



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

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

2011/0199(COD)

18.10.2011

*****I**

PROJET DE RAPPORT

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1931/2006 aux fins d'inclure la région de Kaliningrad et certains districts administratifs polonais dans la zone à considérer comme la zone frontalière
(COM(2011)0461 – C7-0213/2011 – 2011/0199(COD))

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

Rapporteur: Kyriacos Triantaphyllides

Légende des signes utilisés

- * Procédure de consultation
- *** Procédure d'approbation
- ***I Procédure législative ordinaire (première lecture)
- ***II Procédure législative ordinaire (deuxième lecture)
- ***III Procédure législative ordinaire (troisième lecture)

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par le projet d'acte.)

Amendements à un projet d'acte

Dans les amendements du Parlement, les modifications apportées au projet d'acte sont marquées en ***italique gras***. Le marquage en *italique maigre* est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du projet d'acte 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.

L'en-tête de tout amendement relatif à un acte existant, que le projet d'acte entend modifier, comporte une troisième et une quatrième lignes qui identifient respectivement l'acte existant et la disposition de celui-ci qui est concernée. Les parties reprises d'une disposition d'un acte existant que le Parlement souhaite amender, alors que le projet d'acte ne l'a pas modifiée, sont marquées en **gras**. D'éventuelles suppressions concernant de tels passages sont signalées comme suit: [...].

SOMMAIRE

	Page
PROJET DE RÉOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	5
EXPOSÉ DES MOTIFS	6

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1931/2006 aux fins d'inclure la région de Kaliningrad et certains districts administratifs polonais dans la zone à considérer comme la zone frontalière (COM(2011)0461 – C7-0213/2011 – 2011/0199(COD))

(Procédure législative ordinaire: première lecture)

Le Parlement européen,

- vu la proposition de la Commission au Parlement européen et au Conseil (COM(2011)0461),
 - vu l'article 294, paragraphe 2, et l'article 77, paragraphe 2, point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, conformément auxquels la proposition lui a été présentée par la Commission (C7-0213/2011),
 - vu le deuxième rapport sur la mise en œuvre et le fonctionnement du régime propre au petit trafic frontalier instauré par le règlement (CE) n° 1931/2006 (COM(2011)0047),
 - vu l'article 294, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
 - vu l'article 55 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et l'avis de la commission des affaires étrangères (A7-0000/2011),
1. arrête sa position en première lecture en faisant sienne la proposition de la Commission;
 2. demande à la Commission de le saisir à nouveau, si elle entend modifier de manière substantielle sa proposition ou la remplacer par un autre texte;
 3. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux parlements nationaux.

EXPOSÉ DES MOTIFS

I. Contexte général: le petit trafic frontalier

Le 20 décembre 2006, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement (CE) n° 1931/2006 fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres (ci-après "le règlement"), qui permet aux États membres de déroger aux règles générales définies par le code frontières Schengen en matière de contrôle aux frontières en faveur des personnes qui résident dans une zone frontalière, y compris en ce qui concerne les exigences en matière de visas, la nécessité de disposer de moyens de subsistance suffisants et celle de justifier l'objet du séjour. Ce règlement vise à prévenir l'apparition d'entraves aux échanges commerciaux, sociaux et culturels, ou à la coopération régionale entre pays voisins.

Pour être éligible à la délivrance d'un permis en vue du franchissement local de la frontière et pour bénéficier de ces dérogations aux règles générales sur les contrôles aux frontières, les personnes qui résident dans une zone frontalière doivent (a) être en possession d'un document de voyage en cours de validité; (b) résider dans la zone frontalière depuis un an au moins; (c) produire des documents justifiant de leur statut de frontaliers et de l'existence de raisons de franchir fréquemment la frontière; (d) n'avoir fait l'objet d'aucun signalement dans le système d'information Schengen; et (e) ne pas être considérées comme pouvant compromettre l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres. Les personnes répondant à l'ensemble de ces critères peuvent bénéficier du régime propre au petit trafic frontalier qui leur permet de séjourner sur le territoire du pays voisin concerné pendant une période ininterrompue n'excédant pas 90 jours.

Pour mettre en œuvre le régime applicable au petit trafic frontalier, les États membres peuvent conclure avec les pays voisins des accords bilatéraux qui visent à répondre à des besoins particuliers vis-à-vis de leurs voisins respectifs, ces besoins variant en fonction de la diversité des situations locales sur les plans géographique, social et économique. À ce jour, de tels accords bilatéraux sont déjà en vigueur entre la Hongrie, la Slovaquie, la Pologne et l'Ukraine, ainsi qu'entre la Roumanie et la Moldavie, tandis que les accords de ce type entre la Lituanie, la Lettonie et la Biélorussie, ainsi qu'entre la Norvège, la Lettonie et la Russie ont été signés mais pas encore ratifiés.

II – Zones concernées par le petit trafic frontalier: le cas de Kaliningrad

La région de Kaliningrad de la Fédération de Russie est devenue une enclave située sur le territoire de l'Union à la suite de l'élargissement de cette dernière en 2004, en conséquence de quoi ses liens avec ses pays voisins ont été depuis lors considérablement circonscrits. Au cours de ces dernières années, l'Union a lancé un certain nombre d'initiatives qui ont facilité la circulation des citoyens de Kaliningrad (notamment le document facilitant le transit et le document facilitant le transit ferroviaire, qui ont simplifié les déplacements entre Kaliningrad et la Russie continentale, ou l'accord visant à faciliter la délivrance de visas entre l'Union européenne et la Russie de 2007, qui facilite la délivrance de visas de courte durée pour tous les citoyens russes voyageant dans des pays de la zone Schengen).

Néanmoins, compte tenu de la situation géographique spécifique de Kaliningrad, ce type

d'initiative s'est avéré insuffisant face au problème de la marginalisation de l'oblast et de ses résidents. C'est pourquoi la Pologne et la Fédération de Russie ont toutes deux demandé une modification du règlement relatif au petit trafic frontalier, qui tient compte de la situation particulière de la région de Kaliningrad. Le règlement devrait être modifié de sorte à ce que l'ensemble de la région de la Kaliningrad soit considérée comme une zone frontalière unique, étant donné qu'en vertu du règlement, une zone frontalière est définie comme une zone de 30 km pouvant exceptionnellement être étendue à 50 km. Une telle modification permettrait d'éviter la fragmentation artificielle d'une région comptant un total de près d'un million d'habitants en trois districts (l'un couvert par un accord relatif au petit trafic frontalier avec la Pologne, l'autre couvert par un accord avec la Lituanie et le troisième ne faisant l'objet d'aucun accord du fait qu'il se trouve en dehors de la zone frontalière) et permettrait à l'ensemble des habitants concernés de bénéficier de facilités en matière de petit trafic frontalier, sous réserve des conditions prévues par le règlement.

Compte tenu de la situation spécifique de l'oblast de Kaliningrad, qui est la seule enclave de ce type à être entièrement cernée par des États membres de l'Union, à l'exception de sa zone côtière sur la mer Baltique, la Commission européenne a accepté de modifier le règlement, pour autant qu'il s'agisse d'une réponse à une situation unique ne créant pas de précédent.

III – Conclusion

Les zones frontalières locales constituent un outil très important développé par l'Union afin de veiller à ce que des barrières artificielles et arbitraires ne soient pas érigées entre des populations vivant dans des régions divisées par des frontières nationales. Votre rapporteur encourage les États membres à conclure des accords bilatéraux avec des pays tiers voisins en vue de favoriser les contacts réguliers entre les populations résidant de part et d'autre des frontières extérieures de l'Union.

Étant donné que l'élargissement de 2004 a entravé de la sorte des liens culturels, sociaux et économiques existant de longue date entre les habitants de la région au sens large, votre rapporteur soutient la demande de modification du règlement, telle que formulée dans la proposition de la Commission. Cette modification offre au Parlement européen une nouvelle occasion de réaffirmer son fort attachement au principe de la liberté de circulation et de soutenir de façon cohérente et avec ferveur le droit des personnes à circuler librement.

Compte tenu de la possibilité offerte aux États membres concernés, en vertu de l'article 15 du règlement, d'introduire des mesures visant à faciliter le franchissement des frontières pour les détenteurs de permis de franchissement local de la frontière, votre Rapporteur encourage fortement la Pologne à prendre des mesures concrètes, telles que la création, aux frontières, de passages ou de voies réservés exclusivement aux détenteurs de permis de petit trafic frontalier, ce afin de garantir la facilitation de la circulation et d'éviter toute attente inutile ou autres complications de routine qui entraveraient de facto la circulation et créeraient de nouveaux obstacles.

Cela est particulièrement important au vu des estimations relatives au nombre de personnes qui devraient bénéficier de ce nouveau statut, comme en témoignent les statistiques de visa pour l'année 2011. Il apparaît que, sur une base annuelle, 72 532 personnes traversent la frontière entre Kaliningrad et la Pologne. D'après des sondages réalisés dans la région, il

semble que l'intérêt dans l'acquisition de permis de franchissement local de la frontière est lié au désir de visiter cette partie de la Pologne à des fins de tourisme (culturel, nature, shopping) et de se rendre sur des lieux de sépulture. Sur la base des statistiques de visa pour l'année 2011 – qui révèlent que 22 209 personnes traversent la frontière entre Kaliningrad et la Pologne à des fins touristiques; 1 003 pour des visites; 5 337 pour des motifs culturels et 17 745 à d'autres fins –, il est estimé qu'environ 10 % de la population de Kaliningrad sera susceptible de demander des permis de franchissement local de la frontière.