

Circulation des personnes: petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres et instauration d'un visa spécial "L", modification de la Convention de Schengen et des instructions consulaires communes

2005/0006(COD) - 24/07/2009 - Document de suivi

Le présent rapport porte sur la mise en œuvre et le fonctionnement du régime propre au petit trafic frontalier instauré par le règlement (CE) n° 1931/2006 du Parlement européen et du Conseil.

Rappel juridique : 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. Ce dernier permet aux États membres de déroger, à l'égard des personnes qui résident dans une zone frontalière, aux règles générales définies par le code frontières Schengen en matière de contrôle aux frontières, afin d'éviter la création d'entraves aux échanges commerciaux, sociaux et culturels, ou à la coopération avec les régions voisines. 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. Ces accords bilatéraux doivent satisfaire pleinement aux critères fixés pour le régime propre au petit trafic frontalier dans le règlement. Ces critères, et notamment la délimitation de la zone frontalière, ont été établis à la suite de négociations difficiles au Conseil et sont réputés constituer **un subtil arbitrage entre la volonté de faciliter l'existence des frontaliers qui doivent franchir souvent la frontière et les exigences de sécurité dans l'espace Schengen.**

Conformément à l'article 18 du règlement, la Commission est tenue de présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la mise en œuvre et le fonctionnement du régime propre au petit trafic frontalier, 2 ans après l'entrée en vigueur du règlement. Le présent rapport remplit cette obligation.

Principales conclusions : le rapport conclut que les États membres devraient être encouragés à **exploiter pleinement les autres instruments disponibles pour promouvoir les contacts transfrontaliers.** Par exemple, l'Ukraine et la Russie disposent chacune d'un accord visant à faciliter la délivrance des visas qui permet à certaines catégories de personnes ayant besoin de voyager régulièrement d'obtenir des visas à entrées multiples dont la durée de validité peut aller jusqu'à 5 ans. Le mécanisme de consultation a été mis en place pour veiller à ce que les accords bilatéraux en matière de petit trafic frontalier soient pleinement compatibles avec les critères fixés par le règlement. Les consultations menées avec les États membres ont été assez intenses. **Leurs résultats ne sont toutefois pas toujours satisfaisants** car certains États membres négligent la dernière étape de cette procédure, à savoir la «correction» des dispositions des accords bilatéraux qui sont incompatibles avec le règlement avant la signature de ceux-ci.

Seuls **3 accords bilatéraux** en matière de petit trafic frontalier sont entrés en vigueur depuis l'adoption du règlement: celui entre la Hongrie et l'Ukraine (le 11 janvier 2008), celui entre la Slovaquie et l'Ukraine (le 27 septembre 2008) et celui entre la Pologne et l'Ukraine (le 1^{er} juillet 2009). Il est donc difficile de tirer des enseignements pratiques sur la base d'expériences aussi limitées, notamment en ce qui concerne le nombre de bénéficiaires du régime ou les problèmes que posent les mesures ou conditions visant à faciliter l'existence des frontaliers. Les États membres n'ont toutefois pas signalé d'abus massif par les titulaires

d'un permis de franchissement local de la frontière et n'ont pas constaté une augmentation des risques en matière de sécurité dans l'espace Schengen depuis la signature de ces accords.

D'une manière générale, la Commission estime que **le présent rapport intervient trop tôt** pour pouvoir réexaminer le règlement (CE) n° 1931/2006 sous l'angle des critères qu'il fixe pour les accords bilatéraux.

- en ce qui concerne **l'assurance-maladie en voyage**, il est effectivement possible que la charge financière de la zone frontalière soit alourdie lorsque des ressortissants de pays tiers voisins ayant besoin d'une assistance médicale d'urgence s'en vont sans payer après en avoir bénéficié (ce problème ne se pose pas pour les soins médicaux «ordinaires» car ceux-ci ne sont dispensés que si leur paiement est garanti par une assurance-maladie ou d'autres moyens). Ce problème pourrait toutefois être résolu par d'autres moyens (par exemple par l'intermédiaire d'un accord entre les autorités sanitaires des pays concernés). L'expérience qui sera acquise à l'avenir en matière d'application des accords fondés sur le règlement aidera à apprécier l'ampleur potentielle du problème.

- pour ce qui concerne **la zone frontalière**, à ce stade, la Commission serait disposée à envisager une certaine souplesse pour la délimitation de cette zone dans les accords bilatéraux, si la définition fournie dans le règlement devait déboucher, dans certains cas précis, sur des situations contraires à l'esprit du règlement qui prévoit l'extension exceptionnelle de la zone frontalière afin de ne pas scinder artificiellement une entité locale. En outre, lorsqu'elle contrôlera l'application du règlement, la Commission accordera une attention particulière aux critères de délimitation de la zone frontalière. Elle est donc favorable à la tenue d'une discussion avec les États membres sur la question de savoir si le règlement est jugé suffisamment souple pour s'adapter aux situations particulières qui surviennent dans des régions frontalières spécifiques, et elle est disposée à réfléchir à la nécessité de proposer des modifications à apporter au règlement au regard des résultats de cette discussion.

Des données plus complètes seront progressivement disponibles à mesure que de nouveaux accords seront mis en application.

Enfin, la Commission est disposée à présenter au Parlement européen, **au second semestre de 2010**, un nouveau rapport sur la mise en œuvre et le fonctionnement du régime propre au petit trafic frontalier.