PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

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

PROVISOIRE
2005/0159(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 les États membres, aux fins de transit par leur territoire, de certains titres de séjour délivrés par la Suisse et le Liechtenstein
(COM(2005)0381 – C6-0254/2005 – 2005/0159(COD))

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

Rapporteur: Michael Cashman

PR_COD_1am

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

EXPOSÉ DES MOTIFS.....7

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 les États membres, aux fins de transit par leur territoire, de certains titres de séjour délivrés par la Suisse et le Liechtenstein (COM(2005)0381 – C6-0254/2005 – 2005/0159(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, point a), du traité CE, conformément auxquels la proposition lui a été présentée par la Commission (C6-0254/2005),

– 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 Article 1, paragraphe 1 bis (nouveau)
	1 bis. La mise en œuvre de la présente décision est sans incidence sur les contrôles auxquels les personnes sont soumises aux frontières extérieures en application des articles 6 à 13 et 18 et 19 du règlement (CE) n° .../2006 du Parlement et du Conseil établissant le code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les

[1] Non encore publiée au JO.

personnes (code frontières Schengen).

Amendement 2
Article 2, paragraphe 1

Les États membres qui mettent en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen doivent reconnaître unilatéralement les titres de séjour délivrés par la Suisse et le Liechtenstein et dont la liste est reprise en annexe.	Les États membres qui mettent en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen doivent reconnaître unilatéralement les titres de séjour délivrés par la Suisse et le Liechtenstein et dont la liste est reprise en annexe. ***Aux fins de la présente décision, les "États membres qui mettent 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 le mettent en œuvre dans son intégralité.***

Justification

Cet amendement tient compte de la situation particulière de l'Islande et de la Norvège, pays tiers associés à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen et qui mettent celui-ci en œuvre dans son intégralité. Ces pays doivent aussi reconnaître les permis de séjour délivrés par la Suisse et le Liechtenstein.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Contexte de la proposition

L'acquis[1] de Schengen consacre actuellement le principe de la reconnaissance mutuelle des visas uniformes, des visas de long séjour et des titres de séjour délivrés par les États membres qui mettent en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen à des fins de transit et de séjour de courte durée. Il s'agit d'un principe fondamental sous-tendant la création d'un espace sans frontières intérieures. L'objectif recherché est de permettre à tout ressortissant d'un pays tiers titulaire de certains documents qui lui ont été délivrés par un État membre participant à part entière à cet espace commun d'entrer et/ou de circuler librement à l'intérieur de cet espace sans être soumis à des conditions supplémentaires.

L'acquis de Schengen ne permet toutefois pas actuellement aux États membres qui le mettent en œuvre dans son intégralité de reconnaître les titres de séjour délivrés par la Suisse et le Liechtenstein à des fins de transit vers le territoire Schengen.

En outre, les nouveaux États membres sont tenus d'appliquer le règlement (CE) n° 539/2001[2] et, partant, de soumettre à l'obligation de visa les ressortissants des pays tiers énumérés à l'annexe 1 dudit règlement (notamment l'Algérie, la Tunisie, le Maroc, la Turquie, la Serbie-Monténégro, etc.), même s'ils sont titulaires de titres de séjour valables émis par la Suisse ou le Liechtenstein.

Exemple concret: un Albanais du Kosovo, titulaire d'un titre de séjour suisse, souhaite retourner dans son pays pour la période des vacances. Étant donné qu'il doit traverser l'Italie et la Slovénie, il a besoin d'un visa de transit Schengen et d'un visa slovène.

Toutefois, la Suisse reconnaît unilatéralement depuis 2000 les titres de séjour des anciens États membres Schengen à des fins de transit ou de court séjour et élabore actuellement un texte législatif qui étendra cette possibilité aux 25 États membres.

2. Contenu de la proposition

La proposition à l'examen permettra aux États membres qui mettent en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen, y compris aux pays tiers associés à l'acquis de Schengen et qui le

[1] Articles 10, 18 et 21 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 frontières communes, signée le 19 juin 1990 (convention de Schengen), réaffirmés 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 la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, JO L 81 du 21.3.2001, p. 1. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) nº 851/2005, JO L 141 du 04.06.2005, p. 3.

mettent intégralement en œuvre (tels que la Norvège et l'Islande) et aux nouveaux États membres, de simplifier le contrôle aux frontières extérieures en reconnaissant unilatéralement les titres de séjour délivrés par la Suisse et le Liechtenstein aux fins de transit par leur territoire.

Le système proposé concerne uniquement le transit; il est sans conséquence sur la possibilité pour les États membres de délivrer des visas de court séjour à entrées multiples.

La durée de la période de transit ne doit pas dépasser cinq jours - ce principe tient compte des règles actuelles relatives aux visas de transit figurant dans les Instructions consulaires communes, ainsi que de la situation géographique des nouveaux États membres.

Le régime proposé est obligatoire pour les États membres qui mettent en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen, pour la Norvège et pour l'Islande, et facultatif pour les nouveaux États membres pendant la période transitoire jusqu'à leur intégration totale dans l'espace commun, date à laquelle le régime de reconnaissance deviendra obligatoire. Cette distinction est nécessaire pour éviter d'imposer aux nouveaux États membres des obligations supplémentaires pendant cette période. Jusqu'à cette date, les nouveaux États membres ont la possibilité de mettre en œuvre le nouvel instrument ou de continuer à délivrer des visas nationaux conformément au traité d'adhésion. Une fois qu'un nouvel État membre décide d'appliquer la décision, il ne lui est plus possible de suspendre son exécution, afin de ne pas compliquer le régime.

Dans les dix jours suivant l'entrée en vigueur de la décision, les nouveaux États membres font savoir à la Commission s'ils décident d'appliquer ou non la décision. Ils ne pourront plus le faire à un stade ultérieur.

Le système proposé répond à un besoin urgent mais est seulement transitoire, puisque la Suisse fera bientôt partie de l'espace Schengen. Les Suisses ont en effet approuvé les accords bilatéraux concernant Schengen et Dublin par voie référendaire en juin 2005, et l'ont confirmé en septembre 2005. Quant à la frontière entre le Liechtenstein et la Suisse, elle est ouverte depuis un accord douanier datant de 1923. Afin d'éviter la mise en place de contrôles à cette frontière commune, des négociations sont aussi actuellement en cours entre l'UE et la Principauté, concernant la participation de celle-ci à l'acquis de Schengen.

3. Conséquences relatives aux divers protocoles annexés au traité

La décision proposée par le PE et le Conseil concernant la reconnaissance unilatérale par les États membres de certains titres de séjour délivrés par la Suisse et le Liechtenstein comme équivalant aux visas de transit relève du titre IV du traité et est dès lors concernée par la "géométrie variable" résultant des protocoles sur les positions du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark.

Royaume-Uni et Irlande
Ces pays ne participent pas à l'adoption de la décision à l'examen et ne sont ni liés par elle ni soumis à son application, étant donné qu'ils ne prennent pas part au développement de l'acquis

de Schengen.

Danemark
Cette décision constituant un développement de l'acquis de Schengen, le Danemark décidera dans un délai de six mois s'il transpose cette décision dans son droit national[1].

Norvège et Islande
En vertu de l'accord[2] de 1999 entre le Conseil, la Norvège et l'Islande sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, la Norvège et l'Islande mettent en œuvre et appliquent les dispositions de tous les actes et mesures pris par l'Union européenne pour modifier ou compléter l'acquis de Schengen intégré.

La Norvège et l'Islande ont aussi la possibilité "d'exposer les problèmes que leur pose une mesure" et "de s'exprimer sur toute question portant sur l'élaboration de dispositions les concernant ou sur leur mise en oeuvre" au sein du "comité mixte" prévu par l'article 4 de l'accord.

4. Avis du rapporteur

L'acquis de l'UE relatif aux frontières intérieures et extérieures connaît actuellement des évolutions importantes, dont la proposition à l'examen est la plus récente. Parmi les autres évolutions figurent la directive de 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 de contrôle aux frontières Schengen approuvé par le Parlement et le Conseil en juin 2005, l'Agence européenne de gestion des frontières extérieures inaugurée officiellement en juin 2005 et le très récent règlement relatif au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres.

Le rapporteur salue la proposition à l'examen, dont l'objectif est de résoudre les difficultés très sérieuses entraînées par l'impossibilité de reconnaître les titres de séjour délivrés par la Suisse et le Liechtenstein à des ressortissants de pays tiers dont la liste est reprise à l'annexe I du règlement CE 539/2001[3].

Un grand nombre de ressortissants de pays tiers énumérés dans l'annexe I du règlement CE 539/2001 résident en Suisse et au Liechtenstein et sont en possession de titres de séjour valables. Ainsi, la Suisse compte environ 1,5 million d'étrangers en situation légale[4] et il ressort d'une étude d'avril 2003 du Registre central des étrangers de ce pays que 514 250 personnes seraient concernées par le transit saisonnier.

---

[1] Article 5 du protocole sur la position du Danemark annexé au traité instituant la Communauté européenne.
[2] Accord en vertu de l'article 6, premier alinéa, du Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, JO L 176, 10.7.1999, p. 35.
[3] 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 la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, JO L 81, 21.3.2001, p. 1, tel que modifié par le règlement (CE) n° 851/2005 du Conseil du 2 juin 2005 (JO L 141, 04.06.2005, p. 3)
[4] Office fédéral des migrations - ODM, décembre 2005.

La situation actuelle fait peser une charge administrative très lourde sur les bureaux consulaires des États membres en Suisse et au Liechtenstein. Avant les périodes de vacances, ces consulats doivent traiter en temps et en heure des milliers de demandes de visas. Il est ainsi arrivé que les consulats italiens doivent traiter 300 000 demandes. Les consulats autrichiens, français, hongrois et slovènes comptent aussi parmi les consulats soumis à une charge excessive. Elle s'accompagne de coûts énormes, de la nécessité de mettre en place des services modernes et mobilise des effectifs importants, ce qui est particulièrement contraignant pour les pays de transit de petite taille.

En outre, le régime actuel est synonyme de procédures et de dépenses administratives injustifiées pour les citoyens de pays tiers, à savoir des efforts pour constituer un dossier complet de demande, de très longues files d'attente dans les ambassades, des frais élevés pour le visa lui-même et toutes les dépenses annexes (téléphone, déplacement dans la ville où se situe le consulat, etc.). Toutes ces formalités peuvent prendre des semaines, voire des mois, et contraindre les personnes à s'absenter de leur travail, abandonner leurs projets de voyage, voire les empêcher de se rendre à l'étranger pour voir leur famille en cas d'urgence. Il est évident que ce régime a des conséquences néfastes sur les liens familiaux et culturels, étant donné qu'il peut restreindre l'accès des ressortissants de pays tiers résidant en Suisse ou au Liechtenstein à leur pays d'origine.

La situation est d'autant plus incompréhensible que les personnes concernées ne représentent aucun risque d'immigration clandestine ou de menace à l'ordre public dans la mesure où elles ont été soumises par les autorités de la Suisse ou du Liechtenstein à des contrôles et des vérifications avant la délivrance du titre de séjour. Par ailleurs, les contrôles aux frontières extérieures continuent à être effectués en application des 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. Conformément à l'article 5, paragraphe 1, du même règlement, les conditions d'entrée suivantes restent valables:

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

- présenter des documents justifiant de l'objet et des conditions du séjour envisagé, et disposer des 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 pouvant compromettre l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres Schengen.

Pour toutes les raisons précitées, il est à présent impératif d'adopter cette décision permettant aux États membres qui appliquent l'acquis de Schengen dans son intégralité et aux nouveaux États membres de reconnaître unilatéralement les titres de séjour délivrés par la Suisse et le Liechtenstein aux fins de transit par leur territoire.