PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des affaires étrangères

2005/0006(COD)

25.11.2005

AVIS

de la commission des affaires étrangères

à l'intention de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres et modifiant la Convention de Schengen et les Instructions consulaires communes
(COM(2005)0056 – C6-0049/2005 – 2005/0006(COD))

Rapporteur pour avis: Karl von Wogau

PA_Leg

JUSTIFICATION SUCCINCTE

Le dispositif du règlement à l'examen est principalement d'une nature technique, qui va au-delà des attributions de la commission des affaires étrangères. Toutefois, les questions d'ordre général que sont la nécessité d'éviter de nouvelles lignes de division aux frontières de l'Union élargie et la garantie de la sécurité des frontières extérieures de l'Union sont au cœur de la politique étrangère européenne.

La gestion des frontières est une question prioritaire qui est abordée dans les plans d'action signés avec les pays concernés par la politique européenne de voisinage. L'UE et ses voisins doivent agir de concert pour gérer leurs frontières communes plus efficacement afin de faciliter les déplacements légitimes. En particulier, la création d'un régime frontalier local permet aux populations riveraines des frontières de maintenir leurs contacts habituels sans être confrontées à des obstacles administratifs excessifs[1].

Votre rapporteur pour avis adhère à l'objectif de la proposition qui consiste à permettre aux résidents transfrontaliers de vaquer à leurs occupations quotidiennes sans être exposés à des contraintes administratives trop lourdes, car il est extrêmement important, selon lui, de favoriser le commerce transfrontalier, les échanges sociaux et culturels ainsi que la coopération régionale. Il estime par ailleurs que la frontière commune extérieure de l'Union devrait être aussi sécurisée que possible aux frontières de tous ses États membres.

Il est de même essentiel pour lui que les autorités douanières des États membres et des pays voisins coopèrent pour lutter contre les activités transfrontalières illégales, c'est pourquoi il se félicite que la Commission porte un intérêt particulier à la gestion des frontières dans les plans d'action PEV (politique européenne de voisinage). Il soutient fermement les objectifs du programme de La Haye afin de parvenir à une gestion plus intégrée des frontières extérieures et souhaite que la possibilité d'utiliser de nouvelles techniques pour la protection des frontières de l'Union, comme l'enregistrement électronique et les systèmes d'observation par satellite, soit explorée.

AMENDEMENTS

La commission des affaires étrangères invite la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond, à incorporer dans son rapport les amendements suivants:

Texte proposé par la Commission[2]	Amendements du Parlement

[1] Document d'orientation sur la politique européenne de voisinage COM(2004)0373.
[2] Pas encore publié au JO.

Amendement 1
Considérant 5 bis (nouveau)

(5 bis) L'Union européenne et ses partenaires dans le cadre de la Politique européenne de voisinage doivent travailler en commun à établir, entre ceux-ci et l'Union ainsi qu'entre ceux-ci et les pays tiers, des systèmes de gestion et de contrôle des migrations efficaces, afin de garantir que les droits de l'homme seront pleinement respectés et que les processus d'immigration seront sûrs. Par conséquent, les plans d'action européens de voisinage doivent tenir spécialement compte de ce point.

Justification

L''immigration est un phénomène complexe, qui revêt de multiples facettes. Elle est un phénomène global, qui non seulement affecte l'Union européenne en tant que destination, mais nécessite aussi l'adoption de mesures concrètes dans les pays d'origine et dans les pays de transit. Aussi convient-il que les mesures prises tant au sein de l'UE qu'à l'extérieur soient compatibles avec le respect des droits de l'homme et la coopération totale que requiert l'association à l'UE. L'Union doit accorder un appui maximal en la matière à ses voisins pour garantir que la coopération sera pleinement efficace.

Amendement 2
Considérant 8 bis (nouveau)

(8 bis) Dans le cadre des plans d'action établis au titre de la politique européenne de voisinage, la coopération la plus étroite possible doit être prévue entre la police des frontières et les autorités douanières des États membres et des pays tiers concernés, notamment sous la forme d'infrastructures et de patrouilles communes dans les zones frontalières.

Justification

Les autorités douanières des États membres et des pays voisins doivent coopérer pour lutter avec efficacité contre les activités transfrontalières illégales.

Amendement 3
Considérant 11

(11) La Commission doit soumettre un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application du présent règlement, accompagné au besoin de propositions législatives.	*(Ne concerne pas la version française.)*

Justification

L''immigration est un phénomène complexe, qui revêt de multiples facettes. La Commission devra exercer un suivi permanent de l'application de toutes les mesures qui seront prises pour améliorer la gestion de l'immigration au niveau de l'Union européenne. La transparence et l'efficacité des mesures dépendront également pour une grande part de l'implication de toutes les institutions dans le processus d'examen et d'élaboration de propositions concrètes.

Amendement 4
Article 1, paragraphe 2

2. Le présent règlement autorise les États membres à conclure ou à maintenir des accords bilatéraux avec des pays voisins aux fins de l'application du régime propre au petit trafic frontalier qu'il institue.	2. Le présent règlement autorise les États membres à conclure ou à maintenir des accords bilatéraux avec des pays voisins aux fins de l'application du régime propre au petit trafic frontalier qu'il institue. ***Ces accords bilatéraux sont soumis à la condition que la frontière terrestre extérieure de l'UE avec ses pays voisins soit préalablement définie légalement et à titre définitif.***

Amendement 5
Article 2, paragraphe 1, point (b)

(b) d'accès à une activité économique et d'exercice d'une telle activité;	***supprimé***

Justification

Une grande partie des personnes qui doivent traverser souvent les frontières effectuent la navette entre leur domicile et leur lieu de travail. Le champ d'application du règlement devrait donc comprendre l'accès à des activités économiques de l'autre côté de la frontière ainsi que l'exercice de celles-ci.

Amendement 6
Article 3, point (b)

(b) "zone frontalière", une zone qui ne s'étend pas à plus de trente kilomètres ***à vol d'oiseau*** de la frontière. Dans cette zone, les communes qui doivent être considérées comme ***faisant partie de*** la zone frontalière ***peuvent être*** précisées par les États concernés. Toute partie d'une de ces communes située à plus de trente kilomètres ***mais à moins de trente-cinq kilomètres*** de la ligne frontalière est néanmoins considérée comme appartenant à la zone frontalière;	(b) "zone frontalière", une zone qui ne s'étend pas à plus de trente kilomètres de la frontière. Dans cette zone, les communes qui doivent être considérées comme la zone frontalière ***sont*** précisées par les États concernés ***dans leurs accords bilatéraux***. Toute partie d'une de ces communes située à plus de trente kilomètres de la ligne frontalière est néanmoins considérée comme appartenant à la zone frontalière;

Amendement 7
Article 3, point (c)

(c) "petit trafic frontalier", le franchissement régulier de la frontière terrestre extérieure d'un État membre par des frontaliers, en vue d'effectuer, dans la zone frontalière ***de cet État membre***, un séjour d'une durée ne dépassant pas les durées fixées par le présent règlement;	(c) "petit trafic frontalier", le franchissement régulier de la frontière terrestre extérieure d'un État membre par des frontaliers, en vue d'effectuer, dans la zone frontalière, un séjour ***justifié, par exemple, par des motifs sociaux ou culturels, par des motifs économiques avérés ou par des liens familiaux,*** d'une durée ne dépassant pas les durées fixées par le présent règlement;

Justification

Cette formulation large permet l'inclusion d'un ensemble de motifs justifiés.

Amendement 8
Article 4, point (c)

(c) produisent, le cas échéant, les documents justifiant de leur statut de frontaliers, de l'existence de raisons légitimes de franchir fréquemment la frontière aux fins du petit trafic frontalier, telles que des liens familiaux ***ou*** des motifs sociaux***,*** culturels ou économiques, et, le cas échéant, de la possession de moyens de subsistance correspondant au but de leur séjour;	(c) produisent, le cas échéant, les documents justifiant de leur statut de frontaliers, de l'existence de raisons légitimes de franchir fréquemment la frontière aux fins du petit trafic frontalier, telles que des liens familiaux***,*** des motifs sociaux ***ou*** culturels***, des motifs*** économiques ***justifiés*** et, le cas échéant, de la possession de moyens de subsistance correspondant au but de leur séjour;

Amendement 9
Article 4, point (e)

(e) ne soient pas considérés comme une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres.	(e) ne soient pas considérés comme une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres ***et aussi lorsque aucune alerte n'est diffusée dans les bases de données nationales des États membres dans le but de refuser l'entrée pour une de ces raisons.***

Amendement 10
Article 5, point (b) (ii)

(ii) une autorisation spéciale de franchissement de la frontière, délivrée par ***l'État de résidence et contresignée par les autorités compétentes de*** l'État membre dont la frontière est franchie.	(ii) une autorisation spéciale de franchissement de la frontière, ***qui inclut un minimum d'éléments de sécurité et est*** délivrée par l'État membre dont la frontière est franchie. ***Cette autorisation se présente, le cas échéant, sous une forme lisible électroniquement.***

Amendement 11
Article 6, paragraphe 1

Aux fins du présent règlement, les frontaliers peuvent séjourner dans la zone frontalière d'un État membre voisin pendant ***sept jours*** consécutifs au maximum. La durée totale de leurs visites successives dans cet État membre ne doit pas dépasser trois mois par semestre.	Aux fins du présent règlement, les frontaliers peuvent séjourner dans la zone frontalière d'un État membre voisin pendant ***quatorze jours*** consécutifs au maximum. La durée totale de leurs visites successives dans cet État membre ne doit pas dépasser trois mois par semestre.

Justification

Si on tient compte de la nature des liens familiaux ou culturels, il semble plus réaliste de prolonger la durée maximale du séjour dans la zone frontalière aux fins du présent règlement de sept à quatorze jours. La limitation de la durée des visites successives demeure inchangée.

Amendement 12
Article 7

Les États membres peuvent déroger à l'obligation d'apposer un cachet d'entrée et de sortie sur les documents de voyage des frontaliers qui franchissent les frontières terrestres extérieures aux fins du petit trafic frontalier ***pour autant que les conditions suivantes soient remplies:***	***Les*** documents de voyage des frontaliers qui franchissent les frontières terrestres extérieures aux fins du petit trafic frontalier ***sont visés systématiquement à l'entrée et à la sortie. Les États membres peuvent déroger à l'obligation de viser les documents en recourant à la place à un système d'enregistrement électronique de l'entrée et de la sortie de personnes, en relation avec l'autorisation spéciale de franchissement de la frontière.***
a) le détenteur du document de voyage est exempté de l'obligation de visa en vertu du règlement (CE) n° 539/2001;	
b) le respect des durées prévues à l'article 6 est assuré par tout autre moyen à spécifier dans les accords bilatéraux visés aux articles 14 et 16.	

Justification

Bien qu'il puisse susciter des désagréments à certaines frontières, le visa des documents de voyage est un moyen efficace pour permettre aux garde frontières d'enregistrer l'entrée et la sortie des ressortissants de pays tiers et aussi de calculer la durée du séjour de ces personnes dans la zone frontalière. Comme la plupart des documents de voyage sont maintenant lisibles par des moyens électroniques, les États membres peuvent opter pour des systèmes d'enregistrement électronique au lieu du visa.

Amendement 13
Article 7, paragraphe 1 bis (nouveau)

	1 bis. La Commission réalise une étude de faisabilité en vue d'examiner la possibilité de créer au niveau européen un système électronique commun d'enregistrement de l'entrée, de la durée du séjour et de la sortie des ressortissants des pays tiers qui franchissent la frontière extérieure commune.

Justification

La faisabilité de la création d'un système électronique commun d'enregistrement des passages

aux frontières devrait être étudiée afin de voir si les technologies modernes pourraient contribuer à des contrôles plus efficaces et cohérents aux frontières extérieures de l'Union.

Amendement 14
Article 17, paragraphe 1, point (c)

(c) lorsqu'il existe un besoin particulier, compte tenu des circonstances locales, autorisent les frontaliers exemptés de l'obligation de visa en vertu du règlement (CE) n° 539/2001 à franchir la frontière en dehors des points de passage autorisés et des heures d'ouverture fixées.	***supprimé***

Justification

Le franchissement de la frontière extérieure de l'Union en dehors des points de passage autorisés et des horaires prévus ne devrait pas être autorisé afin que les frontières de l'Union demeurent contrôlables par les garde frontières.

Amendement 15
Article 17, paragraphe 3

3. Par dérogation à l'article 6 de la convention de Schengen, aux points de passage visés au paragraphe 1, point a), ainsi qu'aux couloirs spéciaux visés au paragraphe 1, point b), les personnes qui franchissent régulièrement la frontière et qui sont connues du garde frontières, ***ne*** sont soumises ***qu'***à un contrôle par sondage.	3. Par dérogation à l'article 6 de la convention de Schengen, aux points de passage visés au paragraphe 1, point a), ainsi qu'aux couloirs spéciaux visés au paragraphe 1, point b), les personnes qui franchissent regulièrement la frontière et qui sont ***bien*** connues du garde frontières, sont ***en règle générale*** soumises à un contrôle par sondage ***mais approfondi, effectué à intervalles irréguliers et à l'improviste***.

Justification

En dépit de la relation personnelle qui peut s'établir entre un garde frontières et un résident frontalier à la suite de passages fréquents, les garde frontières devraient effectuer à l'improviste des contrôles par sondage approfondis afin de pouvoir déceler toutes les activités transfrontalières illégales et garantir la sûreté de la frontière extérieure de l'Union.

Amendement 16
Article 20, paragraphe 1 bis (nouveau)

1 bis. Une attention particulière est accordée aux points de passage frontaliers terrestres les plus sensibles, où le trafic est le plus important et par lesquels circule le plus grand nombre de personnes. La Commission soumet au Parlement européen et au Conseil un rapport détaillé sur les points frontaliers terrestres de l'Union européenne les plus sensibles, qui doit être accompagné d'une proposition de mesures de soutien efficaces à ces points de passage.

Justification

L'immigration est un phénomène complexe, qui revêt de multiples facettes. La Commission devra exercer un suivi permanent de l'application de toutes les mesures qui seront prises pour améliorer la gestion de l'immigration au niveau de l'Union européenne. La transparence et l'efficacité des mesures dépendront également pour une grande part de l'implication de toutes les institutions dans le processus d'examen et d'élaboration de propositions concrètes. Une attention particulière doit être accordée aux frontières terrestres où le trafic est le plus important et qui, par leur situation, leur capacité d'absorption ou leurs caractéristiques concrètes, telles que leur extension réduite ou la densité de population, nécessitent des mesures concrètes et spécifiques.

Amendement 17
Article 21 bis (nouveau)

Article 21 bis

Les autorisations spéciales de franchissement de la frontière ou les visas délivrés en vue du franchissement local de la frontière n'excluent en aucune manière la possibilité d'obtenir, le cas échéant, d'autres types de visas (Schengen ou national).

Amendement 18
Article 23 bis (nouveau)

Article 23 bis

Par dérogation au présent règlement, les États membres désignés à l'article 3,

point a), ii), et iii), du présent règlement peuvent maintenir des accords conclus entre eux en vigueur lors de l'entrée en application du présent règlement, dans l'attente de l'entrée en vigueur de la décision du Conseil autorisant la suppression des contrôles aux frontières intérieures à leurs frontières communes.

Justification

Il résulte du paragraphe 1.7.1. du "Programme de La Haye: renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne" (JO C 53 du 3.3.2005, p. 1-14) qu'il importe de supprimer les contrôles aux frontières intérieures aussi rapidement que possible, c'est-à-dire au plus tôt à la fin de 2007. Il s'ensuit que les contrôles aux frontières intérieures entre les "anciens" et les "nouveaux" États membres et entre les "nouveaux" États membres eux-mêmes seront supprimés dans un délai de deux ans, ce qui interdit, à la fois en termes de contrôle et de ressources, de commencer à renégocier ces accords au lieu de veiller à réunir les conditions nécessaires pour la suppression des contrôles aux frontières intérieures.

PROCÉDURE

Titre	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres et modifiant la Convention de Schengen et les Instructions consulaires communes
Références	COM(2005)0056 – C6-0049/2005 – 2005/0006(COD)
Commission compétente au fond	LIBE
Avis émis par Date de l'annonce en séance	AFET 12.4.2005
Coopération renforcée	
Rapporteur pour avis Date de la nomination	Karl von Wogau 30.3.2005
Examen en commission	4.10.2005 22.11.2005
Date de l'adoption des amendements	23.11.2005
Résultat du vote final	pour: 51 contre: 5 abstentions: 4
Membres présents au moment du vote final	Vittorio Agnoletto, Angelika Beer, André Brie, Elmar Brok, Simon Coveney, Véronique De Keyser, Giorgos Dimitrakopoulos, Camiel Eurlings, Alfred Gomolka, Klaus Hänsch, Richard Howitt, Anna Ibrisagic, Toomas Hendrik Ilves, Jelko Kacin, Georgios Karatzaferis, Ioannis Kasoulides, Helmut Kuhne, Joost Lagendijk, Vytautas Landsbergis, Cecilia Malmström, Francisco José Millán Mon, Pierre Moscovici, Pasqualina Napoletano, Annemie Neyts-Uyttebroeck, Baroness Nicholson of Winterbourne, Vural Öger, Cem Özdemir, Alojz Peterle, Tobias Pflüger, João de Deus Pinheiro, Paweł Bartłomiej Piskorski, Poul Nyrup Rasmussen, Michel Rocard, Raül Romeva i Rueda, Libor Rouček, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jacek Emil Saryusz-Wolski, György Schöpflin, Gitte Seeberg, Konrad Szymański, Antonio Tajani, Paavo Väyrynen, Inese Vaidere, Geoffrey Van Orden, Ari Vatanen et Josef Zieleniec
Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final	Árpád Duka-Zólyomi, Kinga Gál, Tunne Kelam, Jaromír Kohlíček, Alexander Lambsdorff, Janusz Onyszkiewicz, Doris Pack, Aloyzas Sakalas, Pierre Schapira, Inger Segelström, Csaba Sándor Tabajdi, María Elena Valenciano Martínez-Orozco et Marcello Vernola
Suppléant(s) (art. 178, par. 2) présent(s) au moment du vote final	Thomas Wise