PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

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

PROVISOIRE
2005/0158(COD)

9.1.2006

***I
PROJET DE RAPPORT

sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un régime simplifié de contrôle des personnes aux frontières extérieures, fondé sur la reconnaissance unilatérale par la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie de certains documents comme équivalant à leurs visas nationaux aux fins de transit par leur territoire
(COM(2005)0381 – C6-0253/2005 – 2005/0158(COD))

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

Rapporteur: Michael Cashman

Légende des signes utilisés

*	Procédure de consultation *majorité des suffrages exprimés*
**I	Procédure de coopération (première lecture) *majorité des suffrages exprimés*
**II	Procédure de coopération (deuxième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune* *majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
***	Avis conforme *majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE*
***I	Procédure de codécision (première lecture) *majorité des suffrages exprimés*
***II	Procédure de codécision (deuxième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune* *majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
***III	Procédure de codécision (troisième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun*

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

Amendements à un texte législatif

Dans les amendements du Parlement, le marquage est indiqué en ***gras et italique***. Le marquage en *italique maigre* est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du texte législatif pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

SOMMAIRE

Page

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....5

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....5

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un régime simplifié de contrôle des personnes aux frontières extérieures, fondé sur la reconnaissance unilatérale par la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie de certains documents comme équivalant à leurs visas nationaux aux fins de transit par leur territoire
(COM(2005)0381 – C6-0253/2005 – 2005/0158(COD))

(Procédure de codécision: première lecture)

Le Parlement européen,

– vu la proposition de la Commission au Parlement européen et au Conseil (COM(2005)0381)[1],

– vu l'article 251, paragraphe 2, et l'article 62, paragraphe 2, du traité CE, conformément auxquels la proposition lui a été présentée par la Commission (C6-0253/2005),

– vu l'article 51 de son règlement,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A6-0000/2006),

1. approuve la proposition de la Commission telle qu'amendée;

2. demande à la Commission de le saisir à nouveau, si elle entend modifier de manière substantielle cette proposition ou la remplacer par un autre texte;

3. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission.

Texte proposé par la Commission	Amendements du Parlement
	Amendement 1 Considérant 8
(8) Les conditions d'entrée énoncées à l'article 5, paragraphe 1, ***de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux***	(8) Les conditions d'entrée énoncées à l'article 5, paragraphe 1, ***du règlement (CE) n° …/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant le code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code des frontières Schengen)*** doivent être remplies, à l'exception de celle

[1] JO C ..., du 4.1.2006, p. ...

frontières communes*[1]*, signée le 19 juin 1990, ci-après dénommée «convention de Schengen», doivent être remplies, à l'exception de celle prévue à l'article 5, paragraphe 1, point b), dans la mesure où la présente décision instaure un régime de reconnaissance unilatérale***, comme équivalant aux visas nationaux de transit délivrés par un nouvel État membre,*** de certains documents délivrés par les États membres qui mettent en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen ainsi que des documents similaires délivrés par les autres nouveaux États membres.

prévue à l'article 5, paragraphe 1, point b), dans la mesure où la présente décision instaure un régime de reconnaissance unilatérale ***par les nouveaux États membres*** de certains documents délivrés par les États membres qui mettent en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen ainsi que des documents similaires délivrés par les autres nouveaux États membres ***à des fins de transit***.

Amendement 2
Considérant 9 bis (nouveau)

(9 bis) La présente décision ne constitue pas un complément des dispositions de l'acquis de Schengen dans le sens de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne et la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, étant donné qu'elle ne vise que les États membres qui ne mettent pas encore en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen. Cependant, pour la cohérence et le bon fonctionnement du système de Schengen, la présente décision couvre également les visas et les titres de séjour délivrés par les pays tiers associés à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen et qui mettent en œuvre l'intégralité de celui-ci, notamment la République d'Islande et le Royaume de Norvège.

Amendement 3
Article 1

[1] ***JO L 239 du 22.9.2000, p. 19.***

La présente décision établit un régime simplifié de contrôle des personnes aux frontières extérieures, qui autorise la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie (ci-après dénommés «nouveaux États membres») à reconnaître unilatéralement comme équivalant à leurs visas nationaux aux fins de transit certains documents délivrés par les États membres qui mettent en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen et les documents délivrés par les autres nouveaux États membres aux ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa en vertu du règlement (CE) n° 539/2001.	***1.*** La présente décision établit un régime simplifié de contrôle des personnes aux frontières extérieures, qui autorise la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie (ci-après dénommés «nouveaux États membres») à reconnaître unilatéralement comme équivalant à leurs visas nationaux aux fins de transit certains documents délivrés par les États membres qui mettent en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen et les documents délivrés par les autres nouveaux États membres aux ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa en vertu du règlement (CE) n° 539/2001. ***Aux fins de la présente décision, les "États membres mettant en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen" comprennent également les pays tiers associés à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen et qui mettent en œuvre l'intégralité de celui-ci.*** ***1 bis. La mise en œuvre de la présente décision n'affecte pas les contrôles effectués sur les personnes aux frontières extérieures en conformité avec les articles 6 à 13 et les articles 18 et 19 du règlement (CE) n° …/2006 établissant le code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code des frontières Schengen).***

Justification

L'amendement prend en considération la situation spécifique de l'Islande et de la Norvège en ce qui concerne le fait que ces pays mettent en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen. De ce fait, les documents délivrés par ces pays doivent aussi être considérés comme équivalant aux visas nationaux délivrés à des fins de transit par les nouveaux États membres qui mettent en œuvre la présente décision.

Amendement 4
Article 2, paragraphe 2

2. Si un nouvel État membre décide d'appliquer la présente décision, il doit reconnaître tous les documents visés au ***paragraphe 2*** que délivrent les États membres qui mettent en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen, quel que soit l'État délivrant le document.	2. Si un nouvel État membre décide d'appliquer la présente décision, il doit reconnaître tous les documents visés au ***paragraphe 1*** que délivrent les États membres qui mettent en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen, quel que soit l'État délivrant le document.

Amendement 5
Article 4

Les États membres ne peuvent reconnaître des documents comme équivalant à leurs visas nationaux aux fins de transit que si la durée du transit du ressortissant d'un pays tiers par le territoire du ou des nouveaux États membres ne dépasse pas cinq jours.	Les ***nouveaux*** États membres ne peuvent reconnaître des documents comme équivalant à leurs visas nationaux aux fins de transit que si la durée du transit du ressortissant d'un pays tiers par le territoire du ou des nouveaux États membres ne dépasse pas cinq jours.
La durée de validité des documents visés aux articles 2 et 3 doit couvrir la durée du transit.	La durée de validité des documents visés aux articles 2 et 3 doit couvrir la durée du transit.
Un visa ordinaire à entrée unique utilisé pour entrer sur le territoire d'un État membre qui met en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen est valable pour le transit de retour de son titulaire par le territoire du même nouvel État membre.	Un visa ordinaire à entrée unique utilisé pour entrer ***en provenance d'un nouvel État membre*** sur le territoire d'un État membre qui met en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen est valable pour le transit de retour de son titulaire par le territoire du même nouvel État membre.

Amendement 6
Article 5, alinéa 2

La Commission publie cette information au Journal officiel de l'Union européenne.	(Ne concerne pas la version française.)

Amendement 7
Annexe, point 1

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE
Visas	Visas
- Vízum k pobytu do 90 dnů (*visa de court séjour*)	- Vízum k pobytu do 90 dnů (*visa de court séjour*)
- Vízum za účelem převzetí povolení k pobytu VR (visa délivré en vue de l'obtention d'un titre de séjour)	
- Vízum k pobytu nad 90 dnů (*visa de long séjour*)	- Vízum k pobytu nad 90 dnů (*visa de long séjour*)
- Diplomatické vízum (*visa diplomatique*)	- Diplomatické vízum (*visa diplomatique*)
- Zvláštní vízum (*visa spécial*)	- Zvláštní vízum (*visa spécial*)
- Vízum za účelem strpění VS (*visa portant autorisation exceptionnelle de séjour*)	- Vízum za účelem strpění VS (*visa portant autorisation exceptionnelle de séjour*)
- Vstupní vízum VV (*visa d'entrée)*	Vstupní vízum VV (*visa d'entrée)*
- Vízum za účelem dočasné ochrany VG ***(visa aux fins de protection temporaire)***	
Titres de séjour	Titres de séjour
- Průkaz o povolení k pobytu pro státního příslušníka (titre de séjour pour étrangers)[1]	***– Průkaz o povolení k přechodnému pobytu (carte de séjour temporaire)***
- Titre de long séjour (valable – jusqu'à la date d'expiration – un an au maximum, renouvellement possible)	***– Průkaz o povolení k trvalému pobytu (carte de séjour permanent)***
- Titre de séjour permanent (délivré aux ressortissants étrangers séjournant sur le territoire de la République tchèque depuis plus de dix ans). Cette condition relative à la durée n'est pas applicable si l'étranger est un proche parent d'un citoyen tchèque (regroupement familial) ou s'il séjourne sur le territoire de la République tchèque depuis plus de huit ans et remplit les conditions supplémentaires prévues par la loi (article 66 de la loi tchèque n° 326/1999 sur les étrangers).	

Justification

Cet amendement vise à prendre en considération la dernière version de la liste de documents

[1] ***Même type de document pour toutes les variantes; la durée de validité est indiquée sur la vignette.***

de la République tchèque devant être reconnus et fait suite à une communication de la Représentation permanente de la République tchèque auprès de l'Union européenne.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Contexte de la proposition

L'acquis de Schengen[1] actuel consacre le principe de la reconnaissance mutuelle des visas uniformes et des visas et titres de long séjour délivrés par les États membres qui mettent en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen aux fins de transit et de court séjour. Ce dispositif permet à un ressortissant d'un pays tiers détenteur de certains documents délivrés par un État Schengen d'entrer et/ou de circuler librement à l'intérieur de l'espace commun sans être soumis à des exigences supplémentaires.

Conformément à l'Acte d'adhésion, les nouveaux États membres mettent en œuvre l'acquis de Schengen en deux phases distinctes: ils appliquent dès leur adhésion les dispositions de la catégorie I, alors que celles relevant de la catégorie II ne seront applicables qu'à partir d'une date qui doit être fixée par le Conseil. En conséquence, les nouveaux États membres doivent actuellement appliquer le règlement (CE) n° 539/2001[2] (dispositions de la catégorie I) et doivent délivrer un visa national aux ressortissants des pays tiers figurant à l'annexe 1 du règlement qui souhaitent passer ou séjourner sur leur territoire, tandis qu'ils n'appliquent pas encore la partie de l'acquis de Schengen établissant un régime de reconnaissance mutuelle des visas et des titres de séjour (dispositions de la catégorie II). Ces pays ne peuvent pas reconnaître comme équivalant à leurs visas nationaux les documents délivrés par des États Schengen ou par d'autres nouveaux États membres. Ils sont tenus d'exiger leurs propres visas nationaux même si les personnes concernées possèdent déjà un titre de séjour ou un visa Schengen.

Cependant, dans la pratique, certains des nouveaux États membres reconnaissent les documents délivrés par les États Schengen aux fins de transit et de séjour de courte durée, au travers d'accords bilatéraux ou de décisions nationales unilatérales. Une telle reconnaissance étant incompatible avec le droit communautaire, cette question doit être réglée dès que possible.

Exemples pratiques:

- Un citoyen d'un pays figurant sur la liste de l'annexe 1 du règlement n° 539/2001 (par exemple la Bosnie-et-Herzégovine, la Serbie-et-Monténégro, la Russie, la Turquie, l'Ukraine, la Moldavie, etc.) détient un titre de séjour français. Il souhaite se rendre par voie terrestre vers son pays d'origine, ce qui implique de passer par plusieurs pays. Il n'a pas besoin d'un visa pour les pays Schengen, étant donné que ces pays reconnaissent son titre de séjour français, mais il a besoin d'un visa national pour chacun des nouveaux États membres qu'il traverse.

- Un citoyen d'un pays figurant sur la liste de l'annexe 1 du règlement n° 539/2001 souhaiterait se rendre en Allemagne en voiture, ce qui suppose de passer par plusieurs pays. Ayant obtenu un visa allemand, il n'a pas besoin d'un autre visa pour les pays Schengen, mais il a besoin d'un visa national pour chacun des nouveaux États membres par

[1] Articles 10, 18 et 21 de la convention du 19 juin 1990 portant application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (la convention Schengen), confirmés par l'article 2 du règlement (CE) n° 539/2001.

[2] Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil 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 de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, JO L 81 du 21.3.2001, p. 1, règlement tel que modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 851/2005 (JO L 141 du 04.06.2005, p. 3).

lesquels il transite.

2. Contenu de la proposition

La présente proposition permettra aux nouveaux États membres de simplifier les contrôles aux frontières extérieures en reconnaissant unilatéralement certains documents délivrés par:

- les États membres Schengen mettant en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen, y compris la Norvège, l'Islande et le Danemark, qui sont associés à l'acquis de Schengen et mettent celui-ci intégralement en application,
- d'autres nouveaux États membres,

comme équivalant à leur visa national.

Ce régime simplifié devrait s'appliquer aux documents suivants:

- les visas uniformes délivrés par un État Schengen conformément aux règles communes prévues par les instructions consulaires communes (transit, séjour ou voyage de courte durée, visa de groupe);
- les visas nationaux de long séjour délivrés par un État Schengen conformément à sa législation nationale;
- les titres de séjour délivrés par un État Schengen et qui figurent à l'annexe IV des instructions consulaires communes;
- les visas nationaux de court et de long séjour ainsi que les titres de séjour délivrés par un autre nouvel État membre.

Afin d'éviter une approche fragmentaire, il a été jugé impossible de reconnaître certains documents tout en ne reconnaissant pas les autres. L'ensemble des documents susmentionnés seront par conséquent reconnus comme équivalant aux visas nationaux des nouveaux États membres qui choisissent d'appliquer la décision proposée.

La reconnaissance d'un document devrait être limitée aux fins de transit, sans préjudice de la possibilité qu'ont les nouveaux États membres de délivrer des visas nationaux pour des séjours de courte durée. Une telle limitation est nécessaire pour éviter tout risque de confusion avec les règles Schengen actuelles concernant le pays responsable d'une demande de visa.

La durée de la période de transit ne peut excéder cinq jours - cette durée prend en considération les règles relatives aux visas de transit figurant dans les instructions consulaires communes ainsi que la situation géographique des nouveaux États membres.

Ce régime ne devrait être appliqué que durant une période de transition**,** jusqu'au moment où les nouveaux États membres auront mis en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen, à une date ultérieure qui sera déterminée par une décision du Conseil. Dès lors qu'un pays décide d'appliquer la décision, il n'a plus la possibilité de la suspendre, cela afin de ne pas rendre le régime plus compliqué.

La décision proposée vise les nouveaux États membres, mais leur participation à ce régime

est optionnelle, afin de ne pas leur imposer d'obligations s'ajoutant à celles qui ont été définies par l'acte d'adhésion de 2003. Les nouveaux États membres ont la possibilité, soit de mettre en œuvre le nouvel instrument, soit de continuer à délivrer des visas nationaux. S'ils optent pour le régime simplifié, les nouveaux États membres devront accepter les documents délivrés par tous les États membres qui mettent en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen, sans opérer aucune distinction entre eux. Dès lors que ces documents sont reconnus, les nouveaux États membres ont également la possibilité de reconnaître les documents délivrés par les autres nouveaux États membres.

Les nouveaux États membres notifient à la Commission, dans les 10 jours ouvrables suivant l'entrée en vigueur de la présente décision, s'ils décident d'adhérer au dispositif. Il ne leur sera plus accordé d'autre possibilité d'intégrer ce dispositif à un stade ultérieur.

3. Conséquences liées aux divers protocoles annexés au traité et concernant les États associés

La décision proposée vise exclusivement les nouveaux États membres et n'affecte donc pas la situation **du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark.**

En ce qui concerne **la Norvège et l'Islande,** la présente décision ne constitue pas un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord que ces pays ont signé avec le Conseil concernant leur association à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen*,* puisqu'elle ne vise que les nouveaux États membres. Il est toutefois nécessaire, pour la cohérence du système Schengen, d'inclure dans la présente décision les visas et les titres de séjour délivrés par les États associés et les futurs États associés. Les nouveaux États membres auront alors la possibilité de reconnaître unilatéralement ces documents.

4. Avis du rapporteur

L'acquis communautaire se rapportant aux frontières intérieures et extérieures s'enrichit actuellement de manière considérable. La présente proposition est la dernière contribution en date au développement de l'acquis qui est en cours. D'autres éléments de cette évolution sont: la directive 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, le Code (Schengen) relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, adopté par le Parlement et le Conseil en juin 2005, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, inaugurée officiellement en juin 2005, et le tout récent règlement fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres.

Le rapporteur se félicite de la présente proposition, qui apporte une réponse aux questions très délicates liées à l'impossibilité pour les nouveaux États membres de reconnaître les visas et les titres de séjour délivrés par les autres États membres, qui les oblige à délivrer des visas nationaux à des fins de transit à certains citoyens de pays tiers.

D'une part, cette situation engendre une charge administrative extrêmement lourde pour les services consulaires des nouveaux États membres dans les États Schengen ainsi que dans les nouveaux États membres. Avant les périodes de congé, les consulats de ces pays doivent faire face à des milliers de demandes de visas qu'il leur faut traiter de manière opportune.

Cela implique des frais énormes et exige des services modernes et un personnel nombreux, ce qui est particulièrement contraignant pour des pays de transit de petites dimensions.

D'autre part, le régime actuel est discutable en raison des procédures bureaucratiques injustifiées et des coûts qu'elles impliquent pour les citoyens de pays tiers. Ces citoyens ont en effet besoin, lorsqu'ils souhaitent voyager par voie terrestre, d'un visa de transit pour chacun des nouveaux États membres qu'ils traversent. Il en résulte un processus long, dissuasif et, parfois, humiliant: plusieurs dossiers de demande, avec des formulaires à remplir, des photographies, des pièces justificatives telles que des attestations d'assurance médicale et automobile, des réservations d'hôtels, des preuves relatives aux moyens de subsistance, des attestations bancaires, etc. Ils doivent payer pour les visas, se rendre dans la ville où les consulats sont situés et faire la queue devant ceux-ci.

Ce régime a également un effet négatif sur les liens familiaux et culturels, étant donné que, dans le cas de ressortissants de pays tiers résidant dans des États Schengen, il peut limiter l'accès au pays d'origine.

Toute cette situation est d'autant plus difficile à tolérer que les personnes concernées ne représentent ni un risque d'immigration illégale ni une menace pour l'ordre public, étant donné qu'elles ont fait l'objet de plusieurs contrôles et examens de leur dossier par un État Schengen ou par un autre nouvel État membre avant la délivrance du visa Schengen, du titre de séjour ou du visa national. En outre, les contrôles aux frontières extérieures doivent toujours être effectués conformément aux articles 6 à 13 et 18 et 19 du règlement du Parlement européen et du Conseil (…) établissant le code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes; et, conformément à l'article 5, paragraphe 1, de ce règlement, les conditions d'entrée suivantes doivent toujours être remplies:

- posséder des documents valables permettant le franchissement de la frontière;

- posséder des documents justifiant de l'objet et des conditions du séjour envisagé et prouvant que l'on dispose de moyens de subsistance suffisants;

- ne pas être signalé aux fins de non-admission dans le système d'information Schengen (SIS);

- ne pas être considéré comme représentant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États Schengen.

Pour toutes ces raisons, il est à présent crucial et urgent d'adopter la présente décision autorisant les nouveaux États membres à opter pour la reconnaissance unilatérale des visas et des titres de séjour délivrés par les États membres mettant en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen, y compris la Norvège, l'Islande et le Danemark, et par d'autres nouveaux États membres. Cette décision ne sera pas seulement utile pour les dix nouveaux États membres, mais s'appliquera également à la Roumanie et à la Bulgarie lorsqu'elles adhéreront à l'UE.