PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

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

17.12.2004

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur la proposition de règlement du Conseil établissant le code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes: proposition de la Commission

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

Rapporteur: Michael Cashman

Le but du présent document de travail est de résumer la proposition complexe de la Commission au terme de deux ateliers de travail organisés par le rapporteur avec les services de la Commission (partie I) et de présenter quelques principes directeurs susceptibles de former la base de futurs amendements afin d'en débattre en commission (partie II). Le document se termine par la présentation d'un programme de travail (partie III).

Partie I – La proposition de la Commission

La proposition de la Commission, volumineuse et complexe, a deux grands objectifs: consolider l'acquis en vigueur en matière de franchissement des frontières extérieures tel qu'il s'est développé dans le cadre de Schengen et poursuivre le développement de cet acquis, notamment pour le franchissement des frontières intérieures. Depuis l'incorporation dans l'Union de la coopération Schengen à la suite du traité d'Amsterdam, c'est la première fois que le Parlement a l'occasion d'examiner cette matière dans son intégralité[1].

La proposition se base sur l'article 62, paragraphe 1 [mesures visant, conformément à l'article 14, à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, qu'il s'agisse de citoyens de l'Union ou de ressortissants des pays tiers, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures], et l'article 62, paragraphe 2, point a) [mesures relatives au franchissement des frontières extérieures des États membres qui fixent les normes et les modalités auxquelles doivent se conformer les États membres pour effectuer les contrôles des personnes aux frontières extérieures], du traité instituant la Communauté européenne. À la suite de l'adoption du programme de La Haye par le Conseil européen du 5 novembre 2004, ces deux bases juridiques relèveront désormais de la procédure de codécision.

Le titre I de la proposition (dispositions générales) comporte principalement des définitions, certaines issues de l'acquis en vigueur, d'autres étant nouvelles. Le titre II, relatif aux frontières extérieures, se subdivise en quatre chapitres: le premier a trait au franchissement des frontières extérieures et aux conditions d'entrée dans l'espace Schengen, le second au contrôle des frontières extérieures et au refus d'entrée, le troisième aux ressources pour le contrôle frontalier et à la coopération entre États membres, et le quatrième porte sur des régimes particuliers à caractère exceptionnel. Le titre III, consacré aux frontières intérieures, confirme la suppression des contrôles aux frontières intérieures et définit les cas et les modalités de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures. Après le titre IV (dispositions finales), 13 annexes comportent des dispositions détaillées sur certains aspects tels que la liste des points de passage frontaliers autorisés, les justificatifs servant à établir la vraisemblance des motifs d'entrée ou la façon de procéder effectivement aux contrôles frontaliers. La proposition précise que ces annexes seront modifiables à l'avenir selon une procédure de comitologie[2], conformément à la procédure ordinaire.

[1] Pour une introduction à l'acquis de Schengen, voir: http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj_freetravel_schengen_en.htm
Pour la protection des données et le Système d'information Schengen, voir: http://www.schengen-jsa.dataprotection.org/

[2] Décision 1999/468/CE, JO L 184 du 17.7.1999, p. 23

Les frontières extérieures

Outre la clarification d'une série de questions techniques, deux points ont été débattus en profondeur: les frontières extérieures temporaires et les autres propositions législatives qui ont un impact sur la présente proposition.

Les frontières extérieures temporaires: au cours des réunions avec la Commission, la question des règles particulières applicables aux frontières terrestres extérieures à caractère temporaire a été évoquée. Il s'agit des frontières entre, d'une part, un État membre qui met en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen et un État membre voisin qui ne met pas en œuvre l'intégralité de cet acquis (par exemple, la frontière entre l'Allemagne et la Pologne) et, d'autre part, entre deux États membres voisins qui ne mettent pas en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen (par exemple, la frontière entre la Slovaquie et la Hongrie)[1]. On a rappelé qu'en principe, il n'y a aucune règle particulière pour les frontières extérieures temporaires par rapport aux autres frontières extérieures. Néanmoins, l'article 15 tel qu'il est proposé permet aux États membres concernés d'effectuer un contrôle conjoint à ces frontières, tout en respectant les principes en matière de contrôle des frontières extérieures. Cette disposition est inspirée de la pratique actuelle en vertu de laquelle les États membres sont encouragés à conclure des accords bilatéraux "de manière à ce que les personnes ne doivent s'arrêter qu'une seule fois pour se soumettre aux deux procédures de contrôle (entrée et sortie)"[2] (principe de l'arrêt unique).

Une autre conséquence de la procédure de mise en œuvre en deux étapes de l'acquis de Schengen est que, dans les nouveaux États membres, seule la partie du manuel commun relative aux contrôles aux frontières extérieures s'applique (titre II et annexes correspondantes, ainsi que les parties correspondantes des titres I et IV) et non celle qui a trait aux contrôles aux frontières intérieures (titre III et parties correspondantes des titres I et IV).

---

[1] La définition provient de la proposition de la Commission sur le petit trafic frontalier (COM(2003) 502), pp. 16-17; ce document décrit également la situation juridique:
"L'article 3 de l'acte d'adhésion prévoit que les dispositions de l'acquis de Schengen, les actes fondés sur celles-ci ou qui s'y rapportent, énumérés à l'annexe visée par cet article, sont contraignants et s'appliquent dans les nouveaux États membres à compter de la date d'adhésion Les dispositions et actes qui ne sont pas mentionnés dans cette annexe, bien qu'ils soient contraignants pour les nouveaux États membres à compter de la date d'adhésion, ne s'appliquent dans un nouvel État membre qu'à la suite d'une décision du Conseil à cet effet prise conformément à cet article.
C'est ce que l'on appelle la "procédure de mise en œuvre de Schengen en deux étapes", dans laquelle certaines dispositions de l'acquis de Schengen seront contraignantes et applicables dès l'adhésion à l'Union, tandis que d'autres, à savoir celles intrinsèquement liées à la levée des contrôles aux frontières intérieures, seront contraignantes à compter de l'adhésion mais applicables dans les nouveaux États membres seulement après la décision du Conseil susmentionnée.
Les dispositions de Schengen relatives aux frontières extérieures (articles 3 à 8 de la convention de Schengen et leurs décisions d'application, notamment le Manuel commun) sont énumérées dans cette annexe et sont donc contraignantes et applicables aux nouveaux États membres dès l'adhésion." (ibid., p. 9)
L'une des raisons de cette procédure en deux étapes est la nécessité de développer d'abord le Système d'information Schengen de deuxième génération (voir COM(2003) 771).

[2] Document du Conseil 15013/03, p. 4.

Dossiers législatifs ayant un impact sur la présente proposition: en raison de l'ampleur de la proposition, elle subit l'influence d'une série d'autres propositions en cours d'examen au Conseil:

- Proposition de règlement du Conseil portant création d'un régime propre au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres et proposition de règlement du Conseil portant création d'un régime propre au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures temporaires entre les États membres (COM(2003) 502 final)

  État des discussions: les discussions sont bien avancées, mais en raison de la modification des bases juridiques après le 1er mai 2004, la Commission doit déposer deux nouvelles propositions qui tiennent compte du nouveau rôle du Parlement (la procédure de codécision s'appliquait à une partie des deux propositions, mais à la suite du programme de La Haye, la codécision s'appliquera à l'ensemble des propositions).

Instruments adoptés par le Conseil avant l'adoption du code et donc qui y ont été incorporés, mais qui n'ont été publiés qu'après l'adoption du code par la Commission:

- Décision 2004/581/CE du Conseil du 29 avril 2004 fixant les indications minimales à faire figurer sur les panneaux situés aux points de passage des frontières extérieures (JO L 261 du 6.8.2004, p. 119)

- Décision 2004/574/CE du Conseil du 29 avril 2004 modifiant le manuel commun (*elle concerne la mise en place d'un formulaire uniforme de refus d'entrée*), JO L 261 du 6.8.2004, p. 36

Instruments adoptés par le Conseil après l'adoption du code par la Commission et dont les parties pertinentes de la version finale doivent donc y être incorporées:

- Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (JO L 349 du 25.11.2004, p. 1)

- Règlement [...] du Conseil du 13 décembre 2004 concernant l'obligation pour les autorités compétentes des États membres de procéder au compostage systématique des documents de voyage des ressortissants de pays tiers lors du franchissement des frontières extérieures des États membres, et modifiant à cette fin les dispositions de la Convention d'application de l'accord de Schengen et le manuel commun (*non encore publié au JO*)