dont il souhaite réglementer les questions relatives aux étrangers en fonction de ses obligations nationales, de sa tradition administrative, de considérations de politique étrangère ou de sécurité ou d'autres préférences nationales. Dans certains États, toutes les dispositions ayant trait à l'asile, aux migrations et aux visas figurent dans un acte juridique unique principal et sont mises en œuvre par une agence responsable des migrations centralisée. Dans l'UE, un cadre juridique commun couvre les visas de longue durée. Celui-ci prévoit que la délivrance de ces visas est régie par la législation nationale. L'autre cas de figure est celui où l'entrée, l'admission et d'autres questions relatives aux étrangers sont rassemblées dans un même acte juridique tandis que la procédure d'asile fait l'objet d'un document séparé ; les compétences sont alors réparties entre différentes agences. Indépendamment de l'option choisie, la coopération entre toutes les autorités responsables dans ces domaines est cruciale lorsqu'il s'agit de faire appliquer la réglementation au quotidien, d'élaborer ou d'évaluer des lois ou des décrets.

Dans le domaine des visas, les consulats jouent évidemment le rôle le plus important. En règle générale, les demandes de visa sont introduites auprès des consulats. Les agents consulaires sont responsables de l'examen des demandes et de la décision. Toutefois, la consultation préalable de l'autorité centrale chargée des visas et/ou d'autres autorités compétentes est parfois requise et, dans certains cas, la décision est prise par l'autorité centrale, typiquement un département du ministère de l'Intérieur ou du ministère des Affaires étrangères. Toute-

fois, il se peut qu'une agence centrale spécifique (Bureau d'immigration) agisse en tant qu'autorité centrale chargée des visas.

Procédures

Les gardes-frontières vérifient que toutes les conditions d'entrée sont remplies, y compris que la personne est en possession d'un visa en bonne et due forme. Avant tout chose, les gardes-frontières doivent maîtriser la liste des pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa et ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation. En outre, il existe de nombreuses dérogations et exceptions à la règle générale d'obligation dans la plupart des pays. Dans l'UE, par exemple, les États membres peuvent déroger au régime général dans certains cas prévus par la législation. Ces exceptions peuvent se fonder sur la nationalité de la personne ainsi que sur le type de document de voyage utilisé (par exemple un passeport diplomatique), la possession de documents de natures diverses pouvant être assimilés à un visa (titre de séjour) ou encore l'existence de circonstances particulières telles que la force majeure ou le statut spécifique du ressortissant d'un pays tiers concerné (réfugié, membre d'équipage d'un bateau, etc.). Les gardes-frontières doivent également être au courant des différents formats et types de visas autocollants (en ce compris les caractéristiques de sécurité) et de titres de séjour délivrés par leur propre pays. Ils doivent pour ce faire avoir reçu la formation et l'équipement qui leur permettent de vérifier l'authenticité des visas/titre de séjour par rapport aux normes de sécurité des documents. Ils doivent également porter une attention toute particulière aux règles en matière de motif et de

³⁰ Dans l'espace Schengen, les dispositions principales en ce qui concerne les visas de court séjour et les tâches des gardes-frontières figurent dans les instruments (juridiques) suivants : Règlement du Conseil (CE) n°539/2001 du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste des pays dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (et ses modifications subséquentes) ; Règlement de Conseil (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) ; Règlement (CE) n°81/2009 du Parlement européen et du Conseil du 14 janvier 2009 modifiant le Règlement (CE) n°562/2006 en ce qui concerne l'utilisation du système d'information sur les visas (VIS) dans le cadre du code frontières Schengen ; Règlement (CE) n°810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas) ; Règlement (CE) n°767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (Règlement VIS) ; recommandation de la Commission du 6 novembre 2006 établissant un « Manuel pratique à l'intention des gardes-frontières (manuel Schengen) » commun à utiliser par les autorités compétentes des États membres lors des contrôles aux frontières ; Décision de la Commission du 19 mars 2010 établissant le Manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés.

durée du séjour. Enfin, il est vivement recommandé que les gardes-frontières disposent d'un accès électronique direct au registre national des visas, afin qu'ils puissent avoir recours à un outil supplémentaire en cas de doute et vérifier ainsi les conditions spécifiques auxquelles est soumis le ressortissant d'un pays tiers en obligation de visa.

Dans l'espace Schengen, et lorsque le système d'information sur les visas (VIS) sera opérationnel, les vérifications poussées effectuées à l'entrée d'un ressortissant d'un pays tiers en possession d'un visa devront également comporter un contrôle de l'identité du titulaire et de l'authenticité du document par le biais du VIS. Pendant les trois années suivant la mise en service du VIS, le numéro figurant sur la vignette-visa sera l'unique moteur de recherche. Après cette période, le numéro de la vignette-visa devra être utilisé en combinaison avec une vérification des empreintes digitales du titulaire. Cette étape sera une avancée majeure du point de vue de la sécurité, mais représente un défi de taille en termes d'organisation.

Un cachet doit être apposé sur les documents de voyage à l'entrée et à la sortie du territoire. Dans le cas de ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa, le cachet doit, dans la mesure du possible, être apposé sur l'un des coins du visa de manière à préserver la lisibilité des indications et des éléments de sécurité de la vignette-visa. Si l'apposition de plusieurs cachets est requise (par exemple, en cas de visa à entrées multiples), elle doit se faire sur le feuillet situé en vis-à-vis du feuillet sur lequel est apposé le visa. Indépendamment de l'apposition des cachets, il est recommandé de consigner également l'entrée et la sortie des étrangers de manière électronique.

Il convient de noter que la possession d'un visa valide ne confère pas automatiquement le droit d'entrée. Il existe plusieurs motifs justifiant le refus d'entrée d'un ressortissant d'un pays tiers même s'il est titulaire d'un visa valide, par exemple :

- la personne ne fournit pas les documents requis justifiant la nature et les conditions de son séjour,
- la personne ne dispose pas des moyens de subsistance suffisants pour la durée et la nature du séjour, ou pour retourner dans son pays d'origine ou dans le pays de transit,
- la personne fait l'objet d'une alerte stipulant un refus d'entrée.

Au cours des contrôles, il peut devenir évident que les conditions de délivrance du visa n'ont pas été respectées au moment de la délivrance du document, en particulier s'il y a des motifs sérieux de penser que le visa a été obtenu de manière frauduleuse. Si tel est le cas, le visa doit être annulé conformément aux dispositions Schengen. Si le visa annulé a été délivré par un autre État membre, les autorités centrales de celui-ci doivent en être informées. Dans des situations où il apparaît clairement que les conditions de délivrance du visa ne sont plus remplies, les gardes-frontières procéderont à l'abrogation du visa. L'incapacité du titulaire du visa à produire une ou plusieurs pièces justificatives ou son incapacité à prouver qu'il dispose de moyens de subsistance suffisants au moment de son arrivée à la frontière ne conduit pas automatiquement à une décision d'annulation ou d'abrogation du visa, mais justifient un refus. Une fois le VIS opérationnel, les annulations et abrogations devront être inscrites dans le système.

En règle générale, les ressortissants de pays tiers soumis à une obligation de visa et désireux de se rendre dans l'UE doivent introduire leur demande auprès des consulats dans leur pays d'origine ou de résidence. Toutefois, la délivrance de visas par les gardes-frontières/agents de l'immigration aux PPF est autorisée dans certaines circonstances exceptionnelles. Le demandeur doit justifier qu'il a été dans l'incapacité d'introduire une demande au préalable et doit, si nécessaire, produire les documents attestant des motifs imprévisibles et impérieux qui justifient son entrée. En principe, les raisons humanitaires sont prises en compte. Quoi qu'il en soit, le retour du demandeur dans son pays d'origine ou de résidence devrait être considéré comme garanti. La raison de cette sévérité est très simple : aux frontières, les agents n'ont ni le temps, ni les connaissances (évaluation de la situation socio-économique du demandeur, par exemple), ni les

capacités nécessaires pour effectuer les contrôles et les consultations approfondies requises pour la délivrance des visas.

En tout état de cause, la décision de délivrer un visa doit être prise par un responsable ou un agent ayant un niveau d'autorité élevé. Les règles générales en matière d'examen et de prise de décision s'appliquent, toutefois, étant donné les circonstances (c.-à-d. l'élément d'urgence) dans lesquelles se font les demandes de visas aux frontières, certaines règles deviennent sans objet puisque les différentes étapes du processus doivent se succéder rapidement tandis que d'autres font l'objet d'une interprétation plus flexible. D'après les dispositions du code des visas, les visas délivrés à la frontière doivent avoir une durée de validité maximum de 15 jours.

Spécifications techniques et manuels

Chaque pays devrait disposer d'un manuel général de mise en œuvre (code des visas dans l'UE), valide pour tous les PPF, contenant les procédures destinées à vérifier le respect des conditions d'entrée, y compris les tâches relatives aux visas. Toute la législation correspondante devrait également être facilement accessible.

Idéalement, les PPF devraient avoir un accès partiel au système informatique utilisé par l'autorité centrale en charge des visas et les consulats au cours de la procédure de visa (base de données nationale sur les visas). Les PPF devraient disposer d'un système informatique et du matériel technique nécessaire (par exemple imprimantes à jet d'encre) pour permettre autant que possible la délivrance de visas aux frontières. Par ailleurs, la consultation en ligne et l'échange électronique de données entre les consulats, l'autorité centrale et les PPF sont vivement recommandés. Lors de la création ou de l'amélioration des systèmes informatiques, il faudrait veiller à ce que, à défaut d'être les mêmes, les systèmes soient compatibles, interopérables et respectueux des normes (inter)nationales en matière de protection des données. L'existence d'une base de données nationale sur les visas et l'échange de données entre toutes les autorités respectives contribuent considérablement à améliorer le niveau d'efficacité en matière de lutte contre

la migration irrégulière et à faciliter les procédures pour les voyageurs fréquents. Quelle que soit la technologie choisie, l'échange de données entre les différents utilisateurs devrait toujours se faire via des canaux de communication sécurisés. Le système informatique à disposition des gardes-frontières devrait avoir la capacité nécessaire pour enregistrer rapidement les documents à lecture automatique (y compris les visas) en lisant la zone lisible à la machine (MRZ) et devrait pouvoir aider les gardes-frontières en calculant la durée des séjours précédents sur le territoire.

Tous les PPF doivent disposer de l'équipement permettant la détection des documents falsifiés. Les PPF pour lesquels une évaluation des risques a démontré le besoin d'un équipement plus sophistiqué devraient être identifiés. En outre, les gardes-frontières devraient disposer d'un recueil de documents (en version papier et version électronique) contenant des exemples de documents conférant un droit d'entrée (ou de documents sur lesquels peut être apposé un visa), des modèles de visas, de titres de séjour, de cachets ainsi que les signatures des agents consulaires. L'existence d'une base de données contenant des exemples de documents de voyage étrangers (documents authentiques, faux et documents falsifiés, iFado dans l'UE) pourrait se révéler utile et pourrait être mise sur pied en coopération avec les ministères compétents. Le cadre de coopération, le plan pour enrichir la base de données de même que les profils d'accès devraient être spécifiés. À cet égard, la coopération régionale et l'échange d'information pourraient être des moyens efficaces pour partager des documents authentiques, des faux et des documents falsifiés.

Coopération inter-agences, partage de données et formation

La mise en œuvre efficace du système de contrôle de l'accès à quatre niveaux exige une coopération inter-agences bien établie. Le flux d'information entre toutes les autorités impliquées dans les questions de visa (consulats, ministères des Affaires étrangères, ministères de l'Intérieur, autorités centrales en charge des visas, PPF, etc.) devrait être fluide et basé sur un mode de communication structuré. Toutes ces agenc-

es dépendent les unes des autres et devraient, dès lors, avoir une compréhension commune de la législation. C'est pourquoi les circulaires, les manuels, les instructions internes relatives à l'entrée et au séjour devraient être définies conjointement ou, à tout le moins, partagées. Des listes de contact récentes peuvent être créées de même que des lignes d'appel d'urgence en haute saison (vacances) par exemple ou avant l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions importantes ou encore lors de la mise en service d'un nouveau système informatique. Il faudrait également apporter une attention particulière aux informations destinées aux ressortissants de pays tiers ; les explications sur l'entrée et le séjour figurant sur les différents sites web (ministère des Affaires étrangères, gardes-frontières,

etc.) devraient être harmonisées car les voyageurs consultent souvent plusieurs sources.

Enfin, il est possible d'organiser des modules de formation conjointe pour le personnel des différentes autorités concernées. Les formations portant sur la détection des faux et des documents falsifiés (de même que sur l'utilisation du matériel approprié) sont particulièrement intéressantes pour les gardes-frontières et les agents consulaires. Tous les ministères concernés devraient coopérer étroitement en matière de formation. Inviter les formateurs d'un autre ministère est un moyen économique de proposer une formation sur d'autres sujets pertinents. L'échange de personnel pendant des périodes de courte ou de plus longue durée pourrait également être envisagé.



Exemple pratique

EXEMPLE PRATIQUE 1 : Délivrance de visas aux frontières suite à la fermeture de l'espace aérien européen (cas de force majeure)

La fermeture de l'espace aérien européen pendant plusieurs jours en avril 2010 suite à la présence d'un nuage de cendres volcaniques a perturbé le voyage de bon nombre de ressortissants de pays tiers soumis à une obligation de visa pour le séjour ou le transit dans le territoire de l'espace Schengen. Des mesures d'urgence ont dû être prises pour faire face à cette situation. Certaines personnes se trouvaient dans l'incapacité de rentrer chez elles par avion et devaient dès lors transiter par des voies terrestres (par exemple, une personne titulaire d'un billet d'avion retour pour Kiev au départ de Belgrade s'est vue finalement contrainte de rentrer en bus via la Hongrie). Des recommandations ont été émises pour qu'un visa soit délivré à ces personnes aux frontières extérieures selon des procédures assouplies, par exemple :

- suppression des frais de visa,
- octroi de facilités pour l'envoi de cargaisons/les transporteurs,
- saisie directe de toutes les données relatives à la demande dans la base de données nationale sur les visas, au lieu d'exiger du voyageur épuisé qu'il remplisse le formulaire de demande,
- suppression de l'obligation d'être titulaire d'une assurance-maladie en voyage.

En outre, les consulats et les gardes-frontières ont été invités à coopérer étroitement afin d'informer correctement les passagers et de faciliter leur voyage vers la destination prévue.



CHAPITRE

CHAPITRE 9

L'ASILE DANS LE CONTEXTE DE LA GIF

CE CHAPITRE EXPLIQUE LES LIENS ENTRE LA GIF ET L'ASILE ET LES AUTRES FORMES DE PROTECTION INTERNATIONALE

Les autorités responsables des questions relatives à l'asile ne sont pas nécessairement représentées à la frontière. Dès lors, il devrait y avoir des structures de coopération bien définies entre les autorités responsables et les différentes agences de gestion des frontières concernées. L'objectif de ce chapitre est d'attirer l'attention sur les domaines ayant directement trait aux procédures à la frontière, non de fournir une vue détaillée de la gestion de l'asile proprement dite.

Dans le contexte des flux migratoires mixtes, les agences de contrôle et de surveillance aux frontières sont fréquemment la première autorité à recevoir les demandeurs d'asile et les personnes en quête de protection qui se présentent aux frontières d'un État. C'est donc à elles que revient la tâche d'identifier, principalement au cours d'un bref entretien, les migrants qui ont besoin d'une protection internationale et de les renvoyer sans délai vers l'agence compétente (autorité nationale pour les réfugiés) pour examen de leur demande de protection internationale³¹. On ne peut véritablement parler de

³¹ Dans l'UE, les États membres peuvent instaurer des procédures de détermination du statut de réfugié directement à la frontière afin de faciliter les décisions sur les demandes d'asile introduites sur place.

système national d'asile que dans la mesure où l'accès à la procédure d'asile est garanti. C'est la raison pour laquelle les agences de gestion des frontières doivent avoir connaissance des principes du droit international relatif aux réfugiés et de la possibilité donnée aux individus d'introduire une demande de protection internationale à la frontière, sous peine de porter atteinte au droit international.

Cadre légal, réglementaire et institutionnel

L'instrument fondamental du droit international en matière d'asile et de protection trouve son origine dans la Convention de Genève sur les Réfugiés de 1951 et son Protocole de 1967, qui définissent le statut de réfugié et les droits et obligations de celui-ci. Toutefois, la Convention ne prévoit aucune disposition en termes de procédures et cette question est laissée à la seule discrétion des signataires du texte.³² Dès lors, la question des étrangers relève de la souveraineté nationale de chaque pays décidant du sort des premiers en conformité avec ses obligations internationales, sa tradition administrative et ses préférences nationales. Dans certains pays, toute la réglementation concernant l'asile, la migration et les visas est reprise dans un texte de loi principal et est mise en œuvre par une agence centrale de migration. Ou alors, entrée et admission ainsi que les autres questions concernant les étrangers sont contenues dans une loi tandis que les questions relatives à la procédure d'asile sont traitées séparément et les compétences réparties entre différentes agences. Indépendamment de la solution choisie, la coopération entre les autorités responsables pour ces

sujets est vitale qu'il s'agisse de la mise en œuvre au quotidien et du transfert des cas entre les différents processus de migration ou de la préparation des lois et des décrets dans ce domaine.

En plus des autorités frontalières, les procédures aux frontières peuvent également impliquer la Police, des ONG et des avocats apportant un conseil juridique. Un système d'orientation cohérent et transparent devrait être mis en place pour orienter efficacement les demandeurs d'asile vers l'agence en charge des questions relatives à l'asile qui se chargera d'accepter et de traiter leur demande.

Procédure

Les demandeurs d'asile et les personnes en quête d'une protection³³ devraient avoir accès à la procédure de détermination du statut de réfugié et aux installations d'accueil indépendamment du lieu où la requête pour asile a été introduite, que ce soit à la frontière ou sur le territoire. Les agents aux frontières sont chargés de faciliter la procédure de demande et de transférer rapidement celle-ci aux autorités appropriées, chargées de prendre les décisions. Il est recommandé de donner instructions administratives et directives opérationnelles aux gardes-frontières et aux agents de l'immigration pour qu'ils sachent comment traiter les demandes d'asile et les personnes qui nécessitent une protection.³⁴ Pour prévenir le *refoulement* et pour assurer un accès à la procédure d'asile, les agents qui sont les premiers à entrer en contact avec les demandeurs d'asile, en particulier à la frontière, devraient recevoir une for-

³² Afin d'éviter les demandes multiples (« asylum shopping »), l'UE s'est efforcée d'harmoniser les systèmes d'asile de ses États membres par une série de textes légaux qui constituent l'acquis européen en matière d'asile et qui, à terme, devraient favoriser la création d'un régime d'asile européen commun. La première étape de ce processus d'harmonisation s'est traduite (notamment) par l'adoption de mesures destinées à déterminer l'État membre responsable du traitement de la demande d'asile (Règlement de Dublin n°343/2003) et la création d'un système de comparaison d'empreintes digitales pour appuyer ces mesures (Règlement EUODAC n°2725/2000). Par ailleurs, la directive « Protection temporaire » définit les normes en cas d'afflux massif de demandeurs d'asile, paralysant les structures nationales d'un pays (2001/55/CE de 2001), la directive « Conditions d'accueil » traite de l'accueil des demandeurs d'asile (2003/9/CE), la directive « Qualification » décrit les conditions à remplir pour pouvoir prétendre à la protection internationale (2004/83/CE), enfin, la directive « Procédure d'asile » fixe une série de normes minimales en matière de procédures d'asile (2005/85/CE). La deuxième phase du processus d'harmonisation est consacrée à l'adaptation et au renforcement de l'acquis existant en matière d'asile, à l'élaboration d'une formation commune pour tous les professionnels européens du domaine de l'asile (European Asylum Curriculum – EAC) et la mise en place du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), qui réunira des experts des États membres et appuiera les États membres de l'UE en cas de besoin.

³³ Les dispositions du code frontières Schengen « s'appliquent à toute personne franchissant les frontières intérieures et extérieures des États membres, sans préjudice : ... (b) des droits des réfugiés et des personnes demandant une protection internationale, notamment en ce qui concerne le non-refoulement.

³⁴ Le Guide de l'UNHCR sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié et ses Lignes Directrices complémentaires sur la protection internationale ne sont pas des documents légalement contraignants, mais sont considérés comme des interprétations qui font autorité quant à la définition de réfugié contenue dans l'article 1 de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés.

mation sur les méthodes à employer pour identifier les demandes d'asile et transférer les demandeurs d'asile aux autorités compétentes.

Procédure d'asile aux aéroports

Les États prévoient également des procédures d'asile différentes en ce qui concerne les demandes d'asile introduites aux PIF aéroportuaires. S'appuyant sur le principe d'obligation du transporteur³⁵ de rapatrier les passagers qui ne remplissent pas les conditions d'entrée dans le pays de destination, les autorités appliquent des procédures spéciales pour déterminer si une personne qui se présente à la frontière sans les documents adéquats devrait être autorisée à entrer sur le territoire ou s'il revient au transporteur de prendre en charge la personne refusée. Quoi qu'il en soit, l'accès à la procédure d'asile doit être assuré. Certains pays vont jusqu'à mener des procédures de détermination du statut de réfugié dans leurs aéroports.

Dans toutes les situations envisagées, les personnes refusées et les candidats demandeurs d'asile doivent être hébergés dans zone de transit international de l'aéroport. Chaque pays doit donc être en mesure d'héberger les personnes refusées dans l'aéroport et de leur donner accès à de la nourriture et à des produits de première nécessité. Étant donné le caractère irréversible des possibles conséquences de l'exécution d'un retour forcé d'une personne refusée vers un pays où elle pourrait être soumise à la torture ou à un traitement inhumain, il convient de veiller à ce que les demandeurs d'asile jouissent d'un droit d'appel réel devant une cour ou un tribunal et soient autorisés à consulter un conseiller ou consultat legal qui leur a été recommandé³⁶.

Les autorités nationales ont la possibilité d'obliger la société opérant l'aéroport à fournir l'espace nécessaire à l'hébergement des personnes se trouvant dans l'attente d'une décision d'admission ou d'un ordre de retour vers leur pays d'origine (ou le pays de transit) dans la zone de transit international.

Informations sur les procédures

Les demandeurs d'asile devraient être informés que leur requête serait traitée avec confidentialité et seraient sujette aux règles sur la protection des données. Comme moyen de mise en œuvre de cette disposition, il est recommandé que les autorités d'asile préparent de la documentation et des procédures afin de distribuer des informations à tous les demandeurs d'asile, tant à la frontière que sur le territoire, en tenant compte des principales langues parlées par les demandeurs d'asile et des différents niveaux d'alphabétisation et d'éducation des demandeurs d'asile qui sont réceptionnés. Les informations devraient être disséminées de différentes façons, notamment : sous forme de texte et d'affiches, de brochures d'information ainsi que par le biais d'un service d'orientation offert par des agents gouvernementaux qualifiés présents à la frontière ou ailleurs. Ces informations devraient porter sur :

- Critères d'éligibilité pour le statut de réfugié
- Les droits et responsabilités des demandeurs d'asile et des réfugiés y compris l'accès à un conseil juridique et social et les possibilités d'hébergement, l'accès à l'UNHCR
- Procédures qui doivent être suivies pour demander le statut de réfugié, y compris les procédures d'appel et l'assistance disponible pour les demandeurs d'asile.
- La documentation de soutien qui devrait être présentée au moment de l'enregistrement
- Confidentialité dans le processus de détermination du statut de réfugié
- Les conséquences légales et pratiques des décisions de reconnaissance et de refus
- Toute information concernant les lois et des procédures du pays hôte qui peuvent affecter les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile
- Informations sur les moyens de rendre compte de la conduite incorrecte du personnel administratif, des gardes de sécurité, des interprètes ou du conseiller juridique

³⁵ Cf. l'annexe 9 sur la Convention de l'aviation civile internationale ; l'annexe V au Règlement (CE) n°562/2006 (code frontières Schengen) ainsi que l'article 26 de la Convention de Schengen et la Directive du Conseil n°2001/51/CE.

³⁶ Voir directive sur la procédure d'asile, article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 et article 33 de la convention de 1951 sur les réfugiés.

Conditions d'accueil

La protection légale et physique des demandeurs d'asile commence à ces étapes initiales du processus de candidature. Les ports, les frontières, les zones de transit ou les autres lieux dans le pays approchés par des personnes souhaitant faire une demande d'asile, devraient garantir l'accès à des normes élémentaires en phase avec

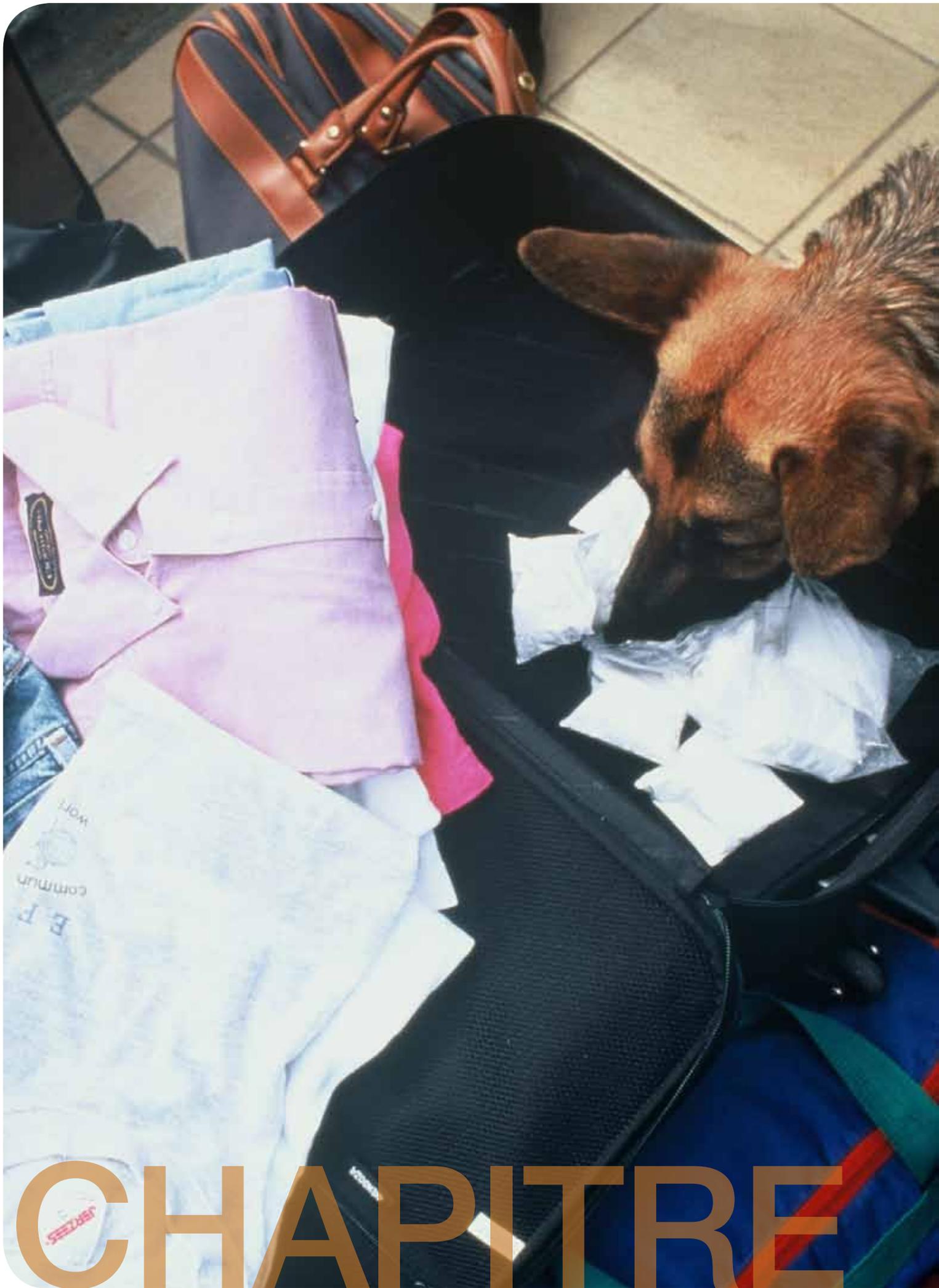
le droit à la dignité et à la vie privée des demandeurs d'asile et l'unité des familles³⁷. Des conditions matérielles d'accueil, telles que la nourriture, les vêtements, les soins de santé de base et l'accès à l'information, doivent être en place pour les demandeurs d'asile. Des installations pour l'enregistrement et pour les entretiens et des archives³⁸ pour la gestion des dossiers.

**Exemple pratique****EXEMPLE PRATIQUE 1** : Permanence téléphonique sur les questions d'asile

Le Département des affaires relatives à l'asile du ministère lituanien de l'Intérieur dispose d'un téléphone mobile de permanence branché 24 heures sur 24. Le numéro de ce téléphone est distribué à tous les gardes-frontières (également supervisés par le ministère lituanien de l'Intérieur) et peut être utilisé si un étranger a été arrêté par les gardes-frontières et a fait une demande d'asile ou de protection internationale. Le garde-frontière appelle l'autorité en charge de l'asile qui ensuite assure la coordination et décide des prochaines étapes à suivre. La base légale : une instruction interne sur la procédure d'asile adoptée par le ministère lituanien de l'Intérieur.

³⁷ Voir aussi les normes minimales définies par la Directive du Conseil 2003/9/CE relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne.

³⁸ En raison de la nature sensible des informations fournies par les demandeurs d'asile, la protection des données est d'une grande importance tout au long de la procédure. Il est donc recommandé que la sécurité des données soit assurée par l'emploi de coffres robustes qui puissent être verrouillés pour les fichiers papiers, avec un accès contrôlé aux clés, et par la protection des données électroniques à l'aide de mots de passe et en utilisant de préférence des ordinateurs qui peuvent être verrouillés physiquement. Les fichiers et bases de données devraient rester la propriété du gouvernement indépendamment du lieu où ils sont gardés et il devrait y avoir un accès restreint aux informations confidentielles.



CHAPITRE

CHAPITRE 10

GESTION DE L'INFORMATION ET ANALYSE DU RISQUE

CE CHAPITRE PORTE SUR LA GESTION DE L'INFORMATION ET L'ANALYSE DU RISQUE

Quatre domaines interconnectés de gestion de l'information et du partage de l'information sont abordés :

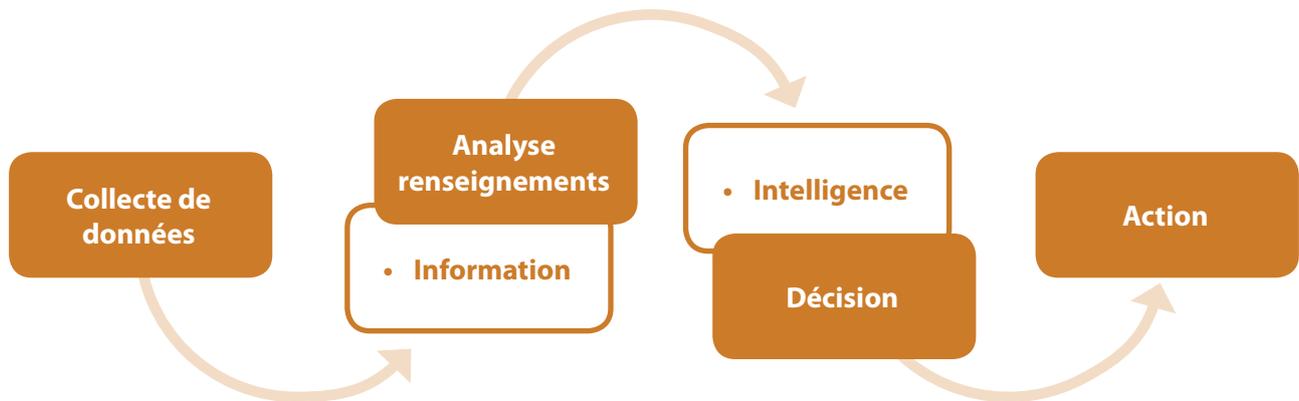
- Gestion de l'information
- Analyse du risque
- Alerte avancée
- Protection de données

10.1. Gestion de l'information

La gestion des frontières est un processus continu de gestion de **menaces** et de leurs divers niveaux de **risque**. Il est dès lors essentiel que les processus de gestion des flux et de l'utilisation de l'information s'attachent en premier lieu à faire face aux **menaces** qui présentent le niveau de **risque** le plus élevé. L'utilisation de l'analyse du risque qui permet aux gestionnaires de prendre des décisions éclairées est l'un des éléments clés du processus de gestion des frontières. Elle peut s'accompagner d'une part par la mise en place de procédés précis et cohérents pour la collecte, la sauvegarde et l'analyse des données et d'autre part par l'instauration de processus efficaces pour la prise des décisions qui s'imposent à partir de ces informations. Ceci comprend l'échange

régulier de données statistiques, d'informations de type opérationnel et d'éléments d'alerte avancée avec les autres agences de gestion des frontières, à la fois au niveau national et international. Ce chapitre exclut l'information de caractère administratif (secrétariat, équipement, entretien, etc.).

L'objectif principal de la collecte de l'information est de recueillir des données de manière systématique dans le but de permettre la prise de décisions éclairées. Cette information sert au suivi des opérations des agences de gestion des frontières, aux échanges de données statistiques ou d'informations sur les marchandises entrantes avec les autres agences de gestion des frontières et à l'analyse du risque et/ou aux alertes avancées. Tout ce processus peut se schématiser de la manière suivante :



La gestion des frontières exige la collecte d'informations sur un large éventail d'activités. Cela implique des sources multiples et des moyens très variés. Par conséquent, il se peut que les informations recueillies dans un but précis doivent être mises en relation avec des données collectées ailleurs dans un but différent. À titre d'exemple, les informations tirées d'une enquête portant sur un passeport falsifié peuvent, par la suite, se révéler utiles lors d'une analyse du risque. Il faut donc que des procédures cohérentes soient en place à tous les niveaux d'activité afin que l'information soit gérée comme une ressource commune pour le bénéfice des agences de gestion des frontières dans leur ensemble.

Ce type de gestion de l'information implique d'établir des liens entre des données émanant de nombreuses sources

différentes – sources ouvertes, informations relevant du domaine public voire renseignements obtenus secrètement par les Forces de l'ordre – pour broser le tableau le plus complet possible. Ce travail permettra de mettre en lumière des relations entre des personnes, des objets, des lieux et des événements qui seront essentielles pour étayer l'analyse globale des menaces spécifiques aux frontières. L'identification de ces liens permet de prendre des décisions au sujet des priorités et des ressources nécessaires à la gestion des questions présentant les risques les plus élevés.

Toutes les agences de gestion des frontières devraient être en mesure de collecter et d'analyser des données statistiques et informatives ainsi que des informations. Le personnel dans les bureaux locaux et/ou régionaux devrait être formé à la collecte de données et d'informa-

tions pertinentes, à les analyser localement et à les transmettre au niveau central pour traitement avancé. Le niveau central devrait compiler toutes les informations utiles, leur donner une forme exploitable et les retransmettre au niveau local comme outil stratégique d'analyse du risque/de profilage tactique et pour une planification opérationnelle. Voir annexe 4 (article 5) pour des exemples de données sur la migration.

Chaque agence de gestion des frontières devrait disposer d'une méthodologie claire pour la collecte et la diffusion des données et des informations sous la forme d'un manuel d'opérations pratiques et détaillées. Un tel manuel peut prendre plusieurs formes, mais doit toujours être conçu pour les besoins spécifiques de l'Administration à laquelle il est destiné.

En tant que pratique généralisée à travers le monde, la plupart des bureaux locaux sont ouverts 24 heures par jour, ce qui permet un enregistrement immédiat de toutes les activités illégales constatées. Pour assurer un flux d'informations continu et harmonisé, il devrait exister une connexion technique au niveau central afin de garantir la livraison de données directe, rapide et sûre.

La gestion de l'information comporte plusieurs étapes :

- collecte,
- sauvegarde,
- évaluation,
- décisions,
- partage,
- révision, rétention et destruction.

Chacune de ces étapes doit être encadrée par des politiques et des procédures précises, tenant compte à la fois des questions de protection des données et des aspects liés aux droits humains (cf. ci-dessous).

10.2. Menaces et analyse du risque

On désigne par **menace** tout élément qui pourrait porter atteinte au régime de contrôle aux frontières ou le perturber, ou encore qui pourrait avoir des conséquences néfastes directes ou indirectes sur celui-ci. Le **risque** est le niveau de vraisemblance ou de probabilité qu'une menace se matérialise. L'**analyse du risque** est le processus structuré qui évalue la vraisemblance et la probabilité de la matérialisation de cette menace. Elle comporte trois étapes distinctes mais néanmoins interconnectées : l'évaluation du risque + la gestion du risque + la communication du risque.³⁹

Le niveau de risque est toujours déterminé dans le contexte des priorités nationales et internationales assignées aux agences de gestion des frontières. Ces responsabilités sont l'un des éléments principaux du contexte stratégique, à savoir ce que l'on attend de l'agence (**Quoi ?**). Déclarations de mission, visions à long terme ou objectifs stratégiques peuvent apporter des réponses à cette question. C'est dans ces documents que l'orientation future de l'agence est définie, ce qui, à son tour, conduit à prendre en considération le contexte organisationnel et de gestion du risque. On peut définir le contexte organisationnel et de gestion du risque en réfléchissant à la manière dont l'agence peut atteindre ses objectifs stratégiques (**Comment ?**). La réponse à cette question est apportée par les hauts gestionnaires, les experts techniques et les analystes qui évaluent et maîtrisent le contexte stratégique par rapport à la capacité de l'agence à atteindre les objectifs stratégiques. Ils évaluent les possibilités de gestion des risques en mesurant les coûts, les bénéfices et les opportunités, les ressources et le matériel. L'élément clé ici consiste à évaluer correctement la **capacité** à atteindre les objectifs stratégiques.

Analyse du risque stratégique, tactique et opérationnel

Des niveaux de gestion des frontières différents requièrent des paramètres de priorité différents. Le plus souvent, on divise ces niveaux en deux volets : stratégie et opérationnel. Le niveau tactique peut être considéré comme une partie du niveau opérationnel. L'analyse stratégique se concentre sur l'identification et l'évaluation des problèmes en générant des connaissances pour les preneurs de décisions ou en créant la base de connaissances nécessaires pour adapter la capacité de l'agence à répondre aux défis futurs posés par des questions spécifiques.

Le but de l'analyse du risque opérationnel au PPF⁴⁰ est **d'appliquer des contrôles sélectifs mais efficaces,**

³⁹ Il existe plusieurs modèles d'analyse des risques. Par exemple, dans le contexte de la Fiscalité et de l'Union douanière de l'UE (TAX-UD), le terme « processus de gestion du risque » est utilisé pour décrire le processus complet qui consiste à collecter des données et de l'information, analyser et évaluer le risque, prescrire une action et suivre les résultats. Selon une définition plus précise, la gestion du risque est une technique visant à identifier systématiquement toutes les mesures nécessaires pour limiter la probabilité de voir les risques se matérialiser. Pour de plus amples informations, veuillez consulter le Cadre type de gestion du risque pour les administrations des douanes de l'UE (Standardised Framework for Risk Management in the Customs Administrations of the EU)

⁴⁰ Dans la législation européenne, un certain pourcentage d'inspections est fixé pour les cargaisons d'animaux vivants, de produits d'origine animale, certaines denrées alimentaires et certains aliments pour animaux d'origine non animale, tous considérés en soi comme des cargaisons à haut risque. Le rôle des PIF et des PPF dans la réalisation des évaluations du risque préalable au choix des cargaisons qu'ils inspecteront est assez restreint et se limite à ceux pour lesquels un contrôle physique est prescrit.



sur la base de l'identification des zones exposées aux risques les plus élevés. Sur base des profils de risques, les ressources limitées (tant en terme d'effectifs que d'installations/d'équipement) peuvent ainsi être concentrées sur les domaines où les violations non-intentionnelles et délibérées des règlements auront le plus vraisemblablement lieu, diminuant par la même occasion les entraves au commerce et à une circulation fluide.

L'un des critères pour évaluer l'efficacité d'un système d'analyse du risque opérationnel aux PPF/PIF/PED est la mise en corrélation du nombre de contrôles avec le nombre d'infractions constatées ; le but étant que l'écart entre les deux chiffres soit le plus petit possible.

Dans le schéma ci-dessous, le niveau opérationnel est le plus bas. Certaines organisations le placent cependant au-dessus du niveau tactique.

Évaluation du risque

L'évaluation du risque consiste à identifier les menaces principales et à déterminer la priorité des actions en évaluant le dommage réel ou potentiel que ces menaces pourraient causer. Le processus d'évaluation du risque décrit ci-dessous fait référence à l'analyse du risque intra-service mais également aux analyses conjointes avec d'autres services au niveau national et international.

Une fois les menaces principales identifiées, il est essentiel d'isoler les facteurs clés qui vont avoir une influence sur le

niveau de risque (à savoir la probabilité de voir la menace se matérialiser). Ces facteurs d'influence combinent à la fois des problèmes stratégiques et des problèmes opérationnels. Les **facteurs stratégiques** (souvent appelés facteurs d'attraction et d'impulsion) sont ceux sur lesquels les agences de gestion des frontières n'ont aucun contrôle. L'acronyme STEEPLEG est parfois utilisé comme moyen mnémotechnique pour évoquer les facteurs externes susceptibles d'avoir une influence directe ou indirecte, positive ou négative, sur la situation aux frontières :

- Sociodémographique,
- Technologique,
- Économique,
- Environnemental,
- Politique,
- Légal,
- Éthique,
- Géographique

L'**information stratégique** utilisée lors de l'évaluation du risque devrait également comporter :

- une description des routes et des moyens utilisés par la migration régulière et irrégulière ainsi que les caractéristiques du modus operandi de la criminalité transfrontalière,
- l'environnement,
- les évolutions et les profils des migrants réguliers et irréguliers,

- une description de la performance du système de gestion des frontières, et
- une description des normes et ressources actuelles suivies par le système de gestion des frontières.

On qualifie de **facteurs opérationnels** les tendances de l'activité frontalière, à la fois en termes de déplacement de personnes, de marchandises et de véhicules en général qu'en termes d'infractions et de violations. Ces dernières constituent la base des **indicateurs** de risque, qui, à leur tour, sont au cœur des **profils** de risque. Ces facteurs opérationnels sont par exemple :

- le niveau de contrôle exercé par les autorités à diverses sections frontalières et à l'intérieur du territoire,
- la géographie,
- le nombre total de cas de criminalité transfrontalière et d'immigrants irréguliers qui entrent ou quittent le pays,
- les manquements et les insuffisances avérés et potentiels du système de gestion des frontières.

L'étape suivante de l'exercice consiste à évaluer la probabilité que la menace se matérialise et les possibles conséquences de cette éventualité. Ceci exige un travail minutieux de comptabilisation des effets positifs et négatifs potentiels de chaque facteur sur le niveau de risque, dans le but de déterminer si le changement des circonstances identifié pourrait, oui ou non, conduire à la matérialisation du risque à la frontière.

Il est évident que pour mener à bien cet exercice, il faut que les agences veillent à mettre en place les structures de traitement des données nécessaires à la préparation de l'évaluation du risque, à savoir :

- un système de collecte et de traitement des données qui produit des résultats pertinents,
- un système capable de traiter à la fois des données de nature très générale et des données très spécifiques recueillies par les autorités à partir de cas réels,
- un système capable de produire des résultats qui répondent aux attentes aux niveaux tactique et opérationnel.

Enfin, il ne faut pas oublier que l'analyse du risque n'est pas une science exacte, même si l'utilisation de techniques uniformisées diminue le risque d'erreur.

Gestion du risque

La gestion du risque consiste à systématiser l'adoption de toutes les mesures utiles pour prévenir ou limiter la probabilité que les risques se matérialisent ; en d'autres termes, il s'agit de trouver des solutions pour faire face à la menace identifiée. Au cours de ce processus, il convient de trouver le juste équilibre entre les coûts et les bénéfices car, clairement, il n'est pas rentable de gérer tous les risques de manière identique. Grâce à certains critères, il sera possible de déterminer si le niveau de risque est acceptable ou non. À cet effet, l'on distingue quatre cas de figure :

- la menace peut être **éliminée**,
- la menace peut être **évitée**,
- la menace peut être **atténuée**,
- la menace peut être **acceptée**.

Les mesures de contingence sont un moyen parmi d'autres d'atténuer ou d'accepter une menace. Cette analyse ne vise pas seulement à faire face à des questions ou des problèmes liés à la criminalité mais peut s'appliquer à toute décision impliquant l'allocation de ressources, qu'elles soient humaines, financières ou de tout autre nature ; un problème de manque de formation tout comme un problème d'approvisionnement (carburant, matériel informatique, etc.) ou d'infrastructure.

Communication du risque

La communication du risque est le processus par lequel l'on s'assure que tous les intervenants nationaux et internationaux concernés, en particulier les autres agences de gestion des frontières, soient mis au courant de l'existence d'une menace identifiée.

Pour que le processus de gestion de l'information soit efficace et en coordination performante et productive avec les autres activités de maintien de l'ordre, il faut qu'il soit clairement défini et compris par le personnel dans son ensemble.

Une communication des risques et une coordination des processus efficaces sont des éléments essentiels au bon fonctionnement de la gestion des frontières car tous deux :

- garantissent que les décisions en matière de priorités et de ressources sont prises sur la base des meilleures évaluations disponibles des menaces,
- permettent aux gestionnaires de déterminer l'importance de demandes en concurrence,
- forment une base rationnelle et un protocole de vérification clair pour la prise de décisions.

Profils de risque

L'élaboration de profils de risque est la plus importante concrétisation de l'analyse du risque dans la gestion des frontières au quotidien. C'est une méthode simple mais très efficace pour cibler des ressources en se basant sur les connaissances existantes (en ce compris l'analyse des données statistiques) et l'information opérationnelle. Elle est utilisée pour cibler et exploiter au mieux les ressources disponibles face à des menaces connues ou prévues. Elle se traduit par des **profils de risque** aux PPF/PIF/PED et par des **profils opérationnels** aux frontières vertes/bleues.

Dans les deux cas de figure, les profils se fondent sur les **indicateurs de risque**, c'est-à-dire des tendances ou des modèles qui présentent des caractéristiques distinctives communes et se réfèrent à des éléments mesurables et observables, tels que l'heure, la fréquence ou l'âge.

La mise en application des profils de risque a été conçue pour soutenir le processus dit de **contrôle sélectif ou renforcé** dont le but est d'accélérer le contrôle des voyageurs, des véhicules et du fret tout en ciblant mieux les infractions transfrontalières et leurs auteurs. Au final, elle facilite les déplacements et le commerce. Il est important de noter que le profilage du risque n'est pas un outil discriminatoire, pour autant qu'il se fonde sur un processus structuré d'analyse du risque. Néanmoins, il requiert une méthodologie claire et transparente basée sur des faits avérés et non sur des spéculations. Il est donc essentiel que l'ensemble du personnel comprenne ce processus et y participe.

Le **profilage du risque** est un outil destiné à tous les agents, quelle que soit leur agence, et qui va les assister dans les opérations et la gestion de leurs bureaux, poste ou région respectifs. Il contribue à garantir que les actions menées par les agences de gestion des frontières sont justifiées et proportionnées.

Un **profil** se doit d'être adapté aux circonstances régionales ou locales et doit comporter un certain nombre d'aspects :

- identification des zones à risque à en un lieu donné ;
- évaluation du niveau de risque : élevé (H), moyen (M) et faible (F). Les risques **élevés** ont en général une probabilité élevée et de graves conséquences. Les risques **moyens** présentent une probabilité moins élevée ou des conséquences moins graves, mais pas nécessairement les deux. Les risques **faibles** sont des risques acceptables qui peuvent être gérés par le biais de procédures habituelles ou de routine voire qui n'exigent aucune action particulière ;
- tester l'efficacité des mesures de prévention et des contre-mesures adoptées.

Il n'existe aucun **format** standardisé pour les profils de risques ou les profils opérationnels, l'important est qu'ils soient complets et adaptés à l'endroit en question. Ces profils peuvent être distribués en version papier ou électronique et comporter une grande variété de chapitres.

Un profil devrait toujours comporter :

- Une description de la menace accompagnée d'exemples de cas récents,
- Une évaluation de la probabilité du risque : élevé (H), moyen (M) ou faible (F)
- Une liste d'indicateurs de risque,
- Les contre-mesures à prendre
- Un chapitre pour consigner les résultats de tout contrôle effectué sur la base du profil d'une part et l'évaluation de l'efficacité de la mesure adoptée d'autre part .

Le profil est un **registre dynamique** offrant la garantie que tous les risques perçus et que tous les renseignements recueillis (soit localement ou disséminés à partir de l'unité centrale d'analyse) soient évalués et traités et que certaines actions à propos de ces risques soient entreprises. Les profils devraient être établis par des officiers spécialisés des services de renseignement. La responsabilité incombe aux officiers supérieurs d'opérer et de gérer le profil et il est recommandé qu'ils engagent le personnel de leur propre station quand ils doivent définir les risques locaux et les plans d'actions.

Pour rester performants, les profils doivent être **flexibles** de façon à permettre l'identification de nouvelles menaces et l'évaluation du risque. De la même manière, des profils réalisés précédemment et présentant des risques élevés peuvent ainsi être révisés et déclarés à faible risque. Il est donc essentiel que **les profils demeurent exacts, pertinents et à jour**. Ceci suppose que le système soit débarrassé de toutes les informations périmées. Le responsable concerné doit, en concertation avec l'officier des services de renseignement en conséquence **réviser** les profils à intervalles réguliers, par exemple tous les trois mois. Les agents de tous les niveaux devraient être invités à prendre part et contribuer à ces révisions.

Unité d'analyse du risque conjointe

Les Agences de gestion des frontières devraient considérer une approche multidimensionnelle de l'analyse du risque en établissant un organe inter-agences pour cette tâche. Les pré-conditions pour un tel organe sont l'existence de systèmes d'analyse du risque fonctionnels pour chaque Agence concernée avec des agents expérimentés et qualifiés s'occupant d'évaluation des menaces et du risque au quotidien. Étant donné que tous les intervenants n'ont pas un poids semblable dans la gestion des frontières, l'organe responsable devrait être une des principales Agences (de maintien de l'ordre). Son autorité pourrait être établie dans un protocole d'accord entre les Agences compétentes couvrant les opérations de toutes les unités organisationnelles et de personnels

engagés dans l'analyse du risque dans le domaine du contrôle des frontières.

En tant que solution plus globale et en réaction aux menaces à la sécurité des frontières, les pays devraient envisager une mise en commun de leurs ressources (humaines et techniques) en vue de développer des évaluations de risques bilatérales ou multilatérales, comme appui à leurs activités opérationnelles au niveau bilatéral et multilatéral. La création de telles unités pourrait être envisagée au sein de Bureaux communs de contacts existants. Pour la coopération multilatérale, un centre devrait être créé dans un des États participants. Si c'est le cas, les accords de coopération multilatérale déjà existants peuvent être utilisés pour la mise en œuvre de l'analyse conjointe du risque, si c'est le cas.

Gestion commune du risque

Il est possible d'élaborer une stratégie de risque commune qui identifie et aborde les atouts et les faiblesses de l'actuel système de gestion des frontières. L'élaboration d'une stratégie de risque commune peut déboucher sur la mise en œuvre d'activités spécifiques comme l'identification de points de contrôle intérieurs utiles sur les principaux axes de transit ou la formation d'unités mobiles conjointes d'agents des douanes et de gardes-frontières.

Les contrôles aux PPF/PIF/PED devraient être coordonnés, ce qui signifie que toutes les autorités concernées devraient travailler ensemble à la définition des priorités et à l'élaboration de **profils de risque** communs. Il est primordial que toutes les agences partagent l'information, en particulier, lorsqu'il s'agit d'activités de contrebande ou d'un trafic. Les négociants sont tenus de déclarer leurs marchandises aux agents des douanes, qui effectuent une première analyse du risque. Ceci permet de recueillir des données de manière centralisée et simplifie les procédures administratives pour les négociants. Informations et renseignements sont ensuite partagés avec les différentes agences au niveau central et régional ainsi qu'avec les PPF/PIF/PED.

10.3. Alerte avancée

L'objectif de l'alerte avancée est de permettre une réponse rapide à des situations extraordinaires concernant au plus haut point les deux côtés de la frontière. Les procédures d'alerte avancée sont conçues pour alerter en cas d'un problème imminent qui peut affecter la situation d'un pays en termes de migration/frontières et qui exige donc une réaction immédiate de la part d'autres PPF/PIF/PED, d'agences partenaires et ou de pays.

Les informations pour l'alerte avancée contiennent les premières indications d'une situation extraordinaire rencontrée dans un pays ou par une agence de gestion des frontières. De nouveaux développements dans le domaine de la migration irrégulière, par exemple, demanderaient des contre-mesures immédiates. Ceux-ci incluent des changements dans le mode opératoire, dans les itinéraires ou moyens de transport, de nouveaux types de falsification à grande échelle de documents de voyage, une augmentation significative de l'immigration irrégulière et l'infiltration de grands groupes de clandestins avec l'aide de réseaux de facilitateurs.

La mise en place d'un système d'alerte avancée demande une approche complexe et approfondie avec un système décentralisé. Les agences de gestion des frontières devraient établir une structure horizontale et verticale afin d'informer rapidement les autres agences. Les niveaux local, régional et central devraient s'assurer que les informations utiles sont disséminées à temps. Les responsabilités devraient être décrites dans des procédures opérationnelles standards dans lesquelles les tâches de la personne / de l'unité en charge de l'entretien du réseau sont détaillées.

Au niveau national, il devrait y avoir une approche harmonisée basée sur l'évaluation des risques existants / des profils et les agents (à chaque niveau) devraient connaître quelle est l'information utile pour les partenaires dans les autres Agences de gestion des frontières au niveau inter-agences et international.

La formation générale des agents impliqués dans la conduite du système d'alerte avancée devrait être complétée par une composante de formation spécialisée, focalisée sur le filtrage des informations reçues et la méthodologie.

L'annexe 4 donne un exemple de système régional d'alerte avancée sur la migration irrégulière établie par le biais d'un protocole d'accord ainsi qu'un modèle d'alerte avancée.

10.4. Protection des données

Les individus jouissent du droit fondamental à la protection de leurs données à caractère personnel conformément à la législation et aux principes nationaux et internationaux.

Les questions de protection des données à caractère personnel se posent à tous les niveaux de la gestion des frontières où un équilibre doit être trouvé entre le droit à la confidentialité⁴¹ et l'utilisation des données à caractère personnel ou des bases de données pour lutter contre le crime et les autres activités connexes illégales. Les personnes physiques ont le droit à la protection légale de leurs données à caractère personnel. En conséquence, l'utilisation, l'attribution, le partage et le stockage de données à caractère personnel doivent être réglementés par les lois nationales sur la protection des données.

Les autorités compétentes doivent être en mesure de mettre en œuvre les moyens techniques et organisationnels appropriés pour protéger les données à caractère personnel contre l'utilisation abusive, la destruction accidentelle ou abusive, la perte accidentelle, l'altération, la divulgation ou la consultation non-autorisée, en particulier lorsque le traitement implique la transmission à un réseau ou s'effectue via un accès automatique, ou contre toute autre forme de traitement abusif.

⁴¹ Par exemple, comme prévu à l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

Aspects légaux

Outre la loi nationale sur la protection des données, les lois réglementant les activités des agences de gestion des frontières devraient identifier les éléments suivants :

- Les types de données que l'agence peut collecter : les données doivent être conformes, pertinentes et proportionnelles aux fins pour lesquelles elles ont été collectées et/ou utilisées,
- Le but pour lequel les données peuvent être utilisées : le but devrait être spécifié, explicite et légitime par rapport au contexte opérationnel de l'autorité qui les utilise. Les données ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins ou d'une manière qui est incompatible avec les buts spécifiés.⁴²
- Les données doivent être correctes et, si nécessaire, mises à jour. Tous les efforts doivent être mis en œuvre pour que les **données inexactes ou incomplètes** (par rapport aux fins pour lesquelles elles ont été collectées ou utilisées) soient effacées ou corrigées.⁴³
- Les **délais** appropriés impartis pour la suppression des données à caractère personnel ainsi que pour le réexamen périodique (par exemple, trois ans) du besoin de les conserver.⁴⁴ Des procédures veilleront à garantir le respect de ces délais.
- Les règles relatives aux méthodes de transmission des données à une **tierce partie** (à la fois au niveau interne et international) et aux personnes ayant un intérêt légal en tant que tierce partie.
- L'accès aux données par d'autres autorités (par exemple accès direct, ou la possibilité de produire une requête pour certaines données en rapport avec les tâches prévues par la loi).
- Les règles spécifiques concernant les questions de maintien de l'ordre sur le traitement des données différentes des règles générales de protection des données.
- Une obligation de rédiger une loi ou instruction interne décrivant la politique de collecte, traitement, révision, conservation et destruction des données ; la politique, elle-même, étant soumise à révisions régulières.

Les Accords bilatéraux contenant l'autorisation pour l'échange d'informations portant sur des données à caractère personnel devraient aussi toujours clarifier le niveau requis de protection des données et les règles de procédure en cas d'usage abusif de celles-ci. Le principe implique que les données soient échangées uniquement avec d'autres pays garantissant le même niveau de protection des données tel que celui prévu dans la loi nationale.

Aspects opérationnels de la protection des données

Des mesures de sécurité devraient être prises là où les bases de données sont conservées et utilisées. Les règles internes de sécurité doivent tenir compte au moins des aspects suivants :

⁴² Les autorités compétentes peuvent utiliser les données à caractère personnel à des fins historiques, statistiques ou scientifiques, à condition qu'elles soient rendues anonymes, c'est-à-dire modifiées de manière à ce que les détails ne puissent plus être attribués à une personne physique identifiée ou identifiable.

⁴³ Par exemple, le Règlement n°1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), qui fixe les conditions et les procédures relatives à l'introduction et au traitement dans le SIS II des signalements de ressortissants de pays tiers, ainsi qu'à l'échange d'informations supplémentaires et de données complémentaires aux fins de non admission ou d'interdiction de séjour dans les États membres. Ce Règlement stipule que « toute personne a le droit de faire rectifier des données la concernant inexactes dans les faits ou de faire effacer des données la concernant stockées illégalement ».

⁴⁴ Au sein de l'UE, le Règlement n°1987/2006 relatif au SIS II (cf. note de bas de page précédente) stipule que les données à caractère personnel contenues dans des fichiers à la suite d'informations échangées ne peuvent être conservées que pendant le temps nécessaire à la réalisation des objectifs pour lesquels elles ont été fournies. Elles sont, en tout état de cause, effacées au plus tard un an après que le signalement concernant la personne en question a été supprimé du SIS II (l'État membre émettant un signalement doit, dans les trois ans à compter de son introduction dans le SIS II, examiner la nécessité de l'y maintenir). Autre exemple : Règlement n°2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création sur système « EURODAC » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin. Ce texte stipule que chaque ensemble de données relatives à un étranger sera conservé dans la base de données centrale pendant deux ans à compter de la date à laquelle les empreintes digitales de l'étranger ont été relevées. Passé ce délai, l'unité centrale effacera automatiquement les données de la base de données centrale.

- Il devrait exister un organe national responsable de la sécurité des données qui peut être constitué d'une ou de plusieurs autorités.
- Les politiques de sécurité pour les systèmes TI devraient être un élément intégral des politiques générales de sécurité des autorités compétentes et doivent être consignées par écrit.
- Des agents de protection interne des données devraient être affectés au sein de ces organes traitant des données à caractère personnel.
- Il est vital d'allouer des ressources pour l'établissement et l'entretien de mesures de sécurité des données.
- Les procédures et les responsabilités devraient être définies afin de garantir que toutes les mesures de sécurité soient respectées et continuellement mises à jour et révisées.
- Les niveaux de sécurité doivent correspondre à la nature et à la confidentialité des données conservées.
- Un registre de l'équipement TI concerné devrait être maintenu et mis à jour en fonction des incidents majeurs ou des changements du système ayant un impact sur la sécurité des données.
- Les responsabilités des personnes chargées de la sécurité des données devraient être définies, si possible en connexion avec les fiches de postes respectives.
- Seules les personnes avec autorisations spécifiques (de niveaux différents) peuvent avoir accès aux données et à l'équipement utilisé pour traiter ces données et leur accès doit être enregistré.
- Chaque base de données est accessible seulement lorsqu'il s'avère nécessaire d'effectuer des tâches tombant sous la responsabilité de l'utilisateur.
- Les chaînes de commandement et les procédures doivent être définies, de manière à s'assurer que tout incident de sécurité avérés ou les violations suspectes de la sécurité soient rapportées aussitôt que possible.
- Tout le personnel doit prendre part aux programmes de formation nécessaires, ceux-ci devraient reprendre toutes les règles actuelles sur la sécurité des données.
- Toute infraction aux règles de sécurité doit être punie de manière appropriée.



Exemples pratiques

EXEMPLE PRATIQUE 1 : Centre d'analyse pour la supervision et l'analyse des migrations.

Ce Centre d'analyse de la République tchèque est un bureau permanent d'analyse au niveau interministériel responsable de la supervision et de l'analyse des migrations. L'objectif de ce Centre est entre autre de contribuer à la création d'une vision complète des tendances migratoires en République tchèque.

Le Centre d'analyse est coordonné par le Département Asile et Police de l'Immigration du ministère de l'Intérieur. Outre les organes et bureaux concernés du dit ministère et de la Police tchèque, les ministères et Bureaux suivants sont concernés : le ministère des Affaires Étrangères, le ministère du Travail et des Affaires sociales, le ministère des Finances (Direction générale des douanes), le ministère de l'Industrie et du Commerce, le ministère de la Justice, les services de renseignement et le bureau du Vice-Premier Ministre pour les Affaires européennes.

Les résultats obtenus par le Centre d'analyse servent de base à l'adoption d'un programme à long et moyen terme et de mesures ponctuelles. Les activités entreprises par le centre sont divisées en quatre forums identifiés par les sujets qu'ils recouvrent ::

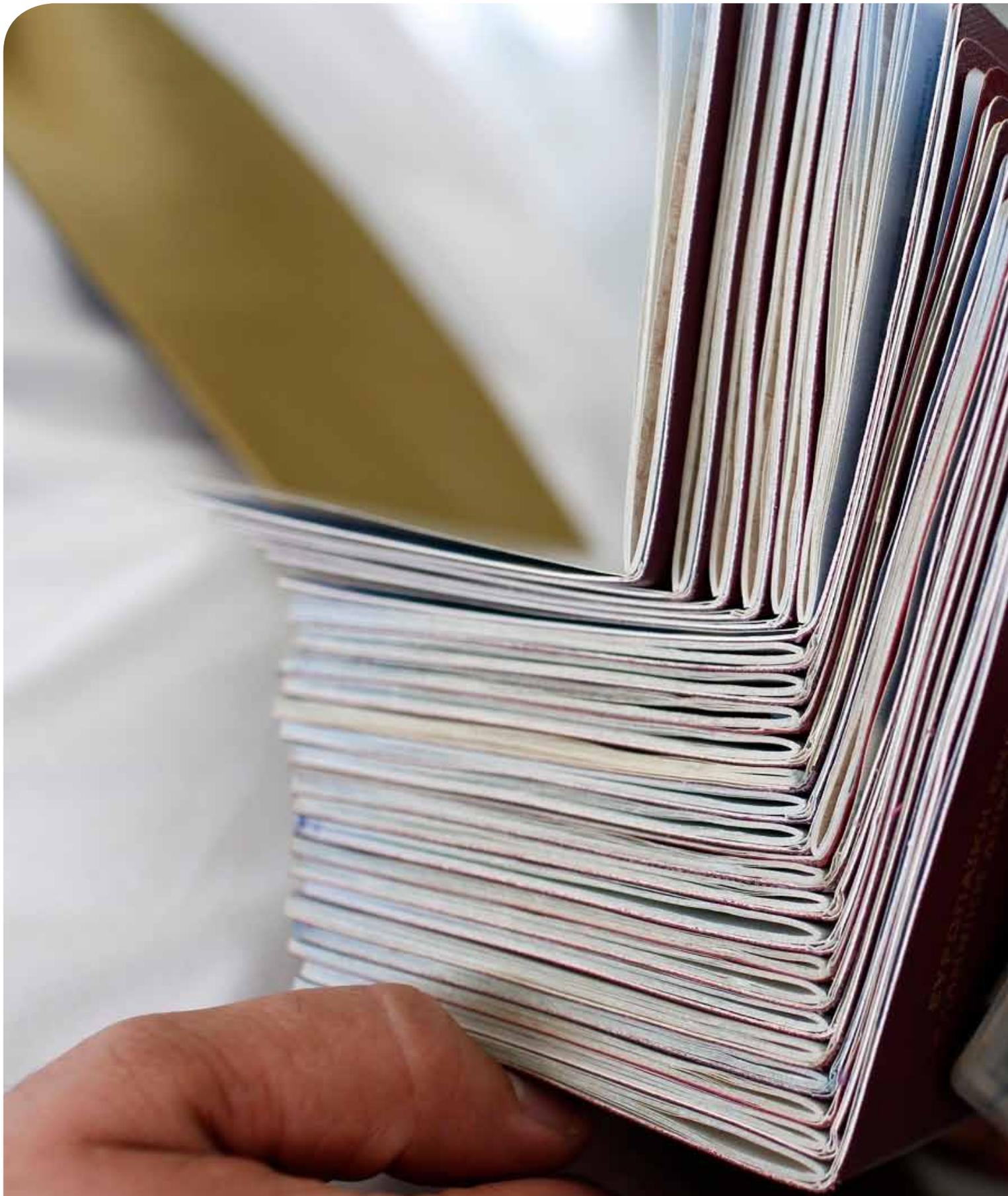
- Le Forum sur la Migration supervise la situation relative à la résidence des étrangers, fait des propositions et des recommandations sur les mesures à adopter dans ce domaine.
- Le Forum sur la Sécurité et les Opérations se concentre sur une évaluation opérationnelle des risques de sécurité relatifs à la protection de la frontière et à la migration irrégulière et formule des recommandations et des propositions de mesures à adopter dans ce domaine.
- Le Forum sur la Stratégie se concentre sur la formulation d'avis complets sur la protection des frontières et la migration. La direction générale du Centre d'analyse est aussi évoquée dans le cadre du Forum sur la Stratégie.
- Le Forum sur les Visas supervise la politique et la pratique des visas en formulant des recommandations et propositions de mesures à adopter dans ce domaine.

EXEMPLE PRATIQUE 2 : Échange d'informations sur les cargaisons à risque

Dans l'Union Européenne, les vétérinaires aux frontières identifient et sélectionnent les cargaisons vétérinaires qui doivent être vérifiées conjointement avec les douanes. L'identification des cargaisons de marchandises et d'animaux vivants s'effectue sur la base des codes CN repris dans l'annexe de la décision 2007/275 de la Commission. Ces codes CN devraient figurer dans chaque système douanier de manière à permettre l'identification des cargaisons soumises à un contrôle vétérinaire frontalier obligatoire. Afin de détecter les cargaisons qui n'ont pas été pré-notifiées par l'importateur, éventuellement aux fins de contrebande, le centre d'analyse du risque de l'agence des douanes procède à des contrôles aléatoires sur les chargements suspects (conteneurs transportant des produits congelés) basés sur des contrôles documentaires (par exemple, pays d'origine suspect, code pays ou numéro de scellées qui ne correspond pas aux documents) et conformément aux instructions fournies par le vétérinaire. Le conteneur suspect est passé aux rayons X et, le cas échéant, ouvert et déchargé pour vérifier que le chargement est conforme à la pré-notification. La décision finale d'admission ou d'interdiction est basée sur les résultats de l'inspection et communiquée aux vétérinaires à la frontière, aux services des douanes et aux ministères concernés au niveau local, central et, si nécessaire, international ; aux pays voisins et à la Commission. S'il s'avère qu'il s'agit d'un cas de contrebande, le chargement sera rejeté et détruit dans un incinérateur.

Afin de pouvoir vérifier que la prénotification et le contrôle des expéditions vétérinaires ont bien été effectués, le personnel du PIF a un accès direct à toutes les informations utiles disponibles dans le système électronique des douanes ainsi qu'aux bases de données commerciales des opérateurs portuaires et aéroportuaires. Si l'accès direct via Internet n'est pas possible, les vétérinaires du PPF doivent avoir un accès sur place à la base de données des douanes et aux bases de données des opérateurs commerciaux contenant des informations relatives aux cargaisons entrantes. Les vétérinaires en poste aux frontières vérifient, dans ces bases de données et/ou les manifestes (sorte de liste des cargaisons déchargées dans un point d'entrée donné), les chargements arrivés dans leur zone PIF et si oui ou non une prénotification a été envoyée pour chacun d'eux. Si le vétérinaire découvre, suite à une vérification de la base de données ou des manifestes, un chargement qui, selon la description du produit et son code CN, aurait du faire l'objet d'une inspection mais n'a pas été prénotifié ou dirigé vers le PIF, il peut demander à la douane de procéder à sa localisation. L'importateur doit présenter la cargaison au PIF pour inspection vétérinaire. La décision vétérinaire sera délivrée dans le DVCE. L'importateur doit fournir des éclaircissements aux douanes et, en fonction de ceux-ci, la procédure douanière continue et la décision prise par la douane, avec sanctions éventuelles (refus, poursuites criminelles, etc.), est communiquée aux vétérinaires à la frontière, aux services des douanes et aux ministères concernés au niveau local, central et, si nécessaire, international ; aux pays voisins et à la Commission.

Les douanes et les services d'inspection vétérinaire aux frontières s'échangent des informations concernant les cargaisons à risques et les importations illégales par le biais du Système Communautaire de Gestion des Risques. Si besoin est, le personnel du PIF reçoit également des informations (en plus du système spécifique pour les cargaisons vétérinaires RASFF) sur des risques imminents pour la santé publique ou animale ou sur des importations illégales de produits d'origine animale ou d'animaux vivants par le biais du Système d'Information Anti-Fraude (AFIS) et du Cadre de Normes SAFE de l'OMD visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial. Étant donné que ces informations sont transmises aux douanes, le service vétérinaire doit disposer d'accords mutuels pour les recevoir. Tous les détails relatifs à l'envoi et à la réception d'information entre les deux parties devraient figurer dans cet accord.



CHAPITRE

CHAPITRE 11

LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

CE CHAPITRE CONCERNE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Les actions qui peuvent être prises pour lutter contre la corruption dans le contexte de la GIF relèvent des domaines suivants :

- Le cadre légal et réglementaire
- Le cadre institutionnel
- Les procédures
- Les ressources humaines et la formation
- L'équipement

La corruption est un phénomène mondial qui n'est pas limité à des régions ou à des systèmes politiques spécifiques. Ce phénomène existe tant dans les pays industrialisés que dans ceux en voie de développement et constitue un défi pour toutes les agences gouvernementales. Les agences actives aux frontières n'y échappent pas : passer illégalement la frontière, obtenir un visa frauduleusement, se livrer au trafic d'êtres humains, faire de la contrebande de personnes, de marchandises, d'armes ou de drogues sont toutes des activités facilitées par la corruption.

Définition et formes de corruption

La corruption peut prendre de nombreuses formes. Pots-de-vin, fraude, extorsion, détournement de fonds, connivence et favoritisme en sont les formes les plus courantes. Même s'il n'y a pas de définition universelle-

ment reconnue de la corruption, la définition la plus répandue est celle partagée par la Banque Mondiale et les Nations Unies, présentant la corruption comme « l'abus de pouvoir à des fins privées. »⁴⁵

On fait d'habitude une distinction entre la corruption légère ou à petite échelle (frais non officiels et pots-de-vin) et la corruption politique ou grande corruption (abus de pouvoir ou d'influence, détournement). La forme la plus grave est la corruption d'État, une forme de corruption systématique de haut-niveau qui est suffisamment puissante pour miner le fonctionnement d'un État.

11.1. Lutte contre la corruption dans le contexte de la GIF

En raison de la nature de leurs tâches et leur fréquente interaction avec le public, les agences de gestion des frontières sont particulièrement vulnérables à la corruption. Toujours est-il qu'un nombre d'actions préventives peuvent être prises par chaque agence – plusieurs d'entre elles à moindre coût ou sans débours et dans la plupart des cas sans le besoin d'un soutien politique de haut niveau.

Le point de départ de la lutte contre la corruption est normalement une analyse approfondie et objective de la situation actuelle, où le risque de corruption dans une Agence de gestion des frontières est évalué. Cette analyse

- Identifie les domaines et les postes les plus exposés à la corruption
- Recherche les lacunes existantes dans les lois et les procédures
- Analyse les récentes violations de règles et de lois par le personnel ainsi que les cas devant les tribunaux où il est question de corruption.

- Prend en compte l'image que l'Agence frontalière a dans l'opinion.

Les résultats fournissent la base pour le développement d'une stratégie anti-corruption, soit individuellement pour chaque agence frontalière ou comme composant de la stratégie nationale GIF et d'un plan d'action concret qui détaille les activités, responsabilités, délais et coûts. Les sous-chapitres ci-dessous énumèrent les actions qui peuvent contribuer à réduire la corruption ; cependant, il est important de noter que cette liste d'activités n'est aucunement exhaustive et elle peut toujours être adaptée aux circonstances nationales spécifiques. Toujours est-il qu'il existe des principes généraux qui sont pertinents pour toutes les administrations :

- Une politique anti-corruption claire : la distinction entre un don légitime et des pots-de-vin doit être claire pour tout le personnel et les conséquences d'une violation à cet égard doivent être spécifiées.
- Les tâches pour chaque poste individuel doivent être claires et la performance du personnel doit être évaluée de plusieurs façons, y compris par des contrôles indépendants et sans préavis.
- Les salaires doivent être adéquats et couvrir les coûts réels de la vie.
- Un système de recrutement et de renvoi du personnel transparent et basé sur le mérite.
- Une formation préliminaire de qualité et une formation régulière sur le terrain pour sensibiliser le personnel à la lutte anti-corruption, relative aux motivations et aux conséquences de la corruption.
- Les procédures devraient être transparentes et une documentation appropriée devrait rendre possible une analyse extérieure et à posteriori des performances.
- Il devrait y avoir une rotation des chefs d'un PPF/PIF/PED/PCI à un autre.
- Il devrait y avoir une rotation entre les quarts de temps en temps.

⁴⁵ D'autres organisations plaident en faveur de définitions beaucoup plus détaillées, qui cependant véhiculent le même message. Le Conseil de l'Europe par exemple définit la corruption comme le fait de demander, d'offrir, de donner ou d'accepter directement ou indirectement des pots-de-vin ou autres avantages indus ou le fait de s'y attendre, ce qui biaise les services rendus ou le comportement du bénéficiaire des pots-de-vin, de l'avantage indu ou des avantages potentiels.

- Le principe des quatre yeux doit être appliqué pour toutes les décisions délicates.
- La perception en numéraire des taxes, des frais et des amendes devrait être interdite dans toute la mesure du possible.

Cadre légal et réglementaire

La vraie base pour lutter contre la corruption est sa pénalisation⁴⁶, avec une définition claire du crime dans un contexte national, une énumération exhaustive des activités qui constituent un acte de corruption et des sanctions effectives, proportionnée et dissuasives. Si un agent est jugé coupable de corruption, il ou elle devrait non seulement être démis(e) de ses fonctions mais aussi être complètement également exclu(e) de la fonction publique.

Une loi sur l'auto-dénonciation qui prévoit certaines formes d'indulgence pour les agents qui admettent avoir été impliqués dans des actes de corruption et qui coopèrent désormais avec les autorités de maintien de l'ordre (*avant* qu'une enquête ne soit initiée contre eux) est recommandée. Ceci permet non seulement d'identifier les corrupteurs mais aussi fournit une stratégie de sortie aux agents qui veulent rester propres, mais qui autrement auraient peur de devoir céder au chantage de leurs anciens corrupteurs.

Chaque agence de gestion des frontières devrait avoir un code de conduite spécifiant les tâches de ses agents respectifs et donnant des indications sur :

- Ce qui constitue un conflit d'intérêts (dépendant du contexte national et culturel), quelles sont ses formes (fonctions et activités incompatibles, restriction sur les activités auxiliaires, acceptation de cadeaux, etc.), comment l'éviter, qui consulter, à qui rendre compte et quelles en sont les conséquences ?
- Ce qui en terme pratique constitue la corruption dans le contexte spécifique de l'agence et comment réagir si par exemple des pots-de-vin sont offerts

- Les cas qui font naître des doutes et où un superviseur devrait être impliqué
- Les conséquences légales et disciplinaires en cas de violation des règles anti-corruption.

Les parties essentielles du code de conduite devraient être publiées pour porter à la connaissance des clients la politique anti-corruption de l'agence. Toutes les agences partenaires au PPF/PIF/PED/PCI et au niveau local des pays voisins devraient aussi être informées.

Cadre institutionnel

Il y a actuellement une discussion entre les praticiens à savoir si la centralisation ou décentralisation institutionnelle offre de meilleures opportunités pour lutter contre la corruption, étant donné qu'il y a des avantages et des désavantages dans les deux cas. Cependant, les experts s'accordent à dire que chaque unité doit d'abord faire cas de questions internes relatives à la lutte anti-corruption (pour les Agences qui sont en charge de faire respecter la loi, un Bureau pour les affaires internes devrait être responsable des enquêtes pour corruption).

Étant donné que le public est un allié important dans la lutte anti-corruption, une ligne téléphonique gratuite ou un site internet devraient être créés pour recevoir les plaintes et les informations relatives aux pratiques de corruption. Il existe des solutions techniques permettant de déposer une plainte en ligne de façon anonyme ou de donner accès à une boîte aux lettres où une réponse de l'autorité contactée peut être reçue et des messages de suivi échangés, ceci tout en protégeant l'identité de l'informateur à tout moment.

Procédures

Les procédures qui déterminent les activités des agences de gestion des frontières doivent être décrites dans un manuel disponible pour tout le personnel. Ces procédures devraient être aussi simples et transparentes que possible et devraient inclure un ensemble adéquat de contrôles (s'inscrire au début et à la fin d'un quart,

⁴⁶ Le code pénal devrait être accompagné par une loi sur la déclaration de l'actif et sur le recouvrement de l'actif qui réglemente la confiscation des gains issus de la corruption et peut même inclure un renversement de la charge de la preuve pour les produits du crime.

connecter et déconnecter les ordinateurs, comptes-rendus d'incidents, supervision par le chef de quart, etc.) pour s'assurer que le travail de chaque agent puisse bien être vérifié de façon externe et à *posteriori*. Une révision et mise à jour des procédures est recommandée à intervalles réguliers.

Étant donné que la perception d'amendes et de frais peut entraîner la corruption, des procédures devraient être mises en place de façon à éviter le plus possible le maniement d'espèces au PPF/PIF/PED/PCI. Dans certains pays, les droits de douanes ou des honoraires d'inspection ne sont pas perçus directement, mais doivent de préférence être versés à une banque ayant une succursale au PPF/PIF/PED/PCI. Si cette solution n'est pas possible, le principe des quatre yeux devrait être au moins introduit ce qui signifie que toutes les décisions financières sensibles soient aussi vérifiées ou cosignées par une seconde personne. Un chapitre particulièrement délicat est l'acquisition de biens et de services. La plupart des pays ont donc mis sur pied des règles strictes d'achat avec plusieurs niveaux de contrôle, y compris l'appel d'offre public, l'anonymat de toutes les offres soumises, la sélection de l'offre gagnante par un panel et une division personnelle des fonctions entre la commande de biens et de services et le contrôle de leur qualité.

Le travail de chaque agence de gestion devrait faire l'objet d'un audit à intervalles réguliers, tant au point de vue financier qu'opérationnel. Dans ce contexte, les données statistiques collectées devraient être utilisées non seulement pour analyser le développement général et les tendances régionales mais aussi pour identifier les différences dans les performances de PPF/PIF/PED/PCI spécifiques ou de quarts pris séparément, puisque ceux-ci peuvent être des indicateurs d'irrégularités. Il faudrait prendre soin d'identifier les irrégularités à la fois pendant les contrôles de routine et à l'occasion des contrôles faits sans préavis.

Il devrait être possible pour les unités mobiles d'effectuer des opérations sans préavis, indépendamment de l'encadrement local, dans des secteurs où la corruption est un phénomène courant.

Une procédure de dénonciation d'abus pour les membres du personnel prévoyant la personne à contacter et la manière de le faire. La garantie de l'anonymat pour le dénonciateur permet généralement une augmentation des cas dénoncés. Le compte-rendu à propos des fautes commises au sein d'Agences partenaires devrait également envisageable.

On devrait également noter que la transparence envers le public concernant ses droits et ses obligations, les prix et les services rendus donne des résultats : elle permet de réduire les délais de traitement et un client bien informé est moins enclin à corrompre. Cet objectif peut être obtenu en utilisant par exemple des brochures, le site internet, des affiches, des autocollants aux PPF/PIF/PED/PCI disponibles dans toutes les langues d'intérêt.

Ressources humaines et formation

Même si les salaires élevés ne permettent pas d'éviter la corruption, il est un fait incontesté que les revenus inadéquats ont pour effet d'augmenter la corruption surtout s'ils ne couvrent pas les coûts réels de la vie. Il va sans dire qu'augmenter le niveau de salaires de toute une institution est un projet de réforme extrêmement coûteux exigeant de nombreuses années de préparation et pouvant nécessiter un soutien politique. Ceci est néanmoins essentiel : sans une rémunération adéquate, les agents ne peuvent tout simplement pas se permettre de rester honnête.

Cependant, un travail de prévention de la corruption devrait débiter longtemps avant que le premier salaire ne soit payé, durant la phase de recrutement et cette phase devrait être employée pour effectuer une enquête approfondie sur les antécédents des employés potentiels ainsi que sur leurs prestations dans des emplois précédents et sur leurs biens personnels. Certaines agences utilisent également des tests psychologiques pour évaluer la personnalité des futurs candidats pour des postes particulièrement sensibles et obtenir ainsi des indications sur leur sens du devoir et leur prédisposition générale à la corruption.

Une fois qu'une personne est employée sur la base du mérite et choisie par un panel selon des critères transparents, son travail devrait être basé sur un cahier des charges fournissant une description précise des tâches et des responsabilités de son poste. Les critères pour mettre fin à un contrat de travail devraient être également transparents et on devrait s'y conformer : d'abord pour s'assurer que les employés soient informés des conséquences de leurs mauvais comportements ou de l'abus de leur position et ensuite pour protéger les agents qui exécutent leur mandat sur la base de décisions arbitraires venant de leurs supérieurs.

Tandis que la formation à la lutte contre la corruption (avec des exercices pratiques) et une sensibilisation sur la corruption devraient faire partie intégrante de la formation générale du personnel, certains pays considèrent qu'une rotation régulière du personnel et une parité homme-femme à divers postes sont opportuns et rendent moins probable le développement de réseaux de corruption.

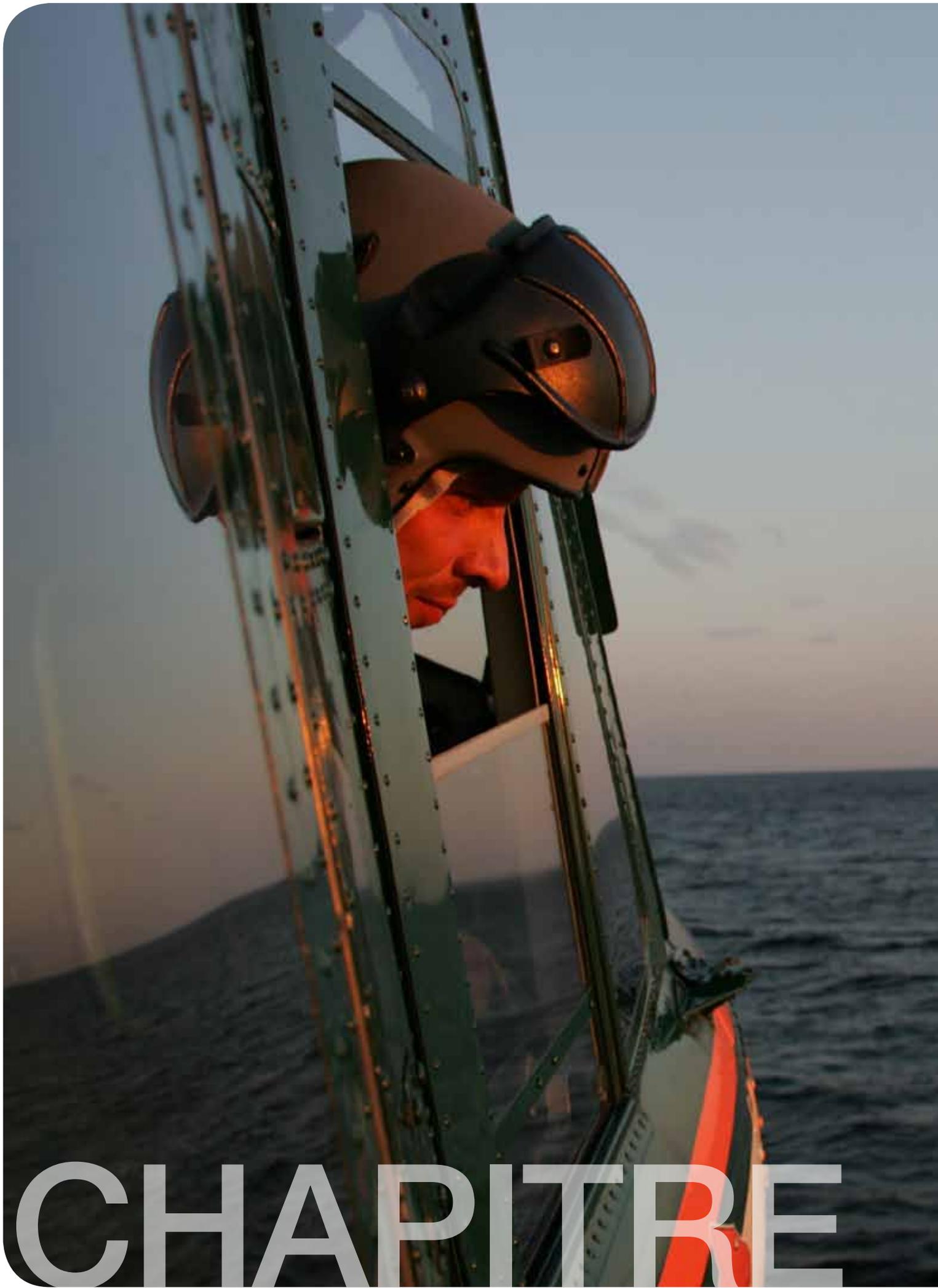
Équipement

Il existe de nombreuses solutions techniques pour améliorer la transparence dans la gestion des frontières et rendre la corruption plus difficile ; par exemple, les sys-

tèmes informatisés pour les gardes-frontières reliés à Interpol ou à des bases de données nationales sur mandats de recherche ou des systèmes douaniers spécialisés donnant une alerte automatique quand les camions des compagnies inscrites sur une liste noire arrivent. Bien que la norme dans la plupart des pays existant pour que de telles bases de données soient protégées par des mots de passe et que l'accès soit seulement accordé en fonction des nécessités opérationnelles (et non du grade !), on oublie souvent que ces systèmes peuvent améliorer la transparence uniquement si chaque personne/camion à la frontière est effectivement répertorié dans le système. Dans certains pays, l'introduction de la CCTV (télévision en circuit fermé) aux PPF/PIF/PED/PCI a amélioré la situation.

Des systèmes techniques relativement simples sont disponibles pour sélectionner au hasard des personnes et les soumettre à des contrôles intensifs, ce qui réduit la possibilité pour un agent de donner un traitement préférentiel aux personnes de son choix.

En outre, les cabines pour les contrôles aux frontières ont des vitres teintées afin que les passagers ne puissent pas choisir les lignes en fonction de l'identité de l'agent en cabine.



CHAPITRE

CHAPITRE 12

ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE ET D'UN PLAN D'ACTION NATIONAUX DE GIF DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION

CE CHAPITRE DONNE UN APERÇU DU PROCESSUS D'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE ET D'UN PLAN D'ACTION NATIONAUX DE GIF DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION

La méthodologie et les outils décrits dans ce chapitre ont prouvé leur utilité dans le processus d'élaboration d'une stratégie nationale GIF et d'un plan d'action dans le cadre de la coopération dans plusieurs régions du monde. Les sujets suivants sont couverts :

- Identification des intervenants clés et mise en place des groupes de travail inter- agences GIF
- Outils de planification et de mise en œuvre
 - o Développer une stratégie nationale GIF dans le cadre de la coopération
 - o Développer un plan d'action national GIF dans le cadre de la coopération
 - o Mettre en œuvre le plan d'action
- Supervision, évaluation et révision
- Contrôle du processus de mise en œuvre de la GIF

Dans le monde interconnecté d'aujourd'hui, aucun État ne peut prétendre être capable de résoudre seul ses problèmes de passage de frontière. La gestion des frontières couvre un ensemble de sujets et aborde des questions complexes et quelques fois controversées requérant une

coopération efficace et performante ainsi qu'une coordination entre tous les intervenants concernés en vue de:

- Aborder les problèmes de façon multidisciplinaire
- Identifier les chevauchements ou les omissions, tout en respectant le champ de compétence de chaque agence
- Permettre de réduire les divisions entre différents secteurs de travail, encourager la prise de décision conjointe et sur le long terme assurer la cohérence dans le travail effectué par les différentes agences
- Organiser une meilleure planification des ressources et faire une utilisation optimale de l'expertise et de la compétence de chaque agence concernée.

Tous les intervenants concernés devraient donc développer conjointement :

- Une **stratégie nationale de GIF dans le cadre de la coopération**, dans laquelle les objectifs stratégiques et opérationnels sont énumérés et qui devraient permettre une coopération améliorée.
- Un **plan d'action national de GIF dans le cadre de la coopération**, décrivant les actions concrètes qui doivent être prises pour atteindre les objectifs de la stratégie. Les délais, les coûts et les responsabilités sont identifiées également.

Ces documents garantissent non seulement une approche unifiée de la GIF parmi tous les intervenants, mais aussi aident à identifier les priorités et à obtenir le soutien administratif et politique pour leur mise en œuvre. En outre, les deux documents peuvent être utilisés pour soutenir les requêtes en matière d'assistance financière et technique des pays partenaires et des donateurs internationaux. Comme indiqué aux chapitres 1 et 2, il faut garder à l'esprit que la stratégie nationale de GIF et son plan d'action dans le cadre de la coopération viennent compléter mais ne remplacent en aucun cas ni les stratégies ni les plans d'action annuels/pluriannuels dans lesquels sont définis les objectifs stratégiques et les opérations de chaque agence de gestion des frontières à titre individuel.

12.1. Mise en place d'un organe de coordination pour la GIF

Étant donné que le développement d'une stratégie nationale GIF et d'un plan d'action dans le cadre de la coopération doivent inclure toutes les agences jouant un rôle dans la gestion des frontières, il faut une coordination au niveau ministériel.

Pour la première étape, un **coordinateur national** pour la GIF devrait être nommé et bénéficier du soutien financier, politique et administratif nécessaire pour faciliter le processus de la GIF et pour engager les autres ministères, institutions et agences si besoin est.

Ce coordinateur doit identifier les intervenants clés dans le domaine de la gestion des frontières, qui devraient constituer l'équipe centrale pour l'élaboration de la stratégie GIF et du plan d'action pour la coopération. Ceci est mieux réalisé par le biais de l'établissement de

- **un organe de prise de décision** : un groupe de travail inter-agences de haut niveau regroupant des responsables politiques / décideurs pour la définition des objectifs généraux.
- **un organe de mise en œuvre** : constitué de groupes de travail inter-agences au niveau opérationnel / expert pour la conversion des objectifs généraux en activités concrètes.

Si un organe avec un profil similaire existe dans un pays, il pourrait prendre sur lui les tâches du groupe de travail de haut niveau ou de niveau opérationnel.

Les deux organes devraient comporter des représentants de toutes les Institutions jouant un rôle dans la gestion des frontières dans le pays. Les organes de l'État étant accessoirement concernés par des questions frontalières ainsi que des acteurs non-étatiques, tels que l'industrie et les associations commerciales peuvent être appelés à

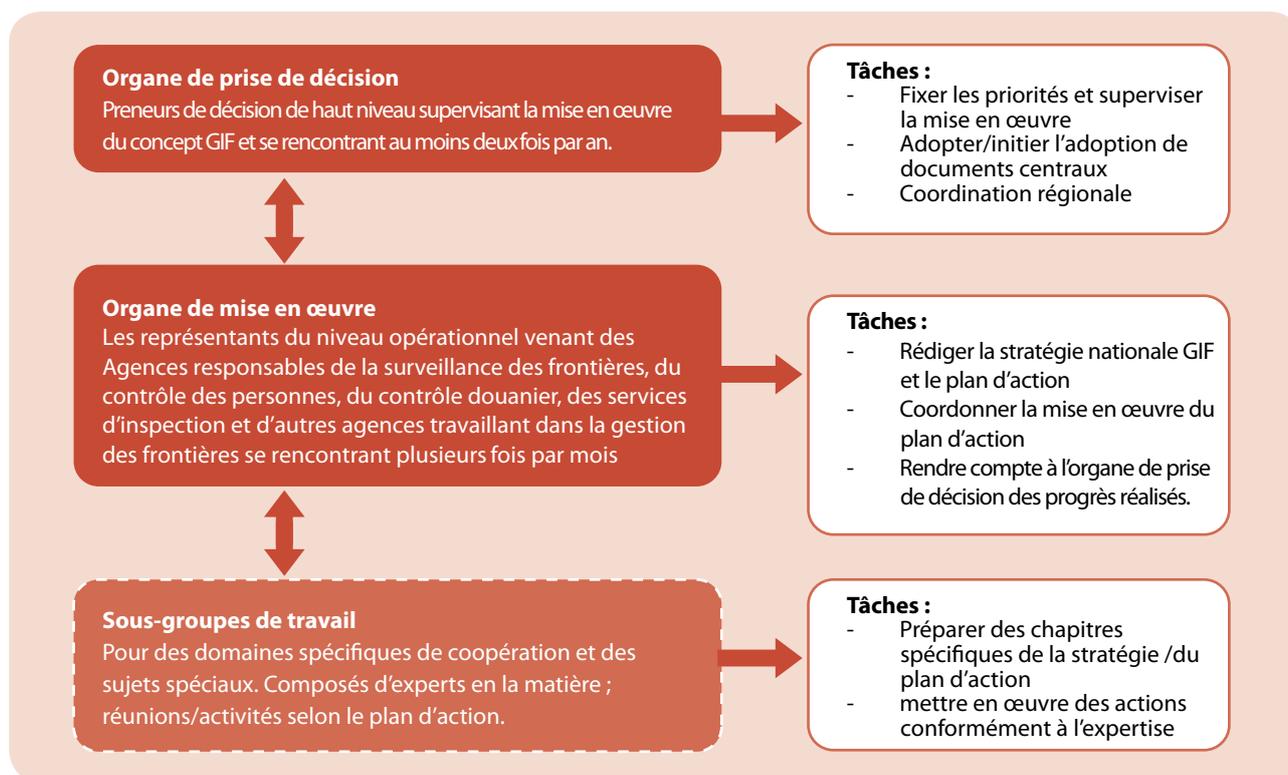


Tableau 3 : Mécanisme de coordination de GIF

participer à des discussions sur des sujets spécifiques. Le coordinateur national pour la GIF devrait coordonner les activités de l'organe de mise en œuvre et soumettre les résultats et les rapports réguliers à l'organe de prise de décision.

Voir l'annexe 3 pour un exemple de termes de référence pour un groupe de travail inter- agences. Le tableau suivant montre une structure possible pour les groupes de travail.

L'organe de prise de décision

Les tâches principales de **l'organe de prise de décision** sont d'assurer un **engagement politique** pour la stratégie nationale de GIF et de superviser sa mise en œuvre. La coordination régionale tombe aussi sous sa responsabilité. Pour ceci, ses membres doivent être d'un niveau de responsabilités assez élevé, tel que Directeurs d'Agences, sous-secrétaires d'État ou Vice-ministres. Les **responsabilités** de l'organe de prise de décision incluent :

- L'identification des priorités en matière de coopération dans le domaine de la GIF.
- Une garantie des moyens budgétaires suffisants – à partir du budget national ou via des financements externes – pour la mise en œuvre de la coopération dans le domaine de la GIF.
- L'adoption de documents officiels relatifs à la GIF ou lancement des procédures légales pour leur adoption (dépendant du système national et du niveau des participants de l'organe).
- La supervision et l'orientation pour l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action et pour la mise à jour régulière de la stratégie conformément aux priorités nationales.
- La coordination de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action avec les pays voisins et d'autres organes de coordination de haut niveau dans la région.
- La synchronisation du travail de tous les organismes de l'administration engagés dans la gestion des frontières et des personnes juridiques impli-

quées dans le trafic frontalier au niveau national, régional et local.

- La supervision du travail de l'organe de mise en œuvre.
- La coopération avec tous les autres organes de l'administration de l'État ainsi qu'avec les organes régionaux et locaux, les orientations sur les questions touchant à la GIF et les suggestions pour la résolution de contentieux.

Compte tenu de la nature et du nombre de ses obligations, l'organe de prise de décision devrait être aidé par un secrétariat chargé de l'organisation des réunions et du travail administratif ainsi que pour la préparation et la dissémination des documents importants.

L'organe de mise en œuvre

Composé de praticiens et d'experts et situé à un niveau plus **opérationnel**, l'**organe de mise en œuvre** élabore la stratégie nationale GIF et le plan d'action en matière de coopération, en coordonne la mise en œuvre et rend compte à l'organe de prise de décision des progrès réalisés. Il peut décider d'établir des sous-groupes de travail ou d'inviter des experts sur des sujets spécifiques, à tout moment du processus. Et selon les préférences nationales, les membres de l'organe de mise en œuvre peuvent être déchargés de leurs tâches régulières pour travailler dans un bureau permanent de la GIF ou rester à leur poste et se rencontrer à des intervalles rapprochés pour le groupe de travail GIF.

Les **tâches** de l'organe de mise en œuvre devraient être comme suit :

- La préparation d'un plan de travail détaillé et d'un échéancier pour le développement de la stratégie nationale et du plan d'action.
- La réalisation d'une minutieuse évaluation des lacunes et des besoins sur la situation de la gestion des frontières nationales.
- La préparation de la stratégie nationale GIF et d'un plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie.
- La mise en œuvre des parties du plan d'action relatives à la coopération inter-agences.

- La révision périodique et la mise à jour de la stratégie de gestion intégrée et du plan d'action en matière de coopération.
- La présentation de recommandations pour une meilleure coopération et coordination entre les agences.
- L'assistance aux organes de l'administration de l'État pour des questions portant sur la coopération dans le cadre de la GIF, y compris la coordination des activités/projets individuels.
- La création et la coordination de sous-groupes de travail d'experts où cela est nécessaire.
- Les rapports réguliers à l'organe de prise de décision, portant notamment sur la supervision, l'évaluation et l'examen des résultats, sur la base des termes de référence concernant la fréquence et le calendrier des comptes rendus.
- Les autres tâches telles que requises par l'organe de prise de décision.

Il est important que les membres nommés à l'organe de prise de décision ou l'organe de mise en œuvre soient disponibles pour des réunions régulières. Des remplaçants devraient être nommés dans le cas où un membre ne serait pas en mesure de participer à une réunion.

12.2. Stratégie nationale de GIF dans le cadre de la coopération

La stratégie nationale de GIF dans le cadre de la coopération devrait fournir au gouvernement les éléments suivants :

- Une vue d'ensemble complète de la situation actuelle de la gestion des frontières.
- Des informations sur les initiatives et les projets en rapport avec les frontières.
- Des objectifs stratégiques clairs et opérationnels pour la coopération et la coordination dans le domaine de la GIF.

Le document de la stratégie en lui-même devrait être **concis** et formulé de **façon ouverte**, évitant d'entrer dans les détails pouvant requérir des mises à jour fréquentes. Il devrait se concentrer sur les objectifs à atteindre, tandis que les activités concrètes, les délais et les ressources nécessaires pour atteindre ces objectifs devraient être couverts dans le plan d'action.

Une fois qu'un projet consolidé de la stratégie nationale de GIF et qu'un plan d'action dans le cadre de la coopération existent, ils devraient être soumis pour adoption à l'organe de prise de décision GIF qui les transmettra au **gouvernement pour adoption officielle**. Une fois adoptés, les documents devraient être envoyés aux intervenants concernés à titre de référence.

L'adoption par le gouvernement pouvant prendre plusieurs mois, il est dès lors recommandé de commencer avec le développement du plan d'action immédiatement après que la stratégie complète ait été approuvée par l'organe de décision de la GIF sans attendre l'approbation du gouvernement. Étant donné que le plan d'action complète la stratégie, on peut aussi soumettre en même temps les deux documents pour adoption par le gouvernement.

Conception de la stratégie de GIF en matière de coopération

Tous les intervenants concernés doivent être **impliqués** dans le processus de rédaction de la stratégie en vue d'assurer un engagement général, une adoption rapide et une mise en œuvre effective. Bien que la responsabilité principale de la préparation du document incombe aux agences de gestion des frontières, d'autres parties intéressées devraient être consultées, si nécessaire.

Il est important de garder à l'esprit le fait que seulement certains chapitres de la stratégie (et du plan d'action) peuvent être rédigés grâce aux contributions individuelles des agences : une partie importante doit être rédigée de façon conjointe en vue de s'assurer que le document reflète une vue adoptée par toutes les agences

impliquées. Les stratégies répondant seulement aux besoins d'une des agences de gestion des frontières peuvent être considérées comme des stratégies sectorielles utiles.

Les parties de la stratégie devant être développées conjointement par toutes agences de gestion des frontières frontalières concernées sont :

- La structure générale du document.
- L'introduction et des informations de base sur la situation aux frontières dans le pays.
- Tous les chapitres traitent de la coopération inter-agences.

Les parties pouvant être rédigées individuellement par chaque agence sont :

- La description des principaux acteurs dans le domaine de la gestion des frontières
- Les chapitres sur la coopération intra-service
- Les chapitres sur la coopération internationale

Mais même dans ces cas de figure, la coordination et la vérification conjointe sont recommandées afin d'identifier les domaines supplémentaires où les synergies des agences peuvent être utilisées. Il est important que les parties mises au point par des agences particulières respectent la même structure et contiennent aussi un niveau comparable de détails. Une fois que le projet de stratégie de GIF est achevé, il devrait être distribué à tous les intervenants concernés pour les commentaires avant d'être adopté lors d'une réunion conjointe.

Avant de commencer la rédaction proprement dite du document stratégique, les principaux objectifs stratégiques dans le domaine de la coopération dans le cadre de la GIF doivent être clairement identifiés et formulés. Les Lignes directrices sur la GIF peuvent servir de base à cet égard. En conséquence, une **analyse de la situation** approfondie concernant tous les domaines de coopération et de coordination devrait être menée ainsi que :

- Une évaluation approfondie des lacunes et des besoins⁴⁷

⁴⁷ Veuillez voir l'Annexe 7 qui fournit une grille d'auto-évaluation sur la GIF dans le cadre de la coopération

- Un inventaire des activités en cours et planifiées au niveau national et international dans le domaine de la gestion des frontières.

Cette analyse sert de point de départ pour la stratégie GIF et pour le plan d'action dans le cadre de la coopération⁴⁸, une base sur laquelle des objectifs spécifiques pour tous les services et domaines de coopération (cadre légal et réglementaire, cadre institutionnel, procédures, ressources humaines et formation, communication et échange d'informations) doivent être développés. Au moment de la rédaction des objectifs, on devrait avoir à l'esprit le fait qu'ils soient raisonnables : s'ils sont trop ambitieux, ils risquent de décrédibiliser l'ensemble de la stratégie. D'autre part, si la barre des objectifs est placée trop bas, ils courent le risque d'être considérés à la fois localement et au niveau international comme un effort symbolique.

Puisque la terminologie peut être différente non seulement d'un pays à l'autre, mais aussi entre les agences de gestion des frontières d'un même État, il est recommandé d'annexer un glossaire aux stratégies et aux plans d'action. Un exemple de ce glossaire se trouve au début de ces Lignes directrices.

Structure de la stratégie de GIF dans le cadre de la coopération

Il est recommandé qu'une stratégie nationale de GIF dans le cadre de la coopération comporte les chapitres suivants :

Chapitre 1 Introduction/fondement/contexte/préambule

- Objectif général de la stratégie
- Expression de l'engagement à la mise en œuvre

Chapitre 2 Résumé des spécificités politiques et géographiques, pertinentes à la gestion des frontières

- Longueur de la frontière, nombre de PPF/PIF/PED/PCI.

- Flux de trafic à la frontière (passagers, marchandises, etc.) en comparaison avec les années précédentes.
- Principaux défis dans le domaine de la gestion des frontières et besoins existants (sur la base de l'évaluation des lacunes et des besoins).

Chapitre 3 Cadre institutionnel/acteurs

- Les acteurs principaux impliqués dans la gestion des frontières et leur structure organisationnelle, tâches principales.
- Présence aux PPF/PIF/PED/PCI.

Chapitre 4 Structures de coordination

- Mécanismes de coordination interministérielle (organe de prise de décision GIF et organe de mise en œuvre GIF) : composition et tâches principales.
- Mécanismes de coordination internationale et régionale (si applicable).

Chapitre 5 La partie centrale du document : objectifs pour la coopération intra-service, inter-agences et internationale couvrant les domaines suivants de coopération :

- Le cadre légal et réglementaire
- Le cadre institutionnel
- Les procédures
- Les ressources humaines et la formation
- La communication et l'échange d'informations
- L'infrastructure et l'équipement

Pour chaque domaine de coopération, une brève description de la situation présente devrait être établie, suivie par les objectifs stratégiques. Il conviendrait de mentionner dans le texte si les objectifs se situent à court, moyen ou long terme.

Chapitre 6 Révision, supervision et évaluation de la stratégie

La tâche de révision régulière de la stratégie, la supervision et l'évaluation de sa mise en œuvre par le biais du plan d'action devrait être décrite ci-après.

⁴⁸ Des analyses plus détaillées pourraient s'avérer nécessaires durant la phase de mise en œuvre, par exemple sur le cadre légal, les flux de travail ou les données spécifiques que les agences pourraient s'échanger. Partout où c'est le cas, les analyses devraient être mentionnées dans la stratégie de GIF dans le cadre de la coopération comme objectifs et dans le plan d'action comme actions.

Annexes

Afin que le texte de la stratégie reste court et concis, toutes les informations qui ne sont absolument nécessaires pour la formulation des objectifs stratégiques devraient être incluses dans une annexe, par exemple, une liste de lois pertinentes ou d'organigrammes.

12.3. Plan d'action national de GIF dans le cadre de la coopération

Le plan d'action national de GIF dans le cadre de la coopération transforme les objectifs identifiés dans la stratégie en activités spécifiques ; dans l'intérêt de la continuité, les mêmes personnes engagées dans le développement de la stratégie devraient travailler sur le plan d'action. Lors de la rédaction du plan d'action, on doit s'assurer que les inquiétudes des praticiens sur le terrain soient opportunément reflétées. Bien que les amendements législatifs aient lieu au niveau central, la plus grande partie de la mise en œuvre aura finalement lieu à un niveau opérationnel, directement au PPF/PIF/PED/PCI ou dans une direction régionale.

Le document devrait être considéré comme un outil de travail flexible susceptible de modifications pour

refléter les conditions changeantes et les nouvelles situations. Par conséquent, une mise à jour régulière est nécessaire.

Élaborer un plan d'action national de GIF dans le cadre de la coopération

Les **objectifs** particuliers de la stratégie doivent être retenus pour servir de base au plan d'action. Ce document est idéalement conçu sous forme de deux tableaux pouvant être adaptés aux besoins nationaux, mais devraient au moins inclure les informations suivantes. Le **tableau 1** devrait :

- Décrire chacun des objectifs transférés de la stratégie, en incluant une brève explication sur son contexte : la situation actuelle, les exigences et si c'est le cas, les bonnes pratiques à respecter.
- Énumérer les actions nécessaires pour atteindre l'objectif.
- Fournir un ensemble d'indicateurs permettant d'identifier quand l'objectif a été atteint. Les indicateurs devraient être « SMART » :

S pécifique	Qu'espère-t-on changer réellement ?
M esurable	Comment savoir si l'objectif a été atteint ?
A tteignable	Est-il réaliste et vraisemblable de l'atteindre ? Orienté sur des
R ésultats	Les résultats fixés sont-ils significatifs ?
T emps	Quand peut-on s'attendre à atteindre les résultats ?

Modèle proposé pour le tableau 1 :

INDICATEURS : Les indicateurs typiques pour atteindre un objectif sont : lois proposées ou adoptées, activités mises en œuvre, nombre/pourcentage de personnes formées, équipement acheté, statistiques démontrant une augmentation du taux de détection/d'arrestations, délais de traitement plus courts, etc. (davantage sur les indicateurs ci-dessous).

CONTEXTE	ACTION PROPOSÉE	INTERVENANTS
<p>SITUATION ACTUELLE Quelle est la situation actuelle en relation avec l'objectif?</p> <p>CONDITIONS ET BONNES PRATIQUES Quelles conditions doivent être remplies par exemple pour ce qui est des obligations nationales et internationales et quelles bonnes pratiques y afférentes doivent être retenues ?</p>	Liste des actions nécessaires pour atteindre l'objectif. Les détails sur chaque action énumérés ici seront élaborés dans le tableau 2 .	Quels États ou agences non étatiques, organisations internationales, etc. devraient être inclus dans les discussions sur cet objectif ? Encore une fois, les détails pour chaque action seront donnés dans le tableau 2 .

Il est utile d'énumérer à la fois les objectifs et les actions, étant donné qu'on y fera référence dans les discussions parmi les membres du groupe de travail et parmi les experts.

Tableau 2 : Pour chaque action identifiée dans le tableau 1, un second tableau (tableau 2) doit être complété en détaillant :

- Les activités pratiques nécessaires pour la mise en œuvre de l'action.
- Les résultats escomptés et les indicateurs retenus afin de vérifier si les résultats sont atteints.
- Les intervenants : agence(s) responsable(s) et d'autres acteurs impliqués.
- Le temps nécessaire pour l'accomplissement de l'action et aussi sa place dans l'échéancier général du plan d'action.
- Les ressources financières et humaines.

Obtenir l'engagement des intervenants principaux pour le financement et la mise en œuvre

Même s'il n'est peut-être pas possible d'allouer des ressources humaines et budgétaires détaillées pour chaque activité, l'organe de prise de décision devrait néanmoins avoir une estimation des coûts pour les principaux intervenants. Ceci peut être un calcul approximatif de la force de travail et des autres ressources nécessaires. L'estimation peut être révisée et les exigences détaillées en termes de ressources peuvent être établies après une analyse en profondeur comme une composante de la mise en œuvre du plan d'action.

Le besoin du soutien des organisations ou experts internationaux devrait être indiqué en vue de permettre le lancement des discussions avec les bailleurs de fonds et de possibles partenaires de projet dans un premier temps. Il faut garder à l'esprit, cependant qu'aucune

Modèle proposé pour le tableau 2 :

ACTION 1.1. (COPIE DU TABLEAU 1)	
ACTIVITÉS	Activités pratiques à mettre en œuvre pour la réalisation de l'action dont il est fait référence dans ce tableau ; remarques / clarifications importantes et questions à garder à l'esprit.
PRIORITÉ	de l'action : élevée/moyenne/faible
RÉSULTAT ESCOMPTÉ DE L'ACTIVITÉ	par exemple : une situation ayant changé sur le terrain, l'achèvement d'analyses et de rapports, des propositions soumises à l'organe de prise de décision pour prendre des décisions sur les démarches à effectuer.
INDICATEURS	pour mesurer les résultats obtenus
AGENCE RESPONSABLE	agence/organe responsable de la mise en œuvre de l'action
ACTEURS IMPLIQUÉS	Agences, autres organismes ou experts à engager dans l'activité. Il faudrait indiquer s'ils y sont associés seulement en vue d'apporter leur expertise ou aussi impliqués dans le processus de prise de décision. Il est aussi possible d'indiquer si le soutien d'experts internationaux devrait être requis et si des tentatives seront faites pour trouver un financement auprès de bailleurs de fonds internationaux.
COÛTS POUR LES INTERVENANTS PRINCIPAUX	
DURÉE	: 1 mois, 1 an, en continu, etc.
CHRONOLOGIE PROPOSÉE	: début en mars 2002 ; en continu, en cours, etc. Ou : après l'activité 1, après les discussions techniques, etc. Les délais doivent être réalistes car les agences responsables ne devraient pas être surchargées. En outre, la chronologie devrait rester logique et cohérente non seulement pour un certain objectif mais par rapport à l'ensemble du plan d'action.
LIENS	
Objectif	Action, activité et courte explication pour le lien (si le début ou la fin de cette action dépend d'un autre objectif ou l'achèvement dépend d'une autre action ou activité, ce point ne devrait pas être perdu de vue afin de le garder à l'esprit pendant la rédaction et plus tard la mise à jour de l'échéancier.)

LISTE DE VÉRIFICATION

Ci-dessous une liste de questions que les rédacteurs du plan d'action devraient se poser en vue d'évaluer la cohérence du plan avant qu'il ne soit finalisé :

- Les objectifs du plan d'action correspondent-ils aux objectifs de la stratégie nationale GIF ?
- Des indicateurs clairs, transparents, réalistes et liés au temps sont-ils disponibles pour tous les objectifs ?
- Les actions correspondent-elles aux objectifs ?
- Les activités correspondent-elles aux actions ?
- Toutes les activités pertinentes sont-elles mentionnées ?
- Des indicateurs clairs, mesurables et vérifiables sont-ils assignés à chaque action ?
- Les responsabilités sont-elles clairement définies ?
- Tous les intervenants concernés et mentionnés ont-ils été engagés dans le développement du plan d'action ?
- L'échéancier est-il réaliste et cohérent à travers l'ensemble du plan d'action ?

obligation ne peut être faite aux agences non impliquées dans le développement du plan d'action.

Chacun de ces groupes devrait avoir des termes de référence clairs, développer un plan de travail et rendre compte régulièrement à l'organe de mise en œuvre des progrès réalisés.

12.4. Mise en œuvre du plan d'action

L'organe de mise en œuvre est chargé de la mise en œuvre du plan d'action sous la supervision de l'organe de prise de décision. Tout au long de la mise en œuvre, celui-ci devrait garder le contact avec des experts dans tous les domaines importants que ce soit sur des questions légales, de procédures, des solutions techniques ou autres sujets. Les experts pourraient être convoqués de manière ponctuelle pour donner un avis sur des questions spécifiques où leur aide peut être institutionnalisée en **sous-groupes de travail sur des sujets spécifiques**.

12.5. Supervision, évaluation et révision

En vue de déterminer le succès du plan d'action et de l'ajuster aux priorités et situations changeantes, tous les éléments devraient faire l'objet d'une supervision, d'une évaluation et d'une révision de façon régulière. Sur la base des résultats de cette analyse, les actions et les activités peuvent être adaptées ou des objectifs reformulés ou ajoutés. Dans un même ordre d'idées, la stratégie devrait elle aussi être révisée à intervalles réguliers.

TERMES DE REFERENCE POUR LES SOUS-GROUPES DE TRAVAIL

- Présentation d'un problème et de son contexte
- Résultat escompté
- Participants et division des responsabilités
- Tâches
- Méthodes de travail, coordination, compte-rendu et communication
- Pratiques de prise de décision
- Procédures de contrôle

Tableau montrant la supervision, l'évaluation et la révision des plans d'action et des stratégies

	Supervision	Évaluation	Révision
Qui ?	Organe de mise en œuvre de la GIF	Organe de mise en œuvre de la GIF avec le soutien d'experts externes	Organe de mise en œuvre de la GIF et organe de prise de décision
Quand ?	Continue	Périodique : à moyen terme après la réalisation et sur demande	Stratégie : 5 ans ou plus Plan d'action : 2 ans
Pourquoi ?	Vérifier les progrès, prendre des mesures correctrices, mettre à jour les plans (sous-objectifs et activités)	Tirer des conclusions, apport pour la révision des politiques (mise à jour du plan d'action et de la stratégie)	Adapter la stratégie et le plan d'action à des réalités changeantes
Parties concernées du plan d'action et de la stratégie	Résultats escomptés, activités, indicateurs et coûts	Objectifs et résultats du plan d'action, objectifs généraux de stratégies GIF	Documents entiers

Supervision

Il est souhaitable de produire régulièrement des **rapports de contrôle** résumant les progrès réalisés. L'organe de mise en œuvre devrait suivre le niveau de succès du plan d'action en terme de mise en œuvre des activités, de livraison et d'obtention des résultats, de dépenses et de ressources utilisées et de risques possibles. Ceci est obtenu grâce à une collecte systématique et continue d'informations et de données et de leur analyse (réunions, rapports d'activités, etc.) de la part des agences de gestion des frontières concernées. Ceci permet d'évaluer si les objectifs fixés ont été atteints ou s'ils le seront et soutient ainsi une prise de décisions efficace.

Au niveau **opérationnel**, l'apport (ressources humaines et financières) et les résultats (changements mesurables) de chaque action devraient être comptabilisés. Au niveau **stratégique**, les informations sur la supervision

devraient être présentées de façon concise et inclure des suggestions pour ajustements nécessaires.

Évaluation

L'évaluation comprend une appréciation de l'efficacité, de l'impact, de la pertinence et de la durabilité du plan d'action et de la stratégie. Au moment de l'évaluation, les mêmes informations que celles utilisées pour la supervision sont pertinentes, mais avec un point de concentration différent et elles sont complétées avec des informations supplémentaires. L'objectif de l'évaluation est d'obtenir une vue plus globale des progrès réalisés dans le cadre de la mise en œuvre. Nous l'obtenons en comparant les résultats aux objectifs du plan d'action et de la stratégie, non seulement en tenant compte du nombre d'objectifs atteints, mais aussi de la qualité des résultats. Les évaluations devraient être effectuées à des périodes régulières, par exemple, à mi-chemin de la réalisation

QUESTIONS GUIDES POUR LA SUPERVISION

- Les activités ont-elles été mises en œuvre à temps ?
- Les ressources humaines et financières et les moyens techniques nécessaires sont-ils disponibles pour mener ces activités ?
- Les résultats escomptés ont-ils été obtenus ? Quels résultats ont été obtenus ?
- Quels objectifs n'ont pas été obtenus ? Pourquoi ? Quelles activités/ actions supplémentaires seraient nécessaires pour atteindre ces objectifs ?
- Devrait-on prolonger le délai pour la mise en œuvre de ces activités ?

QUESTIONS GUIDES POUR L'ÉVALUATION

- Les activités ont-elles conduit aux résultats anticipés ?
- L'objectif recherché a-t-il été atteint ? Si non, des progrès ont-ils été réalisés en vue de les atteindre ?
- Quels facteurs influencent l'obtention des résultats et des objectifs ? Les ressources humaines, financières et techniques nécessaires pour atteindre ces résultats sont-elles disponibles ?

puis après la clôture des activités. Il est recommandé d'intégrer dans ce processus des experts externes indépendants.

Les résultats de l'évaluation devraient être utilisés pour intégrer les leçons apprises dans la mise en œuvre accomplie afin d'indiquer les amendements envisageables et pour prendre en compte un environnement de politiques changeantes. Les **rapports d'évaluation** peuvent servir de base pour les prises de décision futures.

Révision

Les résultats de l'évaluation et les données provenant de la supervision sont nécessaires pour la révision du plan d'action et de la stratégie. Le document contenant la stratégie ne doit pas être révisé aussi souvent que le plan d'action, puisque les stratégies nationales sont normalement établies pour couvrir une période à long terme allant jusqu'à cinq ans. Cependant, si la situation dans un pays ou si la politique nationale sur la gestion des frontières change drastiquement, certains des objectifs de la stratégie (et par conséquent le plan d'action) peuvent devoir être révisés. La stratégie devrait être révisée périodiquement, par exemple tous les trois ou quatre ans et être amendée en vue de refléter les priorités nationales et les développements. Le plan d'action devrait être révisé de préférence annuellement sinon au moins tous les deux ans.

QUESTIONS GUIDES POUR LA RÉVISION

- Quels sont les objectifs atteints ? Quelles sont les activités réalisées ? Des activités de suivi sont-elles nécessaires ?
- Les objectifs et activités sont-ils toujours pertinents ? Faudrait-il reformuler des objectifs ou des indicateurs ?
- Y-a-t-il de nouveaux défis ?
- Les objectifs fixés étaient-ils trop ambitieux ? Pourquoi ?

Si l'évaluation montre que certaines activités n'ont pas donné les résultats escomptés, il peut être nécessaire de réviser aussi les actions ou les objectifs. La première étape pour l'organe de mise en œuvre est d'énumérer tous les ajouts ou les suppressions nécessaires de la stratégie et du plan d'action. Ce document devrait être approuvé par l'organe de prise de décision. Ce dernier peut alors demander à l'organe de mise en œuvre d'élaborer une nouvelle version des deux documents.

Les actions déjà mises en œuvre et les objectifs atteints peuvent être effacés du plan d'action et inclus dans une liste de réalisations.

12.6. Résumé du processus de stratégie et de plan d'action

Le résumé suivant complète le schéma 4 ci-dessous et offre une vue schématique du processus de développement et de mise en œuvre des stratégies et des plans d'action nationaux GIF. Les étapes principales dans le processus sont énumérées sur la gauche, les mots clés en regard de chaque étape rappellent les détails ou activités relatifs à ces étapes.

Les étapes suivantes sont nécessaires pour établir des organes de coordination nationale de GIF :

- Désignation d'un coordinateur national
- Identification et le contact avec tous les intervenants importants.
- Mise en place des organes de coordination (organe de prise de décision et organe de mise en œuvre) avec un cahier de charges clair.

Les étapes suivantes sont nécessaires pour le développement d'une stratégie nationale de GIF dans le cadre de la coopération :

- Identification de l'objectif général de la stratégie
- Analyse de la situation actuelle (analyse des lacunes et des besoins)
- Définition des objectifs stratégiques
- Rédaction des chapitres de la stratégie
- Mise en circulation du projet de stratégie pour recueillir l'avis de tous les intervenants
- Approbation du document final de stratégie au niveau de l'organe de prise de décision de la GIF
- Adoption de la stratégie au niveau politique/gouvernemental
- Révision et mise à jour régulières

Les étapes suivantes sont nécessaires pour développer un plan d'action national de GIF dans le cadre de la coopération :

- Extraire les objectifs et les indicateurs de la stratégie
- Identifier des actions et des activités concrètes et des indicateurs adéquats pour chaque objectif
- Décider des responsabilités pour la mise en œuvre des activités
- Dresser un échéancier
- Obtenir l'engagement des intervenants au plan d'action et aux activités en résultant et l'approbation de l'organe de prise de décision pour GIF
- Adopter le plan d'action au niveau politique et gouvernemental

Les étapes suivantes sont nécessaires pour la mise en œuvre du plan d'action national de GIF dans le cadre de la coopération :

- Rédaction des termes de référence pour la supervision, l'évaluation et la révision du plan d'action
- Mise en œuvre des activités conformément au plan d'action
- Collecte régulière des données et analyse de ces dernières eu égard au succès de la mise en œuvre et vérification du respect de l'échéancier ou révision éventuelle.
- Évaluation de l'impact du plan d'action conformément aux termes de référence
- Révision et mise à jour chaque année ou tous les 2 ans.

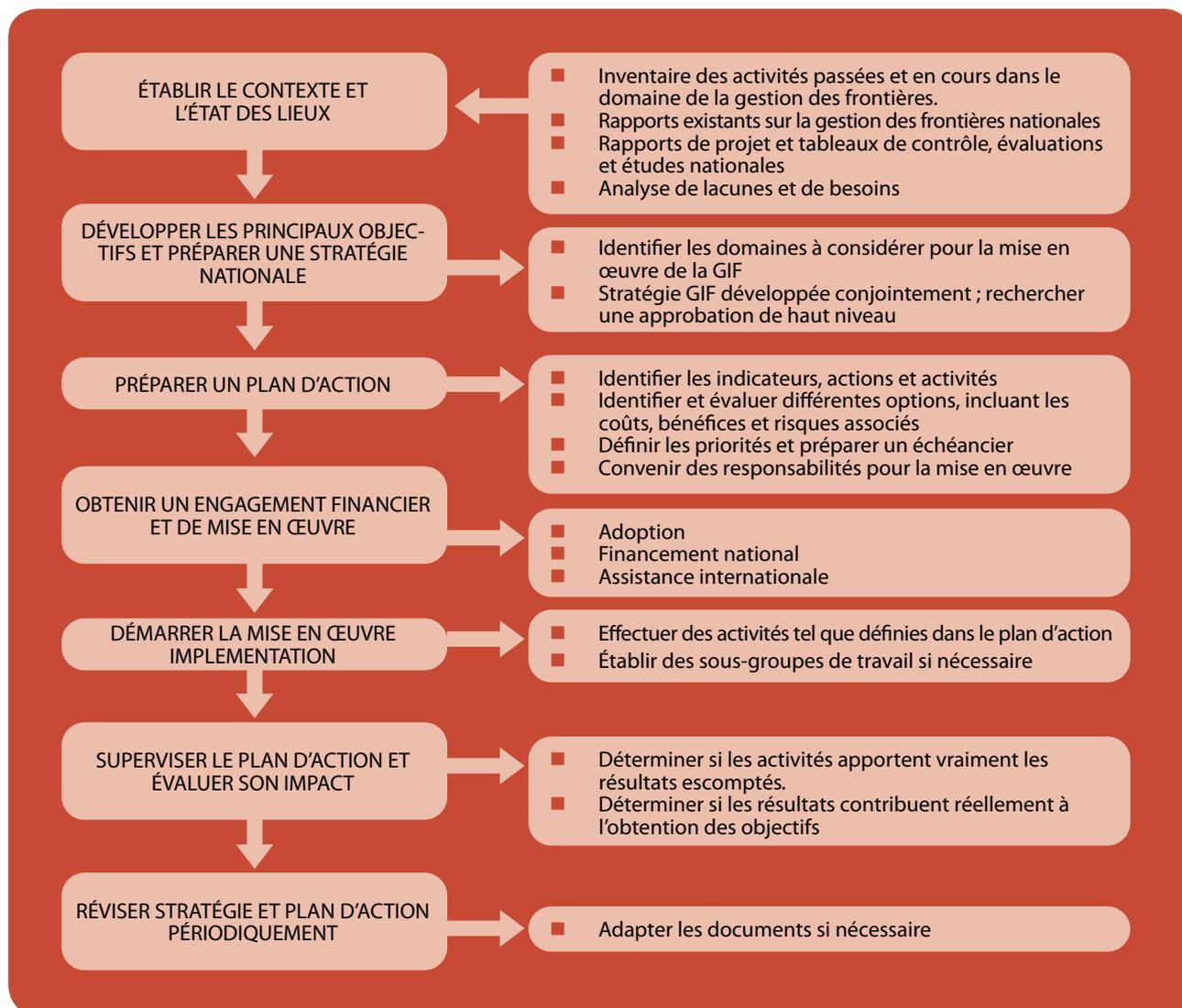


Schéma 4 : Vue du processus de développement et de mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action de GIF dans le cadre de la coopération



ANNEXES

Lignes directrices pour la gestion intégrée des frontières dans le cadre de la coopération extérieure de la CE

ANNEXES



ANNEXE 1. L'ESPACE ET LA COOPÉRATION SCHENGEN⁴⁹

EN RÉSUMÉ :

L'espace et la coopération Schengen sont fondés sur le traité Schengen de 1985. L'espace Schengen représente un territoire où les personnes peuvent circuler librement. Les États signataires ont aboli toutes leurs frontières internes pour une frontière extérieure unique. Des règles et des procédures communes sont appliquées dans le domaine des visas pour séjours de courte durée, des demandes d'asile et des contrôles aux frontières. Par ailleurs, afin de garantir la sécurité au sein de l'espace Schengen, la coopération et la coordination entre les services de police et les autorités judiciaires ont été renforcées. La coopération Schengen a été intégrée au cadre juridique de l'Union européenne par le traité d'Amsterdam en 1997. Toutefois, tous les pays participant à la coopération Schengen ne sont pas membres de l'espace Schengen, soit parce qu'ils ne souhaitent pas la suppression des contrôles aux frontières avec les autres pays de cet espace, soit parce qu'ils ne remplissent pas encore les conditions requises pour l'application de l'acquis Schengen.

Au cours des années 80, un débat s'est ouvert sur la signification de « libre circulation des personnes ». Pour certains États membres, ce concept ne devait s'appliquer qu'aux seuls citoyens de l'Union européenne, ce qui impliquait de conserver les contrôles aux frontières pour distinguer citoyens européens et ressortissants de pays tiers. D'autres États membres, au contraire, souhaitaient établir une libre circulation pour tous et, par conséquent, supprimer ces contrôles frontaliers. Face à l'impossibilité de trouver un accord au sein de la Communauté européenne, la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas ont décidé, en 1985, de créer entre eux un territoire sans frontières, l'espace « Schengen », du nom de la ville luxembourgeoise où furent signés les premiers accords. La signature du traité d'Amsterdam a permis à cette coopération intergouvernementale d'être intégrée au sein du cadre juridique de l'Union européenne le 1^{er} mai 1999.

Le développement de la coopération Schengen et l'extension de l'espace Schengen

Le 14 juin 1985 a donc été signé le premier accord entre les cinq pays fondateurs. Une convention a été élaborée puis signée le 19 juin 1990. Entrée en vigueur en 1995, elle a permis d'abolir les contrôles aux frontières intérieures entre les États signataires et de créer une frontière exté-

rieure unique où sont effectués les contrôles d'entrée dans l'espace Schengen selon des procédures identiques. Des règles communes en matière de visas, de droit d'asile et de contrôle aux frontières externes ont été adoptées afin de permettre la libre circulation des personnes au sein des pays signataires sans perturber l'ordre public.

Dans cette optique, afin de concilier liberté et sécurité, cette libre circulation s'est accompagnée de mesures dites « compensatoires ». Il s'agissait d'améliorer la coopération et la coordination entre les services de police et les autorités judiciaires pour préserver la sécurité intérieure des États membres et en particulier pour lutter contre la criminalité organisée. C'est dans ce contexte qu'a été créé le système d'information Schengen (SIS). Le SIS est une base de données sophistiquée qui permet aux autorités responsables des États Schengen d'échanger des données sur certaines catégories de personnes et de biens.

L'espace Schengen s'est peu à peu étendu à la quasi-totalité des États membres. L'Italie a signé les accords le 27 novembre 1990, l'Espagne et le Portugal le 25 juin 1991, la Grèce le 6 novembre 1992, l'Autriche le 28 avril 1995, ainsi que le Danemark, la Finlande et la Suède le 19 décembre 1996. La République tchèque, l'Estonie, la Lettonie, la Litua-

⁴⁹ Source : Union européenne : « résumés de la législation européenne », page consultée le 14 juin 2010 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_fr.htm

nie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovaquie ont rejoint l'espace le 21 décembre 2007 et la Suisse, en tant que pays associé, le 12 décembre 2008. La Bulgarie, Chypre et la Roumanie ne sont pas des membres à part entière de l'espace Schengen; les contrôles aux frontières entre ces pays et l'espace Schengen sont maintenus jusqu'à ce que le Conseil de l'Union européenne décide que les conditions de suppression de ces contrôles sont remplies.

Mesures adoptées par les États membres dans le cadre de la coopération Schengen

Parmi les mesures principales adoptées dans le cadre de la coopération Schengen, citons :

- la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures ;
- un ensemble commun de règles applicables aux personnes qui traversent les frontières extérieures des États membres de l'Union européenne ;
- l'harmonisation des conditions d'entrée et des visas pour les courts séjours ;
- l'amélioration de la coopération policière (notamment les droits d'observation transfrontalière et de poursuite) ;
- le renforcement de la coopération judiciaire via un système d'extradition plus rapide et le transfert de l'exécution des jugements répressifs ;
- l'élaboration et le développement du système d'information Schengen (SIS).

Relations avec les pays tiers : principes communs

L'expansion progressive de l'espace Schengen à l'ensemble des États membres de l'UE a amené des pays tiers qui entretiennent des relations particulières avec l'UE à participer à la coopération Schengen. La conclusion d'un accord sur la libre circulation des personnes entre ces États et l'UE constitue une condition préalable à l'association avec l'acquis Schengen par des pays non membres de l'UE (accord sur l'espace économique européen pour l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein et accord sur la libre circulation des personnes pour la Suisse).

Pour ces pays, cette participation est synonyme :

- d'intégration dans l'espace constitué par l'absence de contrôle aux frontières intérieures ;

- d'application des dispositions de l'acquis Schengen et de tous les textes adoptés sur son fondement et y afférents ;
- d'association à la prise de décision concernant les textes afférents à l'acquis Schengen.

Dans la pratique, cette association a lieu sous la forme de comités mixtes qui se réunissent en marge des groupes de travail du Conseil de l'UE. Ils rassemblent des représentants, des gouvernements des États membres de l'UE, de la Commission et des gouvernements des pays tiers. Les pays associés participent donc aux discussions sur le développement de l'acquis de Schengen, mais ils ne participent pas au vote. Des procédures ont été définies pour la notification et l'acceptation de mesures ou d'actes dans le futur.

Traité de Lisbonne⁵⁰

Le Traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1 décembre 2009. Il place la liberté, la justice et la sécurité au centre de ses priorités. L'Union européenne est maintenant apte à gérer les organisations criminelles qui facilitent le passage clandestin des frontières, de promouvoir et de soutenir des actions dans le domaine de la prévention de la criminalité et de lutter contre le terrorisme grâce au gel des avoirs. Le Traité confirme l'engagement de l'UE à élaborer une politique commune en matière d'immigration. Le texte comporte également une « clause de solidarité » qui prévoit que l'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si l'un des États membres est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine.

L'article 77 du chapitre 2 « Politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration » stipule :

1. L'Union développe une politique visant à : c) mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures.
2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures portant sur : d) toute mesure nécessaire pour l'établissement progressif d'un système intégré de gestion des frontières extérieures.

⁵⁰ Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

ANNEXE 2. FEUILLE DE ROUTE

Nom du PPF à inscrire par le service de Gardes-frontières

Numéro unique

A. A remplir par le chauffeur

Heure au moment de remplir le formulaire :

N°. d'enregistrement du Véhicule / de la remorque
:Prénom et nom de famille du chauffeur :
(lettres majuscules)Le véhicule transporte-t-il un chargement ?
NON OUIY-a-t-il un chargement ou toutes autres
marchandises dangereuses ?
NON OUI

B. A remplir par le service de Gardes-frontières

1. Personne – contrôle de
- documents de voyage, permis de conduire, ID et NON OUI
visa

2. Véhicules – contrôle de :

Enregistrement, assurance, normes de sécurité du
véhicule, autorisation de transport international NON OUIPersonnes illégales (pas de détail)
NON OUI

Heure au début	Fin	Signature
(1 + 2)	(1 + 2)	(1 + 2)

C. À remplir par les Douanes

1. Personne- douanes :
- contrôle des bagages NON OUI Rdm
(remplir si oui)

2. Véhicule- douanes :

- contrôle des conditions techniques
(à des fins douanières, scellées, etc.) NON OUI- recherche de biens dissimulés, y compris
explosifs, armes, armes de destruction massive et NON OUI Rdm
narcotiques (remplir si oui)

3. Véhicule- service de Gardes-frontières

- recherche d'explosifs cachés, armes y compris
armes de destruction massive et produits NON OUI Rdm
narcotiques. (remplir si oui)

(1 + 2)	(1 + 2)	(1 + 2)
(3)	(3)	(3)

D. Réservé à l'inspection Vétérinaire

E. Réservé à l'inspection Phytosanitaire

F. Réserve à l'inspection des denrées alimentaires et aliments pour animaux						
G. Réserve à l'inspection des Marchés						
H. À remplir par les Douanes				(1)	(1)	(1)
1. Chargement – Douanes :						
- traitement et contrôle des documents	↑ NON	↑ OUI				
- inspection physique y compris recherche d'explosifs, d'armes, d'armes de destruction massive et de narcotiques	↑ NON	↑ OUI	↑ Rdm (remplir si oui)			
- échantillonnage	↑ NON	↑ OUI				
2. Chargement- service de Gardes-frontières						
- recherche de personnes illégales, explosifs, d'armes, d'armes de destruction massive et de narcotiques	↑ NON	↑ OUI	↑ Rdm (remplir si oui)	(2)	(2)	(2)
Le véhicule ne sera pas autorisé à partir du PPF avant que la « feuille de route » ne soit remise aux douanes et que le départ ait été approuvé par celles-ci.				(Heure et cachet)		

ANNEXE 3. TERMES DE RÉFÉRENCE POUR UN GROUPE DE TRAVAIL INTER-AGENCES GIF

Ces termes de référence (TdR) détaillent la composition et les tâches du Groupe de travail GIF inter-agences de haut niveau (GTIA), ainsi que les procédures assurant son bon fonctionnement et l'efficacité de son travail.

Membres permanents

- Président (nommé dans le cadre d'un accord entre tous les partenaires, si possible le Ministre de l'Intérieur)
- Ministère des Affaires étrangères- Régime des visas
- Ministère de l'Intérieur –Gardes-frontières
- Ministère des Finances –Direction des Douanes
- Ministère de l'Agriculture – Inspection Vétérinaire
- Ministère de l'Agriculture – Inspection Phytosanitaire
- Ministère de l'Agriculture – Inspection des produits alimentaires et des aliments pour animaux

Ministères et institutions étatiques associés

- Ministère de la Santé

Si un des membres du GTIA ne peut assister à une réunion, il ou elle se fera remplacer par un représentant qui prendra les décisions en son nom.

Tâches :

- coordonner les groupes d'experts nationaux ;
- viser et adopter les rapports des groupes d'experts ainsi que les rapports consolidés ;
- assurer l'engagement à un niveau élevé et la communication continue avec les principaux preneurs de décision au sein du gouvernement ;
- assurer la communication avec d'autres institutions importantes si nécessaire et obtenir leur engagement (par exemple, les ministères du Tourisme, du Transport, du Développement, de la Justice, des Affaires étrangères, des Finances, du Travail, de l'Intégration régionale, de l'Environnement ou encore la Chambre du Commerce).

Les points de contact centraux dans chacune de ces institutions seront responsables de la distribution des informations relatives aux activités en cours du projet et transmettront les rapports et les commentaires de leur organisation pour et sur le travail GTIA. Les points de contact seront appelés à se joindre aux réunions du GTIA.

Les décisions du Groupe de travail inter-agences de haut niveau sont prises à l'unanimité.

ANNEXE 4. PROTOCOLE D'ACCORD SUR L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS ET SUR L'ALERTE AVANCÉE

PROTOCOLE D'ACCORD

entre le ministère A du pays X, le ministère A du pays Y et le ministère A du pays Z sur l'établissement d'un système d'échange d'informations statistiques sur la migration irrégulière et sur la participation dans un système d'alerte avancée régional

Le ministère A du pays X, le ministère A du pays Y et le ministère A du pays Z (ci-après désignés comme les Parties signataires),

DÉSIREUX de contribuer à l'objectif général de disposer d'une gestion plus efficace et efficiente des flux migratoires régionaux irréguliers ;

RECONNAISSANT le fait que pour lutter efficacement contre la migration irrégulière, il est nécessaire pour les Parties Signataires de recevoir très tôt des informations sur les menaces et risques au moment où ils apparaissent afin qu'elles puissent préparer des contre-mesures adéquates ;

PRENANT EN CONSIDÉRATION des accords bilatéraux existants entre les Parties Signataires sur la coopération (policière) ;

CONSIDÉRANT les règlements nationaux des Parties Signataires concernant l'échange national et international de données statistiques sur la migration, et les dispositions sur l'échange d'informations contenues dans leurs stratégies et plans d'action nationaux pour la gestion intégrée des frontières (GIF) ;

PRENANT EN COMPTE le fait que parmi les organes compétents des Parties Signataires, il n'existe actuelle-

ment ni un système pour l'échange d'informations statistiques ni une alerte avancée sur la migration irrégulière ;

ELLES ONT CONVENU de ce qui suit :

Article 1

Objectif du protocole d'accord

L'objectif de ce protocole d'accord est d'établir un système d'échange de données parmi les organes compétents des Parties Signataires contenant des données statistiques sur la migration irrégulière et sur le trafic d'êtres humains ainsi que sur un système d'alerte avancée.

L'échange de données statistiques sur la migration irrégulière devra contribuer à la coopération générale entre les Parties Signataires, aider la planification et la mise en œuvre d'activités nationales et internationales relatives à la lutte contre la migration irrégulière et le trafic d'êtres humains et contribuer à une analyse conjointe ou séparée des risques.

Le système régional d'alerte avancée devra contribuer à un partage dans les temps des informations parmi les Parties Signataires concernées, sans demande préalable, afin de permettre aux récipiendaires de prendre des mesures préventives avant que tout acte illégal ne soit commis.

Article 2

Point de Contact National (PCN)

L'alerte avancée et l'échange de données objets de ce protocole d'accord seront conduits par le biais d'un Point de Contact National (dénommé ci-après PCN) qui sera identifié (récemment identifié ou sous la forme d'un point de contact existant déjà) par chaque partie signataire. Le PCN devrait être opérationnel 30 jours après la signature de ce protocole d'accord.

Une fois que le PCN est identifié, les autres Parties signataires seront avisées immédiatement du nom du PCN, de ses numéros de téléphone et de télécopie, de son adresse email et de toutes autres informations per-

tinentes. En cas de changements de points de contacts, les autres Parties Signataires devraient également être immédiatement informées.

A tour de rôle, l'une des Parties signataires aura la charge de recueillir les informations reçues de chaque pays et utilisées pour la préparation du rapport général mensuel et annuel (voir Article 3). La rotation a lieu par ordre alphabétique tous les douze mois, en commençant par le pays X à partir du 1^{er} du mois suivant la signature du protocole d'accord.

I. Établissement d'un système d'échange d'informations statistiques relatives à la migration irrégulière :

Article 3

Les formats de rapports

Les Parties Signataires devraient échanger une fois par mois les rapports de situation statistiques sur les passages irréguliers des frontières et sur la contrebande d'êtres humains ainsi que de façon ponctuelle à l'initiative de l'une des Parties Signataires, ou sur demande d'une des Parties Signataires du protocole d'accord. Une fois par an, une analyse générale devrait avoir lieu, effectuée par l'organe national de l'État responsable de la collecte de tous les rapports nationaux.

Article 4

Échange de données : format et procédure

Les données seront échangées électroniquement sous la forme de modèles. La langue du rapport est l'anglais. Chaque PCN remplit les modèles en question pour son rapport national et le transmet au PCN de l'État en charge des rapports collectifs mensuels, ponctuels, demandés et annuels basés sur les rapports nationaux.

Article 5

Rapport Statistique Mensuel (RSM)

Pour l'échange mensuel de données entre les Parties Signataires, un système de rapport devrait être établi consistant en un **Rapport Statistique Mensuel** (ci-après RSM) portant sur les points suivants:

- Nombre de personnes détectées traversant la frontière illégalement en dehors des points de passage frontaliers.
- Nombre de personnes essayant de passer la frontière illégalement au point de passage frontalier
- Nombre de personnes détectées comme facilitateurs
- Nombre de personnes détectées séjournant illégalement dans le pays
- Nombre de personnes auxquelles l'entrée sur le territoire a été refusée
- Nombre de demandes d'asile soumises (à l'intérieur du territoire et à la frontière)
- Nombre de documents de voyage faux ou falsifiés selon leur type et le pays d'émission, aux points de passage frontaliers.

La nationalité des contrevenants devrait être précisée avec des codes ISO de 3 lettres.

Article 6

Délais pour l'envoi des données

Les informations concernant chaque État, rassemblées en vue de la remise des données pour le RSM, devraient être préparées par chaque Partie Signataire et envoyées aux autres points de contact national par email au plus tard le **10^e jour ouvré du mois suivant**.

L'État responsable du rapport collectif devra recueillir tous les RSM nationaux et envoyer le RSM général aux Points de Contact Nationaux des États Signataires par email au plus tard le **15^e jour ouvré du mois suivant**.

L'analyse générale annuelle de l'année précédente aura lieu au 15^e jour ouvré du mois de mars de chaque année et donnera une vue d'ensemble statistique de tous les événements en question, selon le même format que les rapports mensuels.

Article 7

Révision

Les autorités des Parties Signataires devraient superviser étroitement le processus d'échange de données et

d'informations et fournir une plateforme aux experts impliqués pour se réunir chaque année et procéder conjointement à une analyse commune concernant les informations échangées.

II. Développement d'un système régional d'alerte avancée :

Article 8

Afin d'établir un système régional d'alerte avancée, les Parties Signataires conviennent de transmettre des informations sur :

- les premiers indices sur la migration irrégulière et les réseaux de facilitateurs, surtout dans les États d'où provient la migration ;
- les événements reflètent de nouvelles tendances dans le domaine de la migration irrégulière et des aides à cette migration et représentent une menace telle que des contre-mesures immédiates sont nécessaires ;
- les changements dans les modes opératoires observés dans le contexte de la migration irrégulière ;
- des falsifications récemment détectées sur des documents de voyage, des autocollants de visas et des permis de séjour qui peuvent être utilisés pour l'entrée ou le séjour illégal sur le territoire ;
- la disparition de documents de voyage, autocollants de visa et permis de séjour vierges et leurs numéros de série ;
- l'augmentation inhabituelle des chiffres mensuels relatifs aux personnes traversant illégalement un secteur particulier de la frontière (terre, air, lac, rivière et frontières maritimes) ;
- les événements ponctuels (sportifs, culturels, touristiques) qui peuvent être la cause d'une augmentation considérable de passagers entrant sur le territoire des États Signataires ;
- une augmentation dans le nombre des demandes de visa douteuses ou des cas avérés d'abus qui peuvent servir pour entrer illégalement sur le territoire des États Signataires ;
- la facilitation dans le cas de groupes importants de personnes ;
- les nouvelles méthodes de facilitation ou nouveaux réseaux de facilitateurs ;
- l'adoption de nouveaux amendements législatifs sur les visas, le contrôle aux frontières, les conditions d'entrée et de séjour pouvant avoir une influence sur les autres États Signataires en termes de flux migratoires ;
- d'autres cas qu'une Partie Signataire considère être d'une importance spéciale pour les autres Parties Signataires dans la lutte contre la migration irrégulière ou les réseaux de facilitateurs.

Article 9

Si une Partie Signataire est au courant d'une des situations décrites ci-dessus de migration irrégulière, elle devrait immédiatement informer la Partie Signataire concernée par cette situation au moyen du Formulaire d'Information d'Alerte Avancée.

Chaque point de contact informé d'un des cas de migration irrégulière mentionnés ci-dessus, surtout d'une menace à ses frontières, devrait immédiatement et de sa propre initiative, prendre les mesures nécessaires et informer les autres organisations compétentes de la Partie Signataire.

Article 10

Ce système de compte-rendu ne causera aucun préjudice à la procédure pour la transmission de données statistiques ou aux accords bilatéraux ou multilatéraux pour l'échange d'informations déjà existant.

Article 11

Ce protocole d'accord devra être appliqué par les Parties Signataires conformément à leur législation nationale.

La transmission des informations peut être suspendue si celle-ci paraît nécessaire au regard de la sécurité nationale ou publique. En cas de suspension, toutes les Parties Signataires devront être dûment informées, et ce faisant, aucun motif pour la suspension ne devra être donné.

Article 12**Dispositions finales**

Le protocole d'accord est conclu pour une période de temps indéfinie et il entrera en vigueur à la date de sa signature par toutes les Parties Signataires (ou dans le cas où les Parties Signataires désignées signent à des dates différentes, il entrera en vigueur à la date de la signature par la dernière Partie).

Les amendements ou suppléments au protocole d'accord peuvent être introduits avec le consentement mutuel écrit de toutes les Parties signataires, par la voie diplomatique, conformément à la procédure envisagée pour son adoption.

Chaque Partie signataire peut mettre fin à l'application de ce protocole en soumettant au préalable un avis écrit à l'autre Partie signataire, trois mois après la date où l'une des Parties signataires a reçu cette notification.

Ce protocole est ouvert à la signature d'autres États désirant y prendre part suite au consentement écrit de toutes les Parties Signataires, et ce par la voie diplomatique.

Signé en XX, le XX, en anglais. Des traductions seront mises à disposition en d'autres langues importantes par les signataires respectifs.

(signatures)

Annexe**Formulaire d'Information d'Alerte Avancée**

N°. de référence :

Partie émettrice :

Date:

Partie récipiendaire:

Domaine :

- Passages illégaux des frontières
- Facilitation
- Falsification
- Disparition de documents vierges
- Autres (spécifier)

Détails du domaine :**1. Lieu et date de détection / entrée suspectée :** (effacer si nécessaire)A la frontière : Terre Mer Air Lac Rivière

A l'intérieur du pays : (lieu)

Autres (spécifier)

2. Nationalité (nationalités) et nombres de nationaux de pays tiers détectés : (Code ISO)

Nationalité.....Nombre.....Nationalité.....Nombre.....Nationalité.....Nombre.....

3. Passage illégal de la frontière à l'aide de facilitateurs : Oui Non

Nationalité/s et nombre des facilitateurs : (ISO code)

Nationalité...nombre

4. Moyens de transport : à pied voiture minibus bus/autocar camion aéroplane train de passagers train de marchandises bateau autres (spécifier)**5. Trajet :**

De..... via vers

6. Documents de voyage ou d'identité utilisés : Passeport ordinaire Passeport de service Passeport Diplomatique Carte d'identité nationale Titre de voyage de la Convention (Convention de Genève de 1951) Document d'identité étranger non-conventionnel Permis de séjour Autres (spécifier)

Pays émetteur du document de voyage ou d'identité (Code ISO):

Lieu d'émission :

7. Type de visa utilisé : court séjour Transit Long séjour Aucun

Date et lieu d'émission : Pays émetteur du visa (Code ISO) :

8. Types et nombre de falsifications détectées : nombre total :

- Changement de photo (nombre.....)
- Contrefaçon (nombre.....)
- Entrées falsifiées (nombre.....)
- Vierge volé (numéro.....)
- Pages déplacées (nombre
- Utilisation de documents officiels étrangers (nombre
- Autres (spécifier)..... (nombre

9. En cas d'utilisation ou de détection de documents de voyage ou d'identité volés / vierges disparus :

Type du document :

- Passeport Visa Permis de séjour
- Autres documents de voyage (spécifier)

Numéro de série du document :

Etat émetteur du document :

10. Date, durée et lieu d'un événement qui peut occasionner une augmentation significative du trafic de passagers :

- Sportif Culturel Touristique Autres

date/durée.

lieu.

moyens de transport utilisés

11. Informations à titre de commentaires demandées : Oui Non

12. Commentaires/mesures prises :

.....

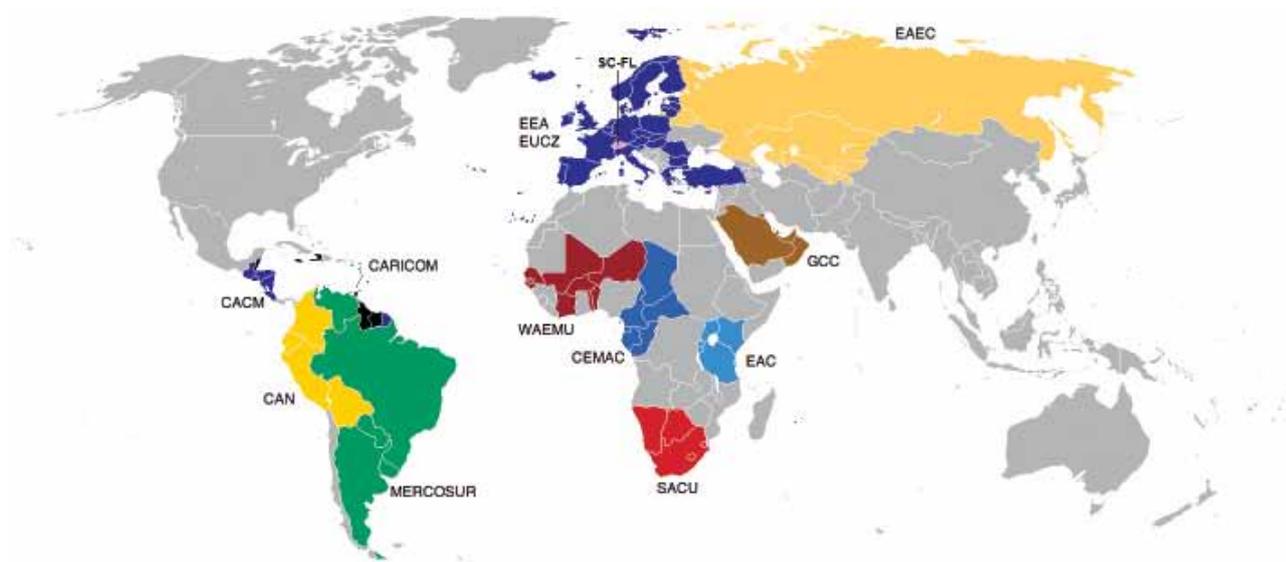
.....

.....

Nombre total de pages du rapport :

Feuille d'accompagnement avec informations additionnelles : oui non

ANNEXE 5. CARTE DES UNIONS DOUANIÈRES ACTUELLES ⁵¹



Marché commun d'Amérique centrale (CACM), Communauté Andine (CAN), Marché Commun des Caraïbes (CARICOM), Communauté économique et monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC), Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), Communauté Économique Eurasie (EAEC), Espace Économique Européen (EEA), Conseil de coopération du Golfe (GCC), Marché Commun du Sud (MERCOSUR), Union Douanière du Marché Commun d'Afrique du Sud (SACU), Union Économique et Monétaire d'Afrique de l'Ouest (WAEMU)

Unions douanières proposées : Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest (ECOWAS), Union Douanière du Marché Commun d'Afrique du Sud et de l'Est (COMESA), Union Douanière Arabe (ACU), Communauté de Développement d'Afrique du Sud (SADC), Communauté Économique des États d'Afrique Centrale (ECCAS), Marché Commun Arabe (ACM), Communauté Économique Africaine (AEC)

⁵¹ En date du 6 juin 2009

ANNEXE 6. DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE IMPORTANTS

Veillez noter que la liste proposée ci-dessous n'est pas exhaustive.

Contrôles aux frontières

UNION EUROPÉENNE

Directive du Conseil 2004/82/CE du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers

Directive du Conseil 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres

Règlement du Conseil (CE) 2007/2004/CE du 26 octobre 2004 portant création d'un Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union Européenne (JO 2004 L 349/1 du 25 novembre 2004) (Frontex)

Règlement n°562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au franchissement des frontières par les personnes (code des frontières Schengen)

Règlement n°81/2009 du Parlement européen et du Conseil du 14 janvier 2009 modifiant le Règlement (CE) n°562/2006 en ce qui concerne l'utilisation du système d'information sur les visas (VIS) dans le cadre du code frontières Schengen

Règlement 1931/2006/CE du 20 décembre 2006 du Parlement européen et du Conseil fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières extérieures des États membres et modifiant les dispositions de la convention de Schengen

Recommandation de la Commission du 6 novembre 2006 établissant un « Manuel pratique à l'intention des gardes-frontières (Manuel Schengen) » commun à utilisé par les autorités compétentes des États membres lors des contrôles aux frontières

Conclusions du Conseil des 4 et 5 décembre 2006 sur la Gestion intégrée des frontières (2768^{ème} Réunion du Conseil à Bruxelles sur la Justice et les Affaires intérieures)

Règlement 863/2007/CE du 11 juillet 2007 du Parlement Européen et du Conseil instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le Règlement (CE) du Conseil n°2007/2004 pour ce qui a trait au ce mécanisme et définissant les tâches et les compétences des agents invités

Conclusions du Conseil des 5 et 6 juin 2008 sur la gestion des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (2873^{ème} réunion du Conseil à Luxembourg sur la Justice et les Affaires intérieures.)

INTERNATIONAL

Convention du 7 décembre 1944 sur l'Aviation Civile Internationale (Convention OACI, Annexe 2, 9)

Convention sur la facilitation du trafic maritime international FAL, 9 avril 1965)

Convention sur la lutte contre la criminalité transfrontalière organisée (ONU, Convention de Palerme, 15 novembre 2000, incluant deux protocoles)

Les traités des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme international peuvent être trouvés sur le portail suivant :

Contrôle douanier**UNION EUROPÉENNE**

Schémas d'organisation des douanes de l'UE - cheminement vers des douanes modernes (2007)⁵²

Code des douanes communautaire : Règlement du Conseil (CEE) n°2913/92 (valide jusqu'à la fin de la période de transition 2013)

Règlement de la Commission (CEE) n°2454/93 du 2 juillet 1993 fixant certaines dispositions d'application du règlement du Conseil (CEE) n°2913/92 établissant le code communautaire des douanes

INTERNATIONAL

Convention internationale révisée sur la simplification et l'harmonisation des procédures douanières (OMD, Convention de Kyoto révisée, 3 février 2006)

Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières (Nations Unies 21 octobre 1982)

Convention internationale d'assistance mutuelle administrative en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières (OMD, Convention de Nairobi 21 mai 1980)

Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière douanière (OMD, Convention de Johannesburg, 27 juin 2003, pas encore en vigueur)

Cadre des Normes SAFE de l'OMD visant à afin de sécuriser et de faciliter le commerce mondial (OMD, 23 juin 2005)

Inspection des plantes et produits végétaux**UNION EUROPÉENNE**

Directive 2000/29/CE concernant les mesures de protection contre l'introduction, dans la Communauté, d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté

INTERNATIONAL

La Convention Internationale sur la Protection des Végétaux (CIPV) règle la circulation des plantes et des produits végétaux et leur protection contre des organismes dangereux.

Les autres normes internationales relatives à l'inspection des plantes et produits végétaux peuvent être trouvées sur le portail suivant : <http://www.ipfsaph.org/En/default.jsp>

Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Nations Unies, CITES Convention, 3 mars 1973, amendée le 22 juin 1979)

Convention phytosanitaire pour l'Afrique (OUA 13 septembre 1967)

Inspection d'animaux vivants, de produits alimentaires d'origine animale et de produits alimentaires et d'aliments pour animaux d'origine non animale**UNION EUROPÉENNE**

Directive 91/496/CEE fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires sur les animaux

Directive 97/78/CE fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires sur les produits

Décision de la Commission 2007/275/CE du 17 avril 2007 relative aux listes des animaux et des produits devant faire l'objet de contrôles aux postes d'inspection frontaliers conformément aux Directives du Conseil 91/496/CEE et 97/78/CE

Règlement (CE) de la Commission n°136/2004 relatif au Document Vétérinaire Commun d'Entrée (DVCE) pour les produits d'origine animale

Règlement (CE) de la Commission n°282/2004 relatif au Document Vétérinaire Commun d'Entrée (DVCE) pour les animaux vivants

Décision de la Commission 2001/812/CE établissant les exigences relatives à l'agrément des postes d'inspection frontaliers

Contrôle du commerce et système d'Expert (TRACES) créé conformément à la Décision de la Commission 2003/24/CE et introduit par la Décision de la Commission 2004/292/EC

⁵¹ Les schémas d'organisation des douanes de l'UE, « EU Customs Blueprints », ont été utilisés comme lignes directrices pour les pays en adhésion à l'Union européenne. Ils ont été aussi utilisés comme orientations par les pays partenaires de la politique européenne de voisinage désirent renforcer leur capacité administrative et opérationnelle et ajuster les procédures sur les normes de l'UE et aussi les simplifier. Le modèle douanier a été également utilisé pour aider des pays tiers d'autres régions, comme l'Asie et l'Afrique du Sud à développer et mettre en œuvre une réforme douanière et des projets de modernisation.

Décision de la Commission 2009/821/CE établissant une liste de postes d'inspection frontaliers agréés (annexe I) et définissant les unités vétérinaires du système TRACES (annexe II)
Décision de la Commission 97/794/CE fixant certaines modalités en ce qui concerne les contrôles vétérinaires des animaux sur pied
Décision de la Commission 94/360/CE relative à la fréquence réduite des contrôles physiques sur certains produits d'origine animale aux postes d'inspection frontaliers
Règlement (CE) de la Commission n°206/2009 du 5 mars 2009 concernant l'introduction dans la Communauté de colis personnels de produits d'origine animale
Règlement (CE) n°998/2003 du Parlement européen et du Conseil concernant les conditions de police sanitaire applicables aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie
Décision de la Commission 2000/25/CE du 16 décembre 1999 établissant les modalités détaillées en ce qui concerne les contrôles sur les transbordements de lots de produits d'origine animale aux postes d'inspection frontaliers
Décision de la Commission 2000/208/CE du 24 février 2000 fixant les modalités d'application de la Directive 97/78/CE du Conseil, concernant le transit par route, à travers la Communauté européenne, de produits d'origine animale en provenance d'un pays tiers vers un autre pays tiers
Décision de la Commission 2000/571/CE du 8 septembre 2000 fixant les modalités des contrôles vétérinaires applicables aux produits en provenance des pays tiers destinés à être introduits dans des zones franches, entrepôts francs, entrepôts douaniers ou chez des opérateurs qui approvisionnent les moyens de transport maritimes
Règlement (CE) n°882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux, les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux
Règlement (CE) de la Commission n°669/2009 du 24 juillet 2009 portant modalités d'exécution du Règlement (CE) n°882/2004 en ce qui concerne les contrôles officiels renforcés à l'importation de certains aliments pour animaux et certaines denrées alimentaires d'origine non animale

INTERNATIONAL

L'Organisation mondiale de la santé animale élabore des documents normatifs relatifs aux règles que les pays membres peuvent utiliser pour se protéger contre des maladies et des agents pathogènes, sans mettre en place des barrières sanitaires injustifiées. Les principaux travaux normatifs produits par l'organisation sont :

- Le Code sanitaire pour les animaux terrestres et le Manuel des tests de diagnostic et des vaccins pour les animaux terrestres
- Le Code sanitaire pour les animaux aquatiques et le Manuel des tests de diagnostic pour les animaux aquatiques

D'autres normes internationales relatives à l'inspection d'animaux vivants et de produits alimentaires sont disponibles sur le portail suivant : <http://www.ipfsaph.org/En/default.jsp>

Contrôle de la santé humaine

UNION EUROPEENNE

Décision 2119/98/EC du Parlement Européen et du Conseil établissant un réseau européen de surveillance des maladies transmissibles (début des travaux en 1999)
Décision de la Commission 2000/96/EC du 22 décembre 1999 sur les maladies transmissibles devant être couvertes par le réseau communautaire.
Décision de la Commission 2003/542/EC du 17 juillet 2003 amendant la décision 2000/96/EC pour ce qui est des opérations des réseaux consacrés à la surveillance.
Règlement (CE) no 851/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 21 avril 2004 établissant un Centre Européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC).
Décision 2008/426/EC du 28 avril 2008, amendant la décision 2002/253/EC fixant les situations de rapport de maladies transmissibles au réseau communautaire.
Décision de la Commission 2000/57/EC du 22 décembre 1999 et la décision d'amendement du 28 avril 2008 sur l'alerte avancée et le système de réponse pour la prévention et les contrôles des maladies transmissibles.
Centre Européen pour la prévention et le contrôle des maladies (ECDC) Code de bonne conduite administrative

INTERNATIONAL

La seconde édition du règlement sanitaire international (IHR) (OMS, 15 juin 2007)
Classification internationale des maladies (ICD) (OMS, mai 1990)

Asile et autres formes de protection internationale**UNION EUROPÉENNE**

Directive du Conseil 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (JO L 31 du 6.2.2003 p. 18-25) (Directive « Conditions d'accueil »)

Directive du Conseil 2004/83/CE du 29 avril 2004 concernant les normes minimales que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons ont besoin d'une protection internationale, et relative au contenu de ces statuts (JO L 304 du 30.9.2004 p. 2-2 et p. 12-23) (Directive « Qualification »)

Directive du Conseil 2005/85/CE du 1 décembre 2005 sur les normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (JO L 326 du 13.12.2005 p. 13-34, JO L175M du 29.6.2006 p. 168-189) (Directive « Procédures d'asile »)

Règlement (CE) du Conseil n°343/2003 du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes pour la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile faite dans un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers (JO L 50 du 25.2.2003), (« Règlement de Dublin »)

Règlement (CE) du Conseil n°2725/2000 du 11 décembre 2000 concernant l'établissement du système « EURODAC » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin (JO L 316 du 15.12.2000)

Directive du Conseil 2001/55/EC du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi de la protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (JO L 212 du 7.8.2001)

INTERNATIONAL

Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (ONU, 10 décembre 1948)

Déclaration sur l'asile territoriale (ONU, 14 décembre 1967)

Convention de Genève relative au statut des réfugiés (ONU, 28 juillet 1951, amendée le 31 janvier 1967)

Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ONU, 10 décembre 1984)

Convention des droits de l'enfant (ONU, 20 novembre 1989)

Convention du Conseil de l'Europe de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et protocoles additionnels (CdE, 4 novembre 1950)

Convention européenne sur la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants (CdE, 1 février 1989)

Charte arabe des droits de l'homme (Conseil de la Ligue des États arabes, 15 septembre 1994, 23 mai 2004, 15 mars 2008)

Déclaration islamique universelle des droits de l'homme (Conseil Islamique pour l'Europe, 19 septembre 1981)

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (OUA, 21 octobre 1986)

Convention de l'Union Africaine régissant les aspects spécifiques des problèmes des réfugiés en Afrique (OUA, 10 septembre 1969)

Lignes directrices et mesures d'interdiction et de prévention de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en Afrique (OUA, 2002)

Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture (OEA, 28 février 1987)

Convention de l'Organisation des États Américains sur l'asile politique (OEA, 28 mars 1935)

Convention de l'Organisation des États Américains sur l'asile territorial (OEA, 28 mars 1954)

Convention de l'Organisation des États Américains sur l'asile diplomatique (OEA, 28 mars 1954)

Migration**UNION EUROPÉENNE**

Directive du Conseil 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial. Date d'entrée en vigueur : 3 octobre 2003 ; date limite de transposition dans les législations des États membres : 3 octobre 2005.

Directive du Conseil 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut de résidents de longue durée octroyé aux ressortissants de pays tiers ayant résidé légalement sur le territoire d'un État membre pendant 5 ans. Date d'entrée en vigueur : 23 janvier 2004.

Directive du Conseil 2004/114/CE du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission de ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échanges d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat

Directive du Conseil 2005/71/CE du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique

Directive du Parlement européen et du Conseil 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relatives aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 348 du 24.12.2008). Date limite de transposition dans les législations des États membres : 24.10.2010.

Directive du Conseil 2001/40/CE du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers

Directive du Conseil 2003/110/CE du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne (JO L 321 du 6.12.2003)

Directive du Conseil 2002/90/CE du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (JO L 328 du 5.12.2002)

Décision du Conseil 2004/573/CE du 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement (JO L 261 du 6.8.2004)

Décision cadre du Conseil 2002/629 du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre le trafic des êtres humains (JO L 203 du 1.8.2002)

Décision cadre du Conseil 2002/496 du 28 novembre 2002 sur le renforcement du cadre pénal pour la prévention de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (JO L 328 du 5.12.002)

INTERNATIONAL

Convention Internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles (ONU, 18 décembre 1990)

Convention concernant la migration pour trouver du travail (OIT, révisé en 1949)

Convention pour la suppression du trafic d'êtres humains et pour la suppression de la prostitution, ONU 25 juillet 1951)

Protocole contre le trafic de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transfrontalière organisée, 15 décembre 2000.

Protocole pour prévenir, abolir, punir le trafic d'êtres humains, spécialement celui des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transfrontalière organisée, 15 décembre 2000

Recommandations éthiques et de sécurité pour interviewer les femmes objets de trafic (WHO, 2003)

Convention interaméricaine sur le trafic international de mineurs (OEA, 18 mars 1994)

Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (CdE, 16 mai 2005)

Visa et documents d'identité

UNION EUROPÉENNE

Décision du Conseil 2004/512/CE du 8 juin 2004 établissant le système d'information sur les visas (VIS) (JO L 213 du 15.6.2004)

Règlement (CE) n°539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dans les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux qui sont exemptés de cette obligation (et ses modifications subséquentes)

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)

Règlement (CE) n°81/2009 du Parlement européen et du Conseil du 14 janvier 2009 modifiant le Règlement (CE) n°562/2006 en ce qui concerne l'utilisation du système d'information sur les visas (VIS) dans le cadre du code frontières Schengen

Règlement (CE) n°767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (Règlement VIS)

Décision de la Commission du 19 mars 2010 établissant le Manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés

Recommandation de la Commission du 6 novembre 2006 établissant un « Manuel pratique à l'intention des gardes-frontières (Manuel Schengen) » commun à utilisé par les autorités compétentes des États membres lors des contrôles aux frontières

Règlement (CE) n°810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas)

INTERNATIONAL

Convention de L'OIT sur les documents d'identités plus sûrs (n°185) 19 juin 2003

Collecte d'information**UNION EUROPÉENNE**

Décision n°1578/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 relative au programme statistique communautaire 2008 -2012

Règlement (CE) n°862/2007 du Parlement Européen et du Conseil du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection international et abrogeant le Règlement (CEE) n°311/76 du Conseil relatif à l'établissement de statistiques concernant les travailleurs étrangers (JO L 199 du 31.7.2007)

Protection des données**UNION EUROPÉENNE**

Traité sur l'UE, article 6 (Convention européenne pour la Protection des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, article 8)

Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données

Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 relative au traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électronique

Décision-cadre du Conseil 2008/977/JHA du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale

INTERNATIONAL

Convention du Conseil de l'Europe 108/81 ; protocole additionnel pour la protection personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données

Déclaration universelle des Droits de l'Hommes (Nations Unies, 10 décembre 1948), article XII

ONU, Lignes directrices concernant les dossiers informatisés de données à caractère personnel

OCDE, Lignes directrices régissant la sécurité des systèmes et réseaux d'information

OCDE, Lignes directrice sur la protection de la vie privée

Anti-corruption**UNION EUROPÉENNE**

Convention UE sur la protection des intérêts financiers des Communautés Européennes (JO C 316 du 27.11.1995)

Protocole UE à la Convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés Européennes (JO C 313 du 23.10.996)

2^{ème} protocole à la Convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés Européennes (JO C 221 du 19.7.1997)

INTERNATIONAL

Convention des Nations Unies contre la corruption (2005)

Déclaration des Nations Unies contre la corruption et les pots de vins dans les transactions commerciales internationales (1996)

Convention des Nations Unies sur la criminalité transfrontalière organisée(2003)

Code de conduite international des Nations Unies pour les agents publics (résolution AG 51/59, 12.12.1996)

Conseil de l'Europe : Convention de droit civil sur la corruption (série des traités européens n°174, Strasbourg, 04.11.1999)

Conseil de l'Europe : Vingt principes directeurs de lutte contre la corruption (Résolution (97) 24).

Convention de l'OCDE sur la lutte contre les pots de vis des agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (1999)

OCDE : Recommandation révisée du Conseil sur la lutte contre les pots de vin dans les transactions commerciales internationales (1997)

OCDE : Recommandation du Conseil sur la déductibilité fiscale des pots de vins versés à des agents publics étrangers (Conseil de l'OCDE du 11 avril 1996)

OMD : Déclaration d'Arusha (Juillet 1993)

OEA : Convention interaméricaine contre la corruption (29/03/1996)

ANNEXE 7. GRILLE D'AUTO-ÉVALUATION POUR LA COOPÉRATION GIF

Cette grille d'auto-évaluation peut être utilisée par des spécialistes pour évaluer le degré de mise en œuvre des aspects de la coopération GIF dans leur agence ou pays et pour évaluer les forces et faiblesses dans leur dispositif de gestion des frontières, première étape dans l'identification de solutions adéquates. Les trois premières sections sont divisées selon les trois piliers de la coopération GIF ; la dernière section évalue les mesures anti-corruption.

Nom:		Existe		Appréciation					Commentaires, explications et/ou mesures à prendre
				1. Faible, 2. En développement 3. Moyen, 4. Développé, 5. Excellent					
COOPERATION INTRASERVICE		oui	non	1	2	3	4	5	
Cadre légal et réglementaire	Les actions que l'Agence est autorisée à prendre ont été clairement décrites dans un acte légal								
	La législation est en conformité avec la législation concernée, telle que les conventions / protocoles internationaux								
	Il y a une division nette des tâches entre votre agence et les autres agences de gestion des frontières								
	Les actes définis comme infractions sont clairement définis et les peines correspondantes et les juridictions compétentes ont été clairement précisées dans un texte légal.								
	La structure de l'agence et sa place dans le cadre institutionnel gouvernemental ont été clairement décrits dans un texte légal.								
	Les tâches exactes que le personnel à différents niveaux de l'agence devrait effectuer sont définies.								
	La documentation de l'agence est définie								
	L'accès aux bases de données et la propriété de ces bases pour le travail de l'agence ont été clairement définis.								
	La façon dont les unités / départements individuels devaient coopérer et communiquer a été décrite ainsi que sa supervision.								

Cadre institutionnel	La chaîne de commandement entre les niveaux politique et opérationnel a été formalisée.									
	Tous les membres du personnel comprennent leur rôle et leurs responsabilités ainsi que ceux de leur unité au sein de l'Agence.									
	Il existe des mécanismes de supervision pour s'assurer de la conformité et l'efficacité des opérations.									
	L'agence a sa propre stratégie de gestion.									
	L'agence supervise de manière routinière la mise en œuvre des politiques.									
	Les pouvoirs de prise de décision sont déconcentrés au sein de l'agence.									
Procédures	L'agence dispose de Procédures d'Opération Standards (POS) ou des instructions internes semblables décrivant les procédures de travail, le flux de travail, etc.									
	Tous les membres du personnel ont accès au(x) manuel(s) qui décrit/vent toutes les procédures et qui leur sert (vent) de ligne directrice dans leur domaine de compétence.									
	Les procédures écrites de contrôle décrivent clairement le flux de travail au PPF/PIC/PIF/PED, y compris les types, la fréquence et la méthodologie des procédures de contrôle.									
	Il existe des instructions et des objectifs clairs pour l'analyse du risque y compris la procédure pour le partage de résultats de cette analyse avec d'autres agences.									
	Tout le personnel est au courant des procédures de contingence/ d'urgence et de leur rôle dans ce cadre.									
	L'Agence dispose d'un code de conduite (et d'éthique).									
	Tout le personnel connaît ses responsabilités ainsi que les procédures pour les mesures disciplinaires en cas d'irrégularités.									
	Les mesures disciplinaires ou correctrices sont prises par une unité spécialisée en audit externe.									
	Les personnes/ passagers/ transporteurs franchissant la frontière ont un accès facile aux informations concernant leurs droits, obligations et les procédures lors du franchissement de la frontière et connaissent les conséquences en cas de violations.									

Ressources humaines et formation	L'Agence a une politique claire en matière de ressources humaines (recrutement, formation, affectation, évaluation de la performance, politique de promotion, etc.)									
	La politique de ressources humaines est régulièrement évaluée et mise à jour.									
	L'Agence a une unité/ un département consacré exclusivement à la gestion des ressources humaines.									
	Il existe des descriptions de postes détaillées disponibles pour le personnel et qui lui sont accessibles.									
	La procédure pour le recrutement du personnel est objective et transparente et est appliquée dans toute l'Agence de façon uniforme.									
	L'Agence dispose de sa propre stratégie de formation.									
	Le personnel est régulièrement formé et supervisé quant au respect du code de conduite de l'Agence.									
	L'Agence a son/sa propre centre/ académie de formation.									
	L'Agence a son propre programme de formation.									
	L'Agence a ses propres formateurs.									
	Les formateurs reçoivent une formation régulière (cours de pédagogie et cours spécialisés)									
	Les formateurs disposent de suffisamment de ressources et d'aptitudes pour faire le travail de formation.									
	La formation du personnel est à la fois théorique (en classe) et pratique (sur le terrain).									
	Des cours de mise à jour et de spécialisation sont disponibles pour tout le personnel sur une base régulière.									
	Des activités de formation inter- départementales et par unité sont organisées.									
	Des cours de langue étrangère sont donnés.									

Nom:		Existe		Appréciation					Commentaires, explications et/ou mesures à prendre
				1. Faible 2. En développement, 3. Moyen, 4. Développé, 5. Excellent					
COOPERATION INTER-AGENCES		oui	non	1	2	3	4	5	
Cadre légal et réglementaire	Les tâches, compétences et domaines de responsabilité de toutes les agences de gestion des frontières sont définis par la loi.								
	Il n'existe pas de double emploi, de chevauchement ou de lacunes dans la législation évoquée ci-dessus.								
	La législation est revue et révisée à tous les niveaux pour assurer l'harmonisation et la conformité.								
	Votre agence est autorisée par la loi à coopérer avec d'autres intervenants.								
	Les détails sur les méthodes et moments selon lesquels la coopération inter-agences aura lieu sont définis dans la législation.								
	Votre agence a formalisé la coopération avec d'autres agences par le biais d'accords formels ou de protocoles d'accord.								
	La loi nationale sur la protection des données définit les normes qui doivent être appliquées pour la collecte, l'échange et le stockage des informations.								
Cadre institutionnel	Il existe un groupe de travail inter -agences centralisé qui se rencontre régulièrement.								
	Votre agence rencontre régulièrement les autres agences de gestion des frontières à la fois au niveau local et central.								
	Votre agence se coordonne avec les autres agences de gestion des frontières pour augmenter ou diminuer l'importance des PPF/PIC/PIF/PED.								

Procédures	Le flux de travail de votre agence au PPF/PIC/PIF/PED a été synchronisé avec les autres Agences d'inspection et de contrôle frontaliers.								
	Les flux de travail existants sont documentés et évalués.								
	Les procédures sont en place pour que votre agence puisse informer d'autres agences et recevoir de ces dernières les informations nécessaires.								
	L'agence peut déléguer des pouvoirs à d'autres Agences et peut être investie de pouvoirs pour agir au nom d'autres agences.								
	Les contrôles conjoints, tels que les concepts de contrôle avec arrêt unique et de guichet unique, ou le contrôle conjoint à l'intérieur du territoire sont en vigueur.								
	Des opérations conjointes sont menées par des unités mobiles par exemple à la frontière, dans la zone frontalière ou à l'intérieur du territoire.								
	Il existe des unités conjointes d'experts ou de spécialistes.								
	Des plans conjoints de contingence existent mentionnant clairement les tâches et responsabilités de chaque agence.								
Ressources humaines et formation	Des analyses au sujet des besoins en formation sont effectuées régulièrement.								
	Une formation sur la coopération inter-agences a lieu.								
	Une formation conjointe avec d'autres Agences a lieu.								
	Le personnel est parfois échangé avec d'autres agences en vue d'améliorer leur compréhension du fonctionnement des autres agences.								
	Le personnel avec certaines aptitudes (langues, connaissances en TI etc.) est mis à la disposition d'autres agences.								
	Les formateurs ont une compréhension complète et commune de la gestion intégrée des frontières et des méthodes de transfert de connaissance standardisée.								
	Les formateurs des différentes agences ont des termes de référence et des qualifications communs.								
	Des installations de formation partagées sont utilisées.								
	Des programmes et du matériel de formation communs à toutes les agences sont utilisés.								

Communication et échange d'informations	Votre agence a une ou des personnes contacts pour l'échange d'informations avec les autres agences de gestion des frontières.									
	Votre agence échange sur une base régulière des données avec d'autres agences de gestion des frontières.									
	Des informations ponctuelles et non routinières sont échangées rapidement avec les agences de gestion des frontières concernées.									
	Votre agence partage une ou plusieurs bases de données avec d'autres agences de gestion des frontières.									
	Le système informatique de votre agence est compatible avec le système informatique des autres agences.									
	Votre agence participe à un système d'alerte avancée avec d'autres agences de gestion des frontières (par exemple, par le biais de points de contact).									
	Votre agence partage l'analyse du risque, les indicateurs de risque et le renseignement avec d'autres agences.									
Infrastructure et équipement	Les PPF/PIC/PIF/PED prioritaires ont été identifiés en coopération avec d'autres agences.									
	Installations et infrastructure sont partagées avec d'autres agences.									
	L'équipement est partagé avec d'autres agences.									
	On a recours à un approvisionnement commun en termes d'installations et d'équipement.									
Nom :	Existe		Appréciation					Commentaires, explications et/ou mesures à prendre		
			1. Faible 2. En développement, 3. Moyen 4. Développé, 5. Excellent							
COOPÉRATION INTERNATIONALE	Oui	non	1	2	3	4	5			
Cadre légal et réglementaire	Délimitation et démarcation des frontières nationales sont clarifiées.									
	Des accords de réadmission existent avec les pays voisins et autres pays concernés.									
	La base pour la coopération et la communication existe dans la législation en question.									
	La législation est revue et révisée à tous les niveaux pour garantir harmonisation et conformité.									

Cadre institutionnel	Les points de passage frontaliers officiels sont catégorisés de façon adéquate avec un pays voisin (statut des PPF/PIF/PED), définition du niveau de priorité et d'équipement ainsi que coordination des heures d'ouverture).																					
	Les bureaux de contact communs ou les points de contact existant (par exemple aux PPF/PIF/PED importants stratégiquement).																					
	Votre agence a déployé des (ou est représentée par) des agents de liaison dans les pays voisins ou stratégiquement importants.																					
	L'agence est représentée dans un groupe de travail régional inter-agences qui se rencontre régulièrement.																					
	L'agence est membre/observateur d'organisations internationales importantes.																					
Procédures	Les procédures opérationnelles sont harmonisées avec les autres agences de gestion des frontières concernées (dans les pays voisins).																					
	Il existe des contrôles conjoints, tels que des contrôles généraux aux frontières, des patrouilles, des recherches, des analyses de police scientifique, des opérations de surveillance, etc.																					
	Des plans de contingence conjoints existent.																					
	La documentation nécessaire et fournie aux personnes franchissant la frontière est standardisée avec celle des autres États et des organisations internationales.																					
Ressources humaines et formation	La formation GIF pour tous les niveaux de personnel est menée conjointement avec d'autres agences et d'autres pays.																					
	La formation sur des sujets spécifiques de coopération internationale (tels que langue, GIF et normes et procédures internationales) est fournie au personnel.																					
	La formation en commun avec d'autres agences de gestion des frontières d'autres États est dispensée (y compris participants et/ou formateurs de plusieurs Agences et/ou pays et des exercices pratiques).																					
	Les programmes et les normes de formation sont harmonisés régionalement.																					
	La quantité des effectifs aux PPF/PIF/PED est coordonnée avec le pays voisin.																					

Communication et échange d'informations	Des réunions régulières (définies à l'avance) hebdomadaires/mensuelles entre des représentants des agences de gestion des frontières de différents pays se tiennent au niveau central.									
	Des réunions régulières, bilatérales (définies à l'avance) entre les représentants des agences de gestion des frontières de pays voisins se tiennent au niveau du PPF/PIF/PED local.									
	Votre agence est engagée dans des initiatives régionales/ internationales (conférences, réunions, séminaires, etc.)									
	L'agence échange des informations avec d'autres agences de gestion des frontières concernées (dans d'autres États) sur une base régulière et sur demande.									
	Les informations sont utilisées et analysées en coopération avec d'autres agences de gestion des frontières concernées et d'autres organes autorisés.									
Infrastructure et équipement	Les lieux de PPF/PIF/PED prioritaires ont été identifiés en coopération avec d'autres États.									
	Les installations et infrastructures sont partagées avec d'autres États (utilisation conjointe)									
	L'équipement est partagé avec les agences de gestion des frontières concernées des autres États.									
	On a recours à l'achat conjoint international d'installations et d'équipements.									
Nom:	Existe		Appréciation					Commentaires, explications et/ou mesures à prendre		
			1. Faible	2. En développement	3. Moyen	4. Développé	5. Excellent			
MESURES ANTI-CORRUPTION	oui	non	1	2	3	4	5			
Cadre légal et réglementaire	La corruption est-elle mentionnée dans le droit pénal ?									
	Le cadre para-légal est-il en place ?									
	Votre pays est-il signataire de la CNUCC ?									
	Votre pays a-t-il signé ou ratifié un autre traité international de lutte contre la corruption ?									

Cadre institutionnel	Existe-t-il une volonté politique de lutter contre la corruption ?								
	Existe-t-il une stratégie et un plan d'action national de lutte contre la corruption ?								
	Existe-t-il dans votre pays un organe indépendant de lutte contre la corruption avec des pouvoirs d'enquête?								
	La corruption est-elle considérée comme facteur négatif pour votre agence ?								
Procédures	Les agents de votre Agence sont-ils obligés de manipuler de l'argent liquide ?								
	La nécessité d'empêcher la corruption se reflète-t-elle dans les procédures de votre Agence?								
	Le principe des 4 yeux est-il en place pour les procédures financières ?								
	Votre agence fait-elle l'objet d'audits sur une base régulière?								
	Toute personne disposant de pouvoir de décision est-elle contrôlée ?								
	Les contrôles aux frontières sont-ils effectués au hasard ou sont-ils basés sur le profilage individuel ?								
	Existe-il une procédure prévoyant comment mener une enquête en cas de corruption ?								
	Existe-t-il des procédures d'achat transparentes et sont-elles suivies ?								
	Votre Agence possède-t-elle une liste noire de sociétés qui ont essayé de la corrompre ?								
Ressources humaines et formation	Le problème de la corruption est-il reflété dans les programmes de formation de votre agence ?								
	Votre agence a-t-elle un code de conduite ?								
	Existe-t-il un cahier des charges précis pour chaque poste ?								
	Existe-il un panel de sélection pour l'embauche d'un employé ?								
	Effectue-t-on des contrôles sur les antécédents avant d'engager une personne ?								
	Les candidats payent-ils pour être employés à un poste ?								
	Le niveau de salaire lors de l'entrée en service est-il proportionnel aux coûts réels de la vie ?								
Les dénonciateurs au sein de votre agence sont-ils protégés contre les représailles ?									

	Existe-t-il des sanctions pour les agents publics qui ont trempé dans la corruption ?								
	Les agents publics accusés de corruption sont-ils exclus à vie de la fonction publique ?								
	Des agents publics de votre Agence ont-ils été entraînés devant les tribunaux et accusés de corruption ?								
	Y –a-t-il une rotation régulière de personnel pour éviter le développement de réseaux de corruption ?								
	Est-il légal que des membres du personnel de votre agence reçoivent des cadeaux ou des invitations de clients ?								
	Existe-il un montant minimum pour un cadeau qu'un membre du personnel puisse recevoir de clients ?								
	Existe-t-il plus ou moins un équilibre entre les deux sexes au niveau du personnel de votre agence ?								
	Les membres du personnel de votre agence doivent-ils déclarer leurs actifs et ces déclarations sont-elles vérifiées ? La récupération d'actifs existe-t-elle ?								
Communication et échange d'informations	Est-ce que votre pays occupe une bonne ou mauvaise position dans place dans le classement de Transparency International sur l'indice de corruption ?								
	L'image de votre Agence est-elle essentiellement positive ou négative dans l'opinion publique ?								
	Le public est-il bien informé des droits de vos agents et des frais qui sont perçus ?								
	Existe-t-il des brochures d'informations, des signes, des sites internet (dans toutes les langues nationales et en anglais) informant le public de ses droits et de ses obligations légales de ne pas corrompre ?								
	Existe-il un ombudsman qui reçoit des plaintes à l'encontre votre service ? Les gens savent-ils qu'il existe ?								
	Est-il possible de déposer une plainte anonyme contre des membres du personnel de votre Agence ?								
	Vos rapports avec les media sont-ils bons ?								

Commission européenne
Bureau de coopération EuropeAid
Rue de la Loi 41 – B-1049 Bruxelles
Fax (32-2) 299 64 07
E-mail : europaaid-info@cec.eu.int

