



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 22.12.2006
COM(2006) 840 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**sur le fonctionnement du transit facilité entre la région de Kaliningrad et le reste de la
Fédération de Russie**

I INTRODUCTION

Kaliningrad est une région particulière de la Russie, géographiquement séparée du reste du pays et enclavée dans l'UE. Dans le cadre de l'élargissement, la région a retenu une attention croissante. L'introduction de l'acquis par les nouveaux États membres a eu un impact sur les pays tiers en matière d'obligation de visas et de contrôles frontaliers. Les conséquences de l'acquis seront les mêmes pour Kaliningrad que pour tout autre partie de la Russie ou pour les autres pays voisins, mais l'impact sur la population pourrait y être plus important que dans les autres parties de la Russie, à cause de la situation géographique de Kaliningrad.

Sans préjuger des négociations d'adhésion avec la Pologne ou la Lituanie, il était proposé dans la Communication de la Commission au Conseil du 17.1.2001¹ que «les mesures pratiques visant à mener un contrôle adéquat et efficace des frontières soient maintenues, facilitant ainsi la circulation des personnes et des marchandises au passage de la future frontière extérieure».

Il était suggéré d'examiner la possibilité de tirer parti de tout arrangement particulier autorisé par l'acquis, et d'utiliser les exemples présentés par des arrangements existants, y compris dans les pays candidats. En outre, «le coût des passeports (compétence de la Russie) pourrait aussi être examiné, de même que le coût des visas (compétence des États membres actuels et futurs de l'UE), dans le contexte plus large des politiques communautaires. Les États membres nouveaux et actuels pourraient envisager l'ouverture de consulats (ou le partage des locaux afin de réduire les coûts) à Kaliningrad, afin de faciliter la délivrance des visas et la gestion efficace des flux migratoires».

Par ailleurs, la déclaration conjointe dans le cadre du Sommet UE – Russie du 3 octobre 2001 demandait que la situation spéciale de Kaliningrad soit examinée dans le contexte de l'élargissement.

À la suite des discussions consacrées à Kaliningrad lors du sommet UE – Russie de Moscou, le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 a invité la Commission «à présenter, à temps avant sa réunion de Bruxelles, une étude complémentaire sur les possibilités qui s'offrent pour résoudre de manière efficace et souple la question des transits de personnes et de marchandises vers et à partir de l'oblast de Kaliningrad, dans le respect de l'acquis et en accord avec les pays candidats concernés». La Communication de la Commission au Conseil sur le transit de Kaliningrad² du 18.9.2002 présentait plusieurs suggestions en matière de transit facilité. Néanmoins, il importait que la solution envisagée ne compromette pas la pleine participation de la Lituanie à l'acquis de Schengen. En fin de compte, un système de documents facilitant le transit (*FTD*) et de documents facilitant le transit ferroviaire (*FRTD*) a été instauré.

Dans la déclaration conjointe sur le transit lors du sommet UE – Russie du 11 novembre 2002 à Bruxelles, la «Fédération de Russie a pris note de l'intention de l'Union européenne de présenter un rapport sur le système des *FTD* pour 2005 au plus tard». L'article 13 du règlement (CE) n° 693/2003 du Conseil mentionne également le rapport au Conseil et au parlement européen sur le fonctionnement du système: «La Commission fait rapport au

¹ COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL - L'UE et Kaliningrad, COM(2001) 26 final.

² COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL - Kaliningrad: Transit, COM(2002) 510 final.

Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement du système de *FTD* et de *FRTD* au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la première décision prise en vertu de l'article 12, paragraphe 1». La Lituanie a informé le Conseil et la Commission de sa décision d'appliquer le système des *FTD/FRTD* dès le 1^{er} juillet 2003. En conséquence, la Commission doit présenter son rapport avant le 1^{er} juillet 2006.

Le présent rapport se fonde sur les réponses de la Fédération de Russie et de la Lituanie à un questionnaire établi par les services de la Commission, qui, du 22 au 24 mars 2006, ont également procédé sur place à un examen du système des *FTD/FRTD*.

II LE SYSTEME DES FTD/FRTD INSTAURE PAR LE REGLEMENT ET L'ACCORD BILATERAL ENTRE LA LITUANIE ET LA FEDERATION DE RUSSIE.

Suite aux discussions consacrées à Kaliningrad lors du sommet UE – Russie³ de novembre 2002, sur la base de la Communication de la Commission sur le transit de Kaliningrad (COM(2002) 510 final), le Conseil a adopté le 14 avril 2003 les deux règlements ci-après:

- Règlement (CE) n° 693/2003 du Conseil du 14 avril 2003 portant création d'un document facilitant le transit (*FTD*) et d'un document facilitant le transit ferroviaire (*FRTD*) et modifiant les instructions consulaires communes et le manuel commun, et
- Règlement (CE) n° 694/2003 du Conseil du 14 avril 2003 établissant des modèles uniformes pour le document facilitant le transit (*FTD*) et le document facilitant le transit ferroviaire (*FRTD*) prévus par le règlement (CE) n° 693/2003.

Ces deux règlements n'ont pas été rédigés pour la seule région de Kaliningrad et la Lituanie, mais pour toutes les situations de «transit spécial» par rapport aux États membres. Les États membres peuvent décider d'appliquer le règlement (CE) n° 693/2003 dans de tels cas.

Éléments de base:

a) Comment fonctionne le système des *FTD/FRTD*?

Le règlement (CE) n° 693/2003 établit les principes de base du fonctionnement du système des *FTD/FRTD*. Les détails pratiques ont été fixés par un accord bilatéral concernant la procédure de délivrance des *FRTD* signé le 20 juin 2003 entre la Fédération de Russie et la Lituanie et par le règlement N361, adopté par la Fédération de Russie, relatif aux mesures visant à assurer le respect des engagements pris par la Fédération de Russie dans le cadre de la déclaration conjointe de la Russie et de l'Union européenne du 11 novembre 2002 sur le transit entre l'oblast de Kaliningrad et le reste du territoire de la Fédération de Russie.

Le *FTD* est délivré aux citoyens russes effectuant de fréquents déplacements terrestres entre Kaliningrad et la Russie continentale. Il permet le transit à entrées multiples et peut avoir une durée de validité de plusieurs années. La procédure de demande du *FTD* au bureau consulaire

³ Déclaration conjointe de la Russie et de l'Union européenne du 11 novembre 2002 sur le transit entre la région de Kaliningrad et le reste de la Russie.

est similaire (quasi identique) à la procédure de délivrance de visa. Le *FTD* est apposé dans le passeport du citoyen russe. Le coût d'un *FTD* s'élève à 5 euros.

Le *FRTD* a été créé pour les voyageurs empruntant le chemin de fer et est exclusivement valable pour le transit direct, pour un seul aller-retour, entre Kaliningrad et la Russie continentale. La procédure de délivrance est facilitée et le *FRTD* est gratuit.

Les citoyens russes qui souhaitent effectuer des voyages aller-retour uniques par chemin de fer en passant par le territoire de la République de Lituanie peuvent obtenir un document facilitant le voyage par train (*FRTD*) sur la base des données à caractère personnel présentées lors de l'achat du billet. Cette information est transmise par voie électronique aux autorités lituaniennes, qui répondent dans les 24 heures. Les autorités russes n'émettent pas de billets pour les citoyens russes dont le transit par le territoire lituanien n'est pas approuvé par les autorités lituaniennes. Un *FRTD* est délivré au passager par les autorités consulaires lituaniennes à la frontière lituanienne, ou avant celle-ci, dès que la République de Lituanie a constaté que les documents de voyage du passager sont en ordre.

Conformément au règlement (CE) n° 693/2003, un citoyen russe qui souhaite voyager par train avec un passeport international doit recevoir un *FRTD* apposé dans son passeport. Le porteur d'un passeport intérieur russe recevra toutefois un *FRTD* apposé sur un feuillet séparé comme le prévoit le règlement (CE) n° 333/2002. Dès le 1^{er} janvier 2005, les citoyens russes doivent détenir un passeport international sur lequel la vignette *FRTD* peut être apposée. Les détenteurs d'un *FRTD* ne peuvent faire escale en Lituanie et la durée de chaque transit est limitée à six heures.

b) L'aide financière pour le système des *FTD/FRTD*⁴.

Dans le cadre des priorités politiques liées à l'adhésion de la République de Lituanie à l'Union européenne en 2004, le Conseil européen a convenu qu'il était essentiel d'aider la Lituanie à dégager une solution de transit afin de mettre en place un régime facilité de visas entre la Russie continentale et la région de Kaliningrad. En conséquence, le protocole n° 5 «Kaliningrad» du traité d'adhésion prévoit que la Lituanie reçoit une aide financière destinée à couvrir le surcoût engendré par le système des *FTD/FRTD*.

Deux programmes de soutien Kaliningrad ont été mis sur pied par l'UE pour aider la Lituanie à appliquer le système des *FTD/FRTD*:

- Le premier programme mis en œuvre dans le cadre du programme PHARE accordait 12 millions d'euros pour la période allant de décembre 2003 à avril 2006.
- Le second programme prévoit 40 millions d'euros pour la période allant de mai 2004 à décembre 2006 en vue de compenser les droits non perçus (sur les visas) et les surcoûts occasionnés par les investissements, la formation et les autres coûts opérationnels (par exemple, les salaires).
- En ce qui concerne les nouvelles perspectives financières pour 2007-2013, la Commission a proposé un régime de transit spécial («facilité de Kaliningrad») à l'article 6 de la (proposition de) décision du Parlement européen et du Conseil

⁴ Ce point n'étant pas soumis à une évaluation, il n'est cité qu'à des fins d'information.

portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires». L'article 15, paragraphe 9, propose pour 2007-2013 un montant maximal de 108 millions d'euros destiné à compenser les droits non perçus sur les visas de transit et les surcoûts occasionnés par la mise en œuvre du système des *FTD/FRTD*. La décision quant à la somme finale doit, toutefois, être prise maintenant par le Conseil et le Parlement européen.

III MISE EN ŒUVRE DU SYSTEME DES *FTD/FRTD*

La mise en œuvre du système des *FTD/FRTD* a débuté le 1^{er} juillet 2003 sur le plan national et le 1^{er} mai 2004 sur le plan communautaire.

a) Statistiques

Le moyen de transport le plus prisé entre Kaliningrad et la Russie continentale (aller-retour) est le train (70 %) suivi par la voiture (20 %) et l'avion (10 %). En moyenne, 1,5 million de personnes font chaque année l'aller-retour entre Kaliningrad et la Russie continentale par tous les moyens de transport, ce qui est énorme si l'on considère que la population de l'oblast est d'un million environ. Le nombre de voyageurs augmente durant l'été et diminue durant les mois de février et mars. D'après les réponses fournies par les autorités lituaniennes, le nombre de voyageurs se répartit comme suit:

	2003 (1.7. - 31.12.)	2004	2005
Nombre de passagers, dont 1 078 459 ont utilisé le <i>FRTD</i>	293 719	613 101	412 711
Nombre de <i>FTD</i> délivrés	1 836	3 095	3 149

Les *FTD* sont utilisés principalement par les citoyens russes en provenance de la Russie continentale. La plupart des citoyens russes de Kaliningrad voyagent avec des *FRTD*. Il est néanmoins plus commode pour eux d'obtenir un visa lituanien qui leur permet non seulement de voyager en transit, mais aussi de visiter la Lituanie. Les procédures d'obtention du visa et du *FTD* sont très semblables, mais le *FTD* coûte 5 euros alors que le visa lituanien est gratuit pour les résidents de Kaliningrad. Cela explique pourquoi il y a deux à trois fois plus de visas lituaniens délivrés aux résidents de Kaliningrad que de *FTD*. En revanche, l'obligation introduite en avril 2005 d'être couvert par une assurance maladie pour pouvoir obtenir un visa lituanien (qui n'est pas imposée pour le *FTD*) contribuera aussi à faire augmenter la demande de *FTD*.

b) Le système des *FTD/FRTD* en pratique

Comme mentionné précédemment, la mise en œuvre du système des *FTD/FRTD* a débuté le 1^{er} juillet 2003 sur le plan national et le 1^{er} mai 2004 sur le plan communautaire.

Au cours de la première visite dans le cadre de la Facilité de Kaliningrad en juin 2004 et lors de la deuxième visite en mars 2006, on a pu noter que le système fonctionne bien sans problèmes majeurs. On a constaté que les *FRTD* ne sont pas apposés dans le passeport russe, mais qu'ils figurent toujours sur un feuillet séparé. Cette procédure permet de jeter le *FRTD* et d'en redemander un nouveau plusieurs fois sans remplir le passeport. L'inconvénient est toutefois qu'il est moins aisé de détecter les voyageurs effectuant de nombreux déplacements pour lesquels un *FTD* serait mieux indiqué. Cette situation est fréquente car le *FRTD* s'obtient plus facilement (à la gare) et il est gratuit, alors que le *FTD*, destiné à plusieurs voyages, doit être demandé auprès du bureau consulaire et coûte 5 euros. Cela explique aussi le nombre peu élevé de *FTD*.

Les autorités lituaniennes soutiennent qu'il est difficile d'apposer le *FRTD* dans un passeport lorsqu'on se trouve dans un train en mouvement. Elles les préparent donc à l'avance et les remettent aux voyageurs dans le train lors du contrôle de la liste des passagers et des passeports.

La deuxième visite plus approfondie a eu lieu du 22 au 24 mars 2006. La mission devait permettre une évaluation sur le terrain en collaboration avec les autorités lituaniennes et russes.

Pour préparer cette visite, la Commission avait envoyé des lettres aux autorités lituaniennes et russes avec un questionnaire portant sur les différents aspects de la mise en œuvre du système de transit. Les réponses reçues se sont avérées très positives en ce qui concerne le système des *FTD/FRTD*. Elles reflétaient les appréciations exprimées précédemment quant au fonctionnement sans problèmes du système de transit et répétaient qu'il n'était pas opportun d'introduire des changements majeurs. Quelques statistiques ont également été communiquées.

IV OBSERVATIONS GENERALES:

Dès juin 2004, des experts de la Commission s'étaient rendus en Lituanie et ils avaient été informés des procédures appliquées dans les trains. Apparemment, le système fonctionne bien et seul un incident a été signalé, sans lien direct avec le système des *FRTD*.

Durant les deux visites, les parties lituaniennes et russes ont constaté le bon fonctionnement du régime de transit simplifié et ont salué les efforts consentis par les autorités respectives pour l'appliquer. Aucun problème majeur n'a été relevé et aucun retard n'a été constaté dans la délivrance des *FRTD* et des *FTD*. La Russie a souligné que tant le régime de transit simplifié que le régime de visa prévu par l'accord conclu entre la Lituanie et la Russie le 30 décembre 2002 concernant la circulation réciproque devaient être maintenus lorsque la Lituanie rejoindrait l'espace Schengen de libre circulation sans frontières intérieures. On peut constater une véritable collaboration entre la Russie et la Lituanie et un réel engagement au niveau des services compétents dans l'application du régime de transit.

Toutefois, la Russie a déclaré que, depuis la mise en œuvre du régime de transit facilité, les autorités ont noté une chute de 30 % du nombre de voyageurs, ce qui a occasionné une perte de 122 millions de roubles pour la compagnie ferroviaire nationale. Ni les autorités lituaniennes ni les autorités russes n'ont cependant précisé les raisons à l'origine de cette baisse. Elle pourrait être liée à l'augmentation du nombre de passagers aériens (le transport aérien est subventionné). En outre, l'obligation d'être titulaire d'un passeport international en

vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005 est de nature à provoquer une diminution sensible du nombre de passagers puisque le personnel militaire stationné à Kaliningrad ne peut obtenir ces passeports et doit dès lors voyager par avion. Seule la Russie peut modifier la donne, cette situation relevant du national.

V ÉVALUATION

Le régime de transit faisant partie intégrante de l'acquis de Schengen, il est, par définition, pleinement compatible avec les accords de Schengen. En principe, il n'existe pas de raisons majeures de modifier le système des *FTD/FRTD*.

Certaines questions ont dû être éclaircies:

- Des malentendus semblaient exister en ce qui concerne les droits à percevoir sur les visas Schengen, mais non sur les *FRTD/FTD*, puisque les *FTD/FRTD* ne sont pas assimilés à des visas.
- Il a été précisé que le règlement n'exige pas que la personne se présente elle-même à la gare pour acheter son billet: un groupe d'enfants, par exemple, ne doit pas se présenter à la gare si leurs passeports sont montrés lors de l'achat des billets.

Les parties ont relevé d'autres questions qu'elles ont discutées:

- La possibilité d'inclure une photo dans le *FRTD/FTD* afin d'aligner ces documents sur les autres formats harmonisés (visa, permis de séjour) dans un but de sécurité: pour les Russes, inclure une photo dans le *FRTD* n'est pas possible, car tout le système informatique «Express» devrait être adapté, ce qui serait disproportionné par rapport au gain de sécurité. Jusqu'à présent, on n'a découvert aucun *FRTD* falsifié. Au cours des trois années couvertes par le rapport, un seul passager a essayé de descendre du train en Lituanie. La Commission n'insistera donc pas pour qu'une photo soit incluse dans le *FRTD*. En revanche, pour le *FTD*, cela serait possible, étant donné qu'ils sont émis par le bureau consulaire, qui dispose déjà de l'équipement nécessaire.
- Le complètement du formulaire de données personnelles pour le *FRTD* à bord du train uniquement par les passagers ne figurant pas sur la liste des passagers pour des raisons techniques. Lors de l'achat du billet, le système «Express» ne prévoit que 64 caractères pour transmettre les données personnelles aux autorités lituaniennes. C'est la raison pour laquelle le formulaire a été créé afin de fournir plus de données à la Lituanie en vue de recherches plus détaillées dans certains cas. Il serait déraisonnable de supprimer ce formulaire car en le signant, le passager confirme qu'il connaît toutes les conditions du transit.
- La possibilité de raccourcir la procédure de délivrance des *FRTD*: réduction du temps de réponse de la Lituanie de 24 heures à quelque 10 ou 15 heures; les autorités lituaniennes ont souligné que cela était généralement impossible. Toutefois, les réponses sont transmises dès que possible, de sorte que les 24 heures ne représentent pas le temps de réponse normal, mais un temps de réponse *maximal*, conformément au règlement.
- Comme on a pu le constater dans le bureau consulaire de la Lituanie ainsi que dans le train, les *FRTD* sont actuellement apposés sur un feuillet séparé (conformément au règlement

(CE) n° 333/2002). Le *FRTD* est imprimé dans le bureau consulaire sur la base des données transmises par le système russe «Express» et apposé sur le feuillet séparé puisque la Lituanie estime qu'il est trop difficile d'apposer le *FRTD* dans le passeport des citoyens russes à bord d'un train en mouvement. De plus, le passeport serait rapidement rempli avec des *FRTD* puisqu'il est utilisé non seulement par les voyageurs pour des voyages aller-retour uniques, mais aussi par des citoyens russes qui effectuent de fréquents voyages en train entre Kaliningrad et la Russie continentale. La Commission estime toutefois qu'il conviendrait d'utiliser le *FTD* pour les voyages fréquents, même si le *FRTD* est gratuit. L'apposition des *FRTD* dans le passeport permettrait de mettre en évidence que le passager effectue fréquemment ce déplacement, conformément au règlement (CE) n° 693/2003.

Un certain nombre de problèmes nécessitant des améliorations ne relève pas du règlement (CE) n° 693/2003:

- Accélérer les contrôles à la frontière et réduire ainsi les temps d'arrêt du train à la frontière entre la Lituanie et la Russie et entre la Lituanie et le Belarus, ou au moins à l'une de ces frontières: (Actuellement, quatre contrôles aux frontières ont lieu, deux de chaque côté de la frontière; ils durent 50 minutes du côté russe et 40 minutes du côté lituanien, ce qui fait près de 2h45 au total sur un voyage de quelque 22 heures de Kaliningrad à Moscou). Ce temps d'arrêt pourrait être réduit sensiblement si les contrôles étaient effectués durant le trajet et avant l'arrêt du train aux points de passage frontaliers. Une autre possibilité serait de faire effectuer les contrôles respectifs par les services de gardes frontières des deux pays concernés durant un seul arrêt à chaque frontière. Cette question devrait toutefois être réglée par les autorités de la Lituanie, de la Russie et du Belarus à un niveau bilatéral.

VI CONCLUSIONS

La Commission est heureuse de constater que trois ans après son entrée en vigueur, le système du transit facilité fonctionne sans heurts et que les deux partenaires se déclarent satisfaits de son application. Comme cela a été constaté lors des visites, des aspects mineurs pourraient être améliorés, mais ils relèvent principalement d'arrangements bilatéraux entre la Lituanie et la Russie. Le système des *FTD/FRTD* semble répondre aux exigences de l'acquis de Schengen puisqu'aucune immigration illégale n'a été constatée dans ce contexte.

La Commission estime dès lors qu'il n'est pas opportun de modifier le système. À long terme, le régime de transit simplifié dépendra de l'évolution des arrangements en matière de politique des visas entre l'UE et la Russie.

La Commission maintient le financement du système de transit par le Fonds pour les frontières extérieures.

Il reste à examiner deux points. Ils n'affectent toutefois pas l'efficacité du système des *FTD/FRTD* en tant qu'outil de gestion du transit entre Kaliningrad et la Russie continentale.

- (1) Le *FRTD* est apposé sur un feuillet séparé et non pas dans le passeport du voyageur, comme le prévoit le règlement (CE) n° 693/2003. En conséquence, il n'est pas possible de vérifier si le *FRTD* est utilisé pour un voyage aller-retour unique ou pour des déplacements fréquents. Une bonne application renforcerait les demandes de *FTD* qui peuvent être obtenus pour les déplacements multiples à un coût de 5 euros (voyageur fréquent).

- (2) L'examen de la question de l'accélération des contrôles frontaliers pourrait être poursuivi dans un cadre bilatéral si les autorités lituaniennes, biélorusses et russes sont intéressées. Cela pourrait se faire sans remettre sur la table le système de transit facilité ou le règlement. Deux possibilités se profilent: premièrement, au lieu des deux arrêts à chaque frontière (un de chaque côté de celle-ci), n'en avoir qu'un seul. Les autorités frontalières des deux pays effectueraient leurs contrôles en même temps. Ou, deuxièmement, prévoir un système dans lequel les contrôles des deux côtés se feraient durant le trajet du train.