



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27.7.2011
COM(2011) 461 final

2011/0199 (COD)

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Il est de l'intérêt de l'Union européenne élargie de faire en sorte que les frontières avec ses voisins ne soient pas une barrière aux échanges commerciaux, sociaux et culturels, ni à la coopération régionale avec les pays voisins. C'est pourquoi le Conseil et le Parlement européen avaient adopté, en 2006, un règlement fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres¹ (le «règlement relatif au petit trafic frontalier»), qui permet de déroger, en faveur des personnes qui résident dans une zone frontalière, aux règles générales définies par le code frontières Schengen en matière de contrôle aux frontières. Ce règlement autorise les États membres à conclure des accords bilatéraux avec les pays voisins qui ne font pas partie de l'Union européenne, dans la mesure où ces accords respectent pleinement les critères établis par le règlement.

En février 2011, la Commission concluait dans son deuxième rapport² que le régime propre au petit trafic frontalier facilite sensiblement la vie des personnes qui vivent à proximité des frontières terrestres extérieures et qu'il existe peu d'éléments démontrant des abus.

Elle ajoutait qu'eu égard à la situation spécifique de Kaliningrad (cette région de la Fédération de Russie, peuplée de près d'un million d'habitants, est devenue l'unique enclave située sur le territoire de l'UE à la suite de l'élargissement de 2004), une modification du règlement relatif au petit trafic frontalier pourrait se justifier.

En effet, l'enclave de Kaliningrad occupe une position géographique exceptionnelle: de taille relativement modeste, elle est totalement cernée par deux États membres de l'UE; l'intégralité de l'oblast a le caractère d'une zone frontalière. Il n'existe aucune autre région en Europe, ayant une situation géographique analogue, qui constitue une enclave.

Afin de ne pas isoler Kaliningrad de ses voisins immédiats, il convient de faciliter les déplacements de ses habitants.

Même si l'accord conclu entre l'Union européenne et la Fédération de Russie en vue de faciliter la délivrance des visas, en vigueur depuis 2007, représente déjà une avancée significative vers une plus grande mobilité, le régime propre au petit trafic frontalier offre des aménagements supplémentaires répondant spécialement aux besoins réguliers, voire quotidiens, de déplacement dans la zone frontalière. Par exemple, le demandeur n'aura pas à prouver qu'il dispose de moyens de subsistance suffisants, le permis pourra être délivré gratuitement, et des couloirs séparés et/ou des points de passage frontaliers spéciaux pourront être réservés ou créés pour le petit trafic frontalier. De plus, tous les résidents de la région de Kaliningrad bénéficieront de ces facilités, alors que celles prévues par l'accord conclu entre l'UE et la Fédération de Russie ne s'appliquent, pour certaines, qu'à des catégories de personnes déterminées.

Par ailleurs, afin d'éviter une division artificielle de l'oblast de Kaliningrad, du fait de laquelle certains habitants bénéficieraient de facilités en matière de petit trafic frontalier tandis que la majorité (dont les habitants de la ville de Kaliningrad) en serait privée, l'intégralité de la région de Kaliningrad devrait être considérée comme zone frontalière dans le cadre d'un

¹ Règlement (CE) n° 1931/2006 du 20 décembre 2006, JO L 405 du 30.12.2006, p. 1.

² COM(2011) 47 du 9 février 2011.

accord bilatéral entre un État membre et la Fédération de Russie. Il y a lieu de souligner que cette zone à considérer comme la zone frontalière ne pourrait plus être élargie par la suite.

Dans ce contexte, pour donner un réel effet utile à l'application du règlement dans cette région, une zone frontalière spécifique du côté polonais devrait également être incluse dans la zone à considérer comme la zone frontalière, afin de faciliter et d'accroître les échanges économiques et culturels entre l'oblast de Kaliningrad, d'une part, et les principaux centres du nord de la Pologne, d'autre part.

La Commission souligne que cet élargissement exceptionnel de la zone frontalière à l'ensemble de la région de Kaliningrad ne remet pas en cause la définition générale de la zone à considérer comme la zone frontalière (zone de 30/50 km). De même, toutes les règles et conditions du règlement relatif au petit trafic frontalier qui garantissent la sécurité de l'ensemble de l'espace Schengen continuent de s'appliquer. En particulier, les permis de franchissement local de la frontière continueront de comporter les éléments de sécurité prévus par le règlement et ils ne pourront être délivrés qu'aux demandeurs remplissant toutes les conditions fixées par ce dernier. En outre, la Pologne est tenue de veiller à ce que toute utilisation abusive du régime propre au petit trafic frontalier fasse l'objet de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, qui incluent la possibilité de supprimer et de révoquer les permis délivrés. Dans ce contexte, les autorités polonaises se sont d'ores et déjà engagées à lancer des campagnes d'information ciblées et à délimiter clairement la zone de petit trafic frontalier.

La présente proposition contribuera à renforcer encore le partenariat stratégique entre l'Union et la Fédération de Russie, conformément aux priorités fixées en matière de coopération transfrontalière dans la feuille de route de l'Espace commun de liberté, de sécurité et de justice, et elle sera examinée dans le cadre des relations globales entre l'UE et la Fédération de Russie.

2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

Sur la base du deuxième rapport de la Commission sur le fonctionnement du régime propre au petit trafic frontalier, les États membres ont examiné, dans les enceintes compétentes, l'opportunité d'une solution spécifique au problème de l'enclave de Kaliningrad.

La majorité des États membres est favorable à une telle solution, à condition que la définition générale de la zone frontalière ne soit pas rediscutée et que cette exception constitue une solution spécifique et unique pour le seul cas de l'enclave de Kaliningrad.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

La proposition est fondée sur l'article 77, paragraphe 2, point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

La proposition modifie le règlement relatif au petit trafic frontalier, qui était fondé sur la disposition correspondante du traité instituant la Communauté européenne, c'est-à-dire l'article 62, paragraphe 2, point a) (frontières extérieures).

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La modification proposée n'a aucune incidence sur le budget de l'UE.

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

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 77, paragraphe 2, point b),

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) Les règles de l'Union régissant le petit trafic frontalier, fixées par le règlement (CE) n° 1931/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres et modifiant les dispositions de la convention de Schengen³, en vigueur depuis 2007, ont permis d'éviter la création d'entraves aux échanges commerciaux, sociaux et culturels, ou à la coopération régionale avec les pays voisins, tout en préservant la sécurité de l'ensemble de l'espace Schengen.
- (2) L'oblast de Kaliningrad a une situation géographique exceptionnelle: zone de taille relativement modeste totalement cernée par deux États membres de l'Union européenne, il constitue l'unique enclave existant sur le territoire de cette dernière. Sa configuration et la répartition de sa population sont telles que l'application des règles normales de définition de la zone frontalière diviserait artificiellement l'enclave, de sorte que certains habitants bénéficieraient de facilités en matière de petit trafic frontalier tandis que la majorité, dont les habitants de la ville de Kaliningrad, en serait privée. Eu égard à la nature homogène de l'oblast de Kaliningrad, pour accroître les échanges commerciaux, sociaux et culturels ainsi que la coopération régionale, une exception spéciale au règlement (CE) n° 1931/2006 devrait être introduite afin que l'intégralité de l'oblast puisse être considérée comme zone frontalière.
- (3) Une zone frontalière spécifique du côté polonais devrait également être incluse dans la zone à considérer comme la zone frontalière, pour que l'application du

³ JO L 405 du 30.12.2006, p. 1.

règlement (CE) n° 1931/2006 dans cette région ait un réel effet, en favorisant les échanges commerciaux, sociaux et culturels ainsi que la coopération régionale entre l'oblast de Kaliningrad, d'une part, et les principaux centres du nord de la Pologne, d'autre part.

- (4) Le présent règlement ne remet pas en cause la définition générale de la zone frontalière ni les règles et conditions énoncées par le règlement (CE) n° 1931/2006, notamment les sanctions devant être imposées par les États membres aux résidents frontaliers en cas d'utilisation abusive du régime propre au petit trafic frontalier.
- (5) Le présent règlement contribue à renforcer encore le partenariat stratégique entre l'Union européenne et la Fédération de Russie, conformément aux priorités fixées dans la feuille de route de l'Espace commun de liberté, de sécurité et de justice, et il tient compte des relations globales entre l'Union européenne et la Fédération de Russie.
- (6) Puisque l'objectif du présent règlement, à savoir modifier les dispositions actuelles de l'Union relatives au petit trafic frontalier, ne peut être réalisé de manière suffisante par les États membres et peut être mieux réalisé au niveau de l'Union, l'Union peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité, également énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.
- (7) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole (n° 22) sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption du présent règlement et n'est donc pas lié par celui-ci ni soumis à son application. Étant donné que le présent règlement développe l'acquis de Schengen, le Danemark, conformément à l'article 4 dudit protocole, décidera dans un délai de six mois à partir de la décision du Conseil sur le présent règlement s'il l'appliquera ou non dans son droit national.
- (8) Le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles le Royaume-Uni ne participe pas, conformément à la décision 2000/365/CE du Conseil du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen⁴. Le Royaume-Uni ne participe donc pas à l'adoption du présent règlement et n'est pas lié par lui, ni soumis à son application.
- (9) Le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles l'Irlande ne participe pas, conformément à la décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen⁵. L'Irlande ne participe donc pas à l'adoption du présent règlement et n'est pas liée par lui, ni soumise à son application.
- (10) En ce qui concerne l'Islande et la Norvège, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège

⁴ JO L 131 du 1.6.2000, p. 43.

⁵ JO L 64 du 7.3.2002, p. 20.

sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen⁶, qui relèvent du domaine visé à l'article 1^{er}, point A, de la décision 1999/437/CE du Conseil relative à certaines modalités d'application de cet accord⁷.

- (11) En ce qui concerne la Suisse, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen⁸, qui relèvent du domaine visé à l'article 1^{er}, point A, de la décision 1999/437/CE en liaison avec l'article 3 de la décision 2008/146/CE⁹.
- (12) En ce qui concerne le Liechtenstein, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens du protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, qui relèvent des domaines visés à l'article 1^{er}, point A, de la décision 1999/437/CE du Conseil du 17 mai 1999, en liaison avec l'article 3 de la décision 2011/350/UE du Conseil¹⁰,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Le règlement (CE) n° 1931/2006 est modifié comme suit:

- (1) À l'article 3, point 2, *in fine*, la phrase suivante est ajoutée:

«Les zones énumérées dans l'annexe au présent règlement sont considérées comme zone frontalière.»

- (2) Une annexe, constituée par l'annexe au présent règlement, est créée.

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

⁶ JO L 176 du 10.7.1999, p. 36.

⁷ JO L 176 du 10.7.1999, p. 31.

⁸ JO L 53 du 27.2.2008, p. 52.

⁹ JO L 53 du 27.2.2008, p. 52.

¹⁰ JO L 160 du 18.6.2011, p. 19.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans les États membres conformément aux traités.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Parlement européen
Le président*

*Par le Conseil
Le président*

ANNEXE

«Annexe:

1. Oblast de Kaliningrad.
2. Districts administratifs polonais (powiaty) de województwo pomorskie: pucki, m. Gdynia, m. Sopot, m. Gdańsk, gdański, nowodworski, malborski.
3. Districts administratifs polonais (powiaty) de województwo warmińsko-mazurskie: m. Elbląg, elbląski, braniewski, lidzbarski, bartoszycki, m. Olsztyn, olsztyński, kętrzyński, mrągowski, węgorzewski, giżycki, gołdapski, olecki.»