

E 2838

ASSEMBLÉE NATIONALE

DOUZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 7 mars 2005

Annexe au procès-verbal de la séance
du 8 mars 2005

**TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE
L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION**

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des Etats membres et modifiant la Convention de Schengen et les Instructions consulaires communes.

COM (2005) 56 final

**FICHE DE TRANSMISSION DES PROJETS D'ACTES
DES COMMUNAUTES EUROPEENNES ET DE L'UNION EUROPEENNE**

- article 88-4 de la Constitution -

INTITULE

COM (2005) 56 final

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des Etats membres et modifiant la Convention de Schengen et les Instructions consulaires communes.

N
A
T
U
R
E

S.O.
Sans Objet

L
Législatif

N.L.
Non Législatif

Observations :

Si, en tant qu'elle fixe des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des Etats membres, cette proposition de règlement ne relèverait pas du domaine de la loi en droit français, elle conduit aussi à une modification de la convention de Schengen dont la ratification a été autorisée par la loi. Il y a donc lieu de transmettre ce texte au Parlement.

Date d'arrivée
au Conseil d'Etat :

01/03/2005

Date de départ
du Conseil d'Etat :

03/03/2005



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Bruxelles, le 25 février 2005

6766/05

**Dossier interinstitutionnel:
2005/0006 (COD)**

VISA	55
FRONT	26
CODEC	116
COMIX	145

PROPOSITION

Origine:	Commission
Date de réception:	24 février 2005
Objet:	Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des Etats membres et modifiant la Convention de Schengen et les Instructions consulaires communes

Les délégations trouveront ci-joint la proposition de la Commission transmise par lettre de Madame Patricia BUGNOT, Directeur, à Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire général/Haut représentant.

p.j. : COM(2005) 56 final



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.2.2005

COM(2005) 56 final

2005/0006 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures
des États membres et modifiant la Convention de Schengen et les Instructions
consulaires communes**

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. INTRODUCTION

La communication de la Commission intitulée *Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne* (COM (2002)233 du 7.5.2002) a inscrit le développement de l'acquis sur «le petit trafic frontalier», c'est-à-dire le passage régulier et fréquent de la frontière par des personnes qui résident dans la zone frontalière d'un pays voisin, au nombre des questions qui doivent être abordées à court terme afin de compléter et de clarifier le cadre juridique communautaire régissant les frontières extérieures. En effet, aucune disposition communautaire expresse ne réglemente actuellement le petit trafic frontalier¹.

Le *Plan pour la gestion des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne*, approuvé par le Conseil «Justice et affaires intérieures» (JAI) le 13 juin 2002, puis entériné par le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin, a confirmé la nécessité d'adopter des mesures au sujet du petit trafic frontalier, «notamment dans la perspective de l'élargissement».

En outre, la communication de la Commission intitulée «L'Europe élargie» (COM(2003)104 final du 11.3.2003), a clairement souligné que tant l'UE que ses voisins ont un intérêt commun à faire en sorte que la nouvelle frontière extérieure ne soit pas une barrière aux échanges commerciaux, sociaux et culturels ni à la coopération régionale.

Pour répondre à la demande du Conseil, la Commission a présenté deux propositions de règlement du Conseil dès le mois d'août 2003². Elles se fondaient sur l'article 62, paragraphe 2, du traité CE («mesures relatives au franchissement des frontières extérieures des États membres») qui porte à la fois sur les «normes et modalités auxquelles doivent se conformer les États membres pour effectuer les contrôles des personnes» (article 62, paragraphe 2, point a)) et sur les «procédures et conditions de délivrance des visas par les États membres» (article 62, paragraphe 2, point b), (ii)), qui comprennent les «règles en matière de visa uniforme» (article 62, paragraphe 2, point b), (iv)).

À l'origine, la Commission estimait que ces propositions pourraient être adoptées avant le 1^{er} mai 2004, mais les débats qui y ont été consacrés au Conseil ont été très difficiles et les progrès ont dès lors été limités.

Au 1^{er} mai 2004, des mesures fondées sur l'article 62, paragraphe 2, point b), (ii), et sur l'article 62, paragraphe 2, point b), (iv), seront adoptées par le Parlement

¹ Certains États membres ont conclu des accords bilatéraux en matière de petit trafic frontalier avec leurs voisins. Pour une vue globale de ces accords, voir le document de travail de la Commission *Développement de l'acquis en matière de trafic frontalier*, SEC(2002)947, du 9. 9. 2002.

² COM(2003)502 – 2003/0193 (CNS), proposition de règlement du Conseil portant création d'un régime propre au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres et COM(2003)502 – 2003/0194(CNS), proposition de règlement du Conseil portant création d'un régime propre au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures temporaires entre les États membres.

européen et le Conseil selon la procédure de codécision (article 67, paragraphe 4). Les mesures fondées sur l'article 62, paragraphe 2, point a), doivent encore être adoptées à l'unanimité par le Conseil après consultation du Parlement européen.

Les deux procédures étant incompatibles, il n'était plus possible, selon la jurisprudence constante de la Cour de justice¹, de prévoir dans une même proposition des dispositions concernant le contrôle aux frontières extérieures et des dispositions relatives à l'instauration d'un visa spécial à délivrer aux frontaliers aux fins du petit trafic frontalier.

C'est pourquoi il a été décidé de rédiger deux nouvelles propositions:

- 1) une première proposition de règlement du Conseil fondée sur l'article 62, paragraphe 2, point a) (procédure de consultation), fixant les règles générales relatives au petit trafic frontalier, à l'exception des dispositions instaurant le visa spécial;
- 2) une deuxième proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, fondée sur l'article 62, paragraphe 2, point b), (ii) et (iv), (procédure de codécision), instaurant un visa spécial «L» à délivrer aux fins du petit trafic frontalier.

Lors de l'adoption des nouvelles propositions, la Commission retirerait simultanément celles du 14 août 2003.

L'adoption de ces nouvelles propositions par le Collège était prévue pour décembre 2004.

Toutefois, en conséquence de l'adoption du «Programme de La Haye» par le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, le Conseil a décidé d'étendre la procédure de codécision à certains domaines couverts par le titre IV du traité CE, dont les mesures relatives aux frontières extérieures².

La procédure de codécision s'appliquera par conséquent, à partir du 1^{er} janvier 2005, tant aux aspects relatifs aux frontières extérieures qu'aux aspects concernant les visas, actuellement couverts par les deux propositions relatives au petit trafic frontalier.

Cela signifie qu'il n'est plus nécessaire de présenter deux propositions séparées concernant le petit trafic frontalier (l'une relative aux aspects frontaliers et l'autre relative au visa spécial «L») et que les deux propositions peuvent être fusionnées.

Cette nouvelle proposition «fusionnée» remplacera les propositions de 2003 que la Commission retirera lors de l'adoption de la présente proposition.

¹ Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour du 11 juin 1991 dans l'affaire C-300/89 (*Commission/Conseil*).

² Décision n° 2004/927/CE du Conseil du 22 décembre 2004 visant à rendre la procédure définie à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne applicable à certains domaines couverts par la troisième partie, titre IV, dudit traité (JO L 396 du 31. 12. 2004, p. 45).

2. CONTENU DE LA PROPOSITION

La proposition de règlement a pour objet d'arrêter des règles communes relatives aux critères et aux conditions de création d'un régime propre au petit trafic frontalier aux «frontières terrestres extérieures» des États membres, c'est-à-dire à la frontière terrestre commune entre:

- a) un État membre et un pays tiers voisin (par exemple, entre la Pologne et l'Ukraine ou entre la Slovénie et la Croatie);
- b) un État membre qui met en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen et un État membre qui est tenu d'en faire autant, mais pour lequel la décision du Conseil accordant son autorisation à cet effet n'est pas encore entrée en vigueur (par exemple, la frontière entre l'Autriche et la Hongrie);
- c) deux États membres qui sont tenus de mettre en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen, mais pour lesquels la décision du Conseil accordant son autorisation à cet effet n'est pas encore entrée en vigueur (par exemple, la frontière entre la République tchèque et la Pologne).

Les points b) et c) découlent de ce qui est appelé la «procédure de mise en œuvre en deux étapes» de l'acquis de Schengen, selon laquelle les nouveaux États membres n'appliquent qu'une partie de l'acquis de Schengen lors de leur adhésion (voir aussi le point 5.2 ci-après). Cette partie de l'acquis inclut les dispositions relatives aux frontières extérieures (applicables à toutes les frontières), mais en sont exclues, en toute logique, les dispositions relatives à la suppression des contrôles des personnes aux frontières internes. C'est pourquoi le règlement proposé couvre également l'instauration d'un régime de petit trafic frontalier afin de faciliter le franchissement des «frontières terrestres extérieures temporaires» entre les États membres.

Il convient de noter toutefois que le champ d'application personnel de la proposition de règlement se limite aux ressortissants de pays tiers (avec quelques exceptions – voir ci-dessous) qui résident légalement dans la zone frontalière d'un pays voisin depuis au moins un an («frontaliers» tels que définis à l'article 3, point e)). Les citoyens de l'Union européenne, ainsi que les ressortissants de pays tiers bénéficiaires du droit communautaire à la libre circulation (tels que définis à l'article 3, point (d)), ont été explicitement exclus de ce champ d'application car le droit communautaire leur confère déjà des droits spécifiques en matière de libre circulation qui, globalement, vont au-delà de ce qui est prévu dans la présente proposition (par exemple, pour ce qui concerne la durée du séjour ou les conditions d'entrée). Les règles communautaires sur le petit trafic frontalier ne peuvent, évidemment, remettre en cause ces droits.

Toutefois, lorsque les facilités accordées par un régime de petit trafic frontalier aux frontaliers vont au-delà des droits dont bénéficient déjà les citoyens de l'Union et certaines catégories de ressortissants de pays tiers en vertu du droit communautaire à la libre circulation (par exemple, la possibilité de franchir la frontière à des points de passage frontaliers spéciaux réservés aux frontaliers, où il y a un contrôle moins systématique, ou en dehors des points de passage frontaliers autorisés et des heures

d'ouverture déterminées), il est prévu qu'elles leur seront étendues de plein droit lorsqu'ils résident dans la zone frontalière (article 17, paragraphe 2).

Outre les modalités pratiques prévues à l'article 17 pour faciliter le franchissement de la frontière, la proposition de règlement définit les conditions et les documents spécifiques requis pour le passage de la frontière aux fins du petit trafic frontalier (articles 4 et 5).

En outre, pour les frontaliers soumis à l'obligation de visa, un visa spécial («L» pour «local») est introduit. Ce visa «L» devrait être un visa à entrées multiples d'une durée de validité d'un an minimum et de cinq ans maximum, autorisant le détenteur à séjourner dans la zone frontalière de l'État membre de délivrance pendant sept jours consécutifs au maximum et sans dépasser, dans tous les cas, trois mois par semestre.

Les procédures et les critères de délivrance de ces visas seront, pour les États membres qui mettent en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen, conformes aux dispositions des Instructions consulaires communes (ICC)¹. Les États membres qui ne mettent pas en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen appliqueront – jusqu'à ce que le Conseil les autorise à l'appliquer pleinement – leur législation nationale, qui devra toutefois être compatible avec les dispositions prévues par le présent règlement.

Même si le présent règlement crée un régime communautaire propre au petit trafic frontalier, conférant ainsi à la Communauté une compétence externe en cette matière, il a paru opportun - compte tenu de la spécificité d'un régime propre au petit trafic frontalier, dont la mise en place dépend, dans une large mesure, de considérations locales, qu'elles soient géographiques, sociales, économiques ou autres - de déléguer aux États membres la responsabilité d'appliquer effectivement ce régime au moyen d'accords bilatéraux. Le présent règlement autorise par conséquent les États membres à négocier en tant que de besoin avec leurs voisins sur une base bilatérale des accords applicables au petit trafic frontalier à leur frontière terrestre commune, sous réserve que ces accords soient conformes aux dispositions du présent règlement et ne les remettent pas en cause (voir l'article 14).

La possibilité d'envisager un régime propre au petit trafic frontalier avec les pays tiers limitrophes entraîne la nécessité de faire en sorte que ces derniers accordent un traitement - au moins - équivalent aux citoyens de l'Union et aux ressortissants de pays tiers résidant légalement dans la zone frontalière d'un État membre qui souhaitent franchir la frontière d'un pays tiers voisin pour séjourner dans sa zone frontalière aux fins du petit trafic frontalier (voir l'article 15).

Les États membres peuvent également maintenir ou conclure des accords entre eux en matière de petit trafic frontalier, sous réserve qu'ils soient compatibles avec le présent règlement (voir l'article 16). Bien évidemment, ces accords deviendront sans objet après la levée des contrôles frontaliers aux «frontières extérieures temporaires».

¹ JO C 313 du 16. 12. 2002, p.1.

3. CHOIX DE LA BASE JURIDIQUE

Eu égard à son contenu, le présent règlement est fondé à la fois sur l'article 62, paragraphe 2, point a), («normes et modalités auxquelles doivent se conformer les États membres pour effectuer les contrôles des personnes aux frontières extérieures») et sur l'article 62, paragraphe 2, point b), (ii) et (iv), concernant respectivement les «procédures et conditions de délivrance des visas par les États membres» et «les règles en matière de visa uniforme».

En conséquence de l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 de la décision 2004/927/CE du Conseil visant à rendre la procédure définie à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne applicable à certains domaines couverts par la troisième partie, titre IV, dudit traité, la présente proposition sera soumise à la procédure de codécision.

4. SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

Les dispositions communautaires actuelles relatives au franchissement des frontières extérieures des États membres ainsi que celles qui concernent les règles en matière de visa uniforme font partie de l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'Union européenne. Cet acquis doit toutefois être développé et complété. Vu les dimensions et les effets de l'action, le développement de l'acquis existant en matière de frontières extérieures passe obligatoirement par l'adoption de mesures communautaires fondées sur lui. Pour ce qui concerne les règles en matière de visa uniforme, y compris les procédures et les conditions de délivrance de ce visa, la Communauté jouit d'une compétence exclusive.

Un régime propre au petit trafic frontalier ne peut toutefois, de par sa nature même, être mis en œuvre qu'à l'initiative des États membres concernés, qui sont par conséquent autorisés à conclure des accords bilatéraux avec les pays tiers voisins, s'ils le jugent opportun, afin d'instaurer un régime propre au petit trafic frontalier, tout en respectant bien évidemment les conditions et les critères fixés par le droit communautaire.

L'article 5 du traité CE dispose que «l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité». La forme que revêt l'action communautaire doit permettre à la proposition d'atteindre son objectif et d'être mise en œuvre aussi efficacement que possible.

Dans cet esprit, l'instrument juridique retenu pour établir des règles générales en matière de petit trafic frontalier est un règlement dont les États membres sont destinataires et qui énonce les principes qu'ils sont tenus de respecter lorsqu'ils instaurent un régime propre au petit trafic frontalier avec des pays voisins. L'initiative proposée développant l'acquis de Schengen, la forme du règlement a été choisie pour assurer une mise en œuvre harmonisée dans tous les États membres qui appliquent cet acquis.

5. APPLICATION DE LA PROPOSITION AUX DIFFÉRENTS ÉTATS MEMBRES ET AUX PAYS TIERS ASSOCIÉS AU DÉVELOPPEMENT DE L'ACQUIS DE SCHENGEN

5.1 Conséquences en ce qui concerne les différents protocoles annexés aux traités

La base juridique des propositions relatives aux mesures concernant le franchissement des frontières extérieures des États membres ainsi qu'aux règles en matière de visa uniforme figure au titre IV du traité CE et entraîne donc la prise en considération des différentes situations prévues par les protocoles sur la position du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark. Comme la présente proposition développe l'acquis de Schengen, il convient de prendre également en compte à cet égard la situation de la Norvège, de l'Islande et de la Suisse, pays associés au développement dudit acquis. Il y a donc lieu de prendre en considération les conséquences suivantes en ce qui concerne les différents protocoles:

Royaume-Uni et Irlande

Conformément aux articles 4 et 5 du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, «l'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, qui n'ont pas souscrit à l'acquis de Schengen, peuvent à tout moment demander de participer à tout ou partie des dispositions de cet acquis».

La présente proposition développe des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent pas, en vertu de 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, et 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 Schengen. Le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent donc pas à son adoption et ne sont pas liés par elle ni soumis à son application.

Danemark

En vertu du protocole sur la position du Danemark annexé au traité d'Amsterdam, ce dernier ne participe pas à l'adoption par le Conseil des mesures visées au titre IV du traité CE, à l'exception des «mesures déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures, (...) des mesures relatives à l'instauration d'un modèle type de visa» (ancien article 100c du traité CE).

Comme la présente proposition développe l'acquis de Schengen et conformément à l'article 5 du protocole, «[l]e Danemark décide, dans un délai de six mois après que le Conseil a arrêté une décision au sujet d'une proposition ou d'une initiative visant à développer l'acquis de Schengen en application des dispositions du titre IV du traité instituant la Communauté européenne, s'il transpose cette décision dans son droit national».

Norvège et Islande

Conformément à l'article 6, premier alinéa, du protocole Schengen, un accord a été signé le 18 mai 1999 entre le Conseil, la Norvège et l'Islande afin d'associer ces deux

États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen¹.

L'article 1^{er} de cet accord stipule que la Norvège et l'Islande sont associées aux activités de la Communauté européenne et de l'Union européenne dans les domaines couverts par les dispositions visées à l'annexe A (dispositions de l'acquis de Schengen) et à l'annexe B (dispositions des actes de la Communauté européenne qui ont remplacé les dispositions correspondantes de la convention signée à Schengen ou ont été arrêtées en vertu de celle-ci) de l'accord, ainsi que par celles qui leur feront suite.

L'article 2 de l'accord prévoit que tous les actes et mesures pris par l'Union européenne pour modifier ou compléter l'acquis de Schengen intégré (annexes A et B) sont également mis en œuvre et appliqués par la Norvège et l'Islande.

La présente proposition développe l'acquis de Schengen tel que défini à l'annexe A de l'accord.

Par conséquent, elle doit être discutée en «comité mixte», comme le prévoit l'article 4 de l'accord, afin de mettre la Norvège et l'Islande en mesure «d'exposer les problèmes que leur pose» la mesure et «de s'exprimer sur toute question portant sur l'élaboration de dispositions les concernant ou sur leur mise en œuvre».

Suisse

En ce qui concerne la Suisse, le présent règlement développe les 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 Schengen qui relève du domaine visé à l'article 4, paragraphe 1, de la décision 2004/860/CE du Conseil relative à la signature, au nom de la Communauté européenne, et à l'application provisoire de certaines dispositions de cet accord.

L'accord avec la Suisse, signé le 26 octobre 2004, prévoit l'application provisoire de certaines dispositions après signature, et notamment la participation de la Suisse au comité mixte chargé du développement de l'acquis de Schengen.

5.2 Conséquences en ce qui concerne la procédure de mise en œuvre en deux étapes des actes développant l'acquis de Schengen

L'article 3, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion des dix nouveaux États membres prévoit que les dispositions de l'acquis de Schengen, les actes fondés sur celles-ci ou qui s'y rapportent, énumérés à l'annexe mentionnée par cet article, sont contraignants et s'appliquent dans les nouveaux États membres à compter de la date d'adhésion. Les dispositions et actes non mentionnés dans cette annexe lient les nouveaux États membres à compter de l'adhésion, mais ne leur sont applicables qu'à la suite d'une décision adoptée spécialement par le Conseil à cet effet, conformément à l'article 3, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion.

¹ JO L 176 du 10. 7. 1999, p. 35.

Les dispositions de Schengen relatives aux frontières extérieures étant énumérées dans cette annexe, elles sont donc contraignantes et s'appliquent dans les nouveaux États membres dès la date d'adhésion¹.

Les dispositions de Schengen relatives au visa uniforme ne sont pas énumérées dans ladite annexe et par conséquent, bien qu'étant contraignantes à compter de la date d'adhésion, elles ne seront applicables dans les nouveaux États membres qu'après la décision susmentionnée du Conseil².

La présente proposition n'est donc que partiellement applicable aux nouveaux États membres, et notamment:

- les chapitres I, II, IV et V sont pleinement applicables aux nouveaux États membres, à l'exception des articles 4, point d), et 22;
- le chapitre III (consacré au visa «L») ne s'appliquera aux nouveaux États membres qu'à compter de la date à laquelle le Conseil prendra la décision mentionnée à l'article 3, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion. Cela signifie que les nouveaux États membres délivreront jusqu'à cette date un visa national aux frontaliers aux fins du petit trafic frontalier, conformément à leurs procédures nationales. Ce visa sera toutefois conforme au modèle type de visa (vignette visa) instauré par le règlement n° 1683/95 du Conseil (modifié par le règlement n° 334/2003 du Conseil) puisque ledit règlement est inclus dans l'annexe visée à l'article 3, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion³.

¹ À l'exception de l'article 5, paragraphe 1, point d), de la convention de Schengen, qui concerne la consultation du système d'information Schengen.

² À l'exception des annexes 1 à 3, 7, 8 et 15 des Instructions consulaires communes, qui sont contraignantes et applicables par les nouveaux États membres dès leur adhésion.

³ À cet égard, il convient de noter que les lettres identifiant le type de visa délivré («A», «B», «C», «D» et - après l'entrée en vigueur du présent règlement - «L») ne font pas partie du modèle type de visa. L'utilisation des différentes lettres pour les différents types de visas a été arrêtée dans les Instructions consulaires communes (partie VI, point 1.7) et n'est donc pas applicable par les nouveaux États membres tant qu'ils ne mettent pas en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen. Toutefois, comme pour les autres types de visas, les nouveaux États membres peuvent déjà utiliser la lettre «L» pour distinguer les visas émis aux fins du petit trafic frontalier sur la base de leur législation nationale.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres et modifiant la Convention de Schengen et les Instructions consulaires communes

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

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 62, paragraphe 2, point a), et son article 62, paragraphe 2, point b), (ii) et (iv),

vu la proposition de la Commission¹,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité²,

considérant ce qui suit:

- (1) La nécessité d'élaborer des règles pour le petit trafic frontalier afin de consolider le cadre juridique communautaire régissant les frontières extérieures a été mise en évidence dans la communication de la Commission «Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne»³. Le Conseil l'a confirmée le 13 juin 2002 en approuvant le «Plan pour la gestion des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne», qui a ensuite été entériné par le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002.
- (2) Il est de l'intérêt de la Communauté élargie de faire en sorte que ses frontières avec ses voisins ne soient pas une barrière aux échanges commerciaux, sociaux et culturels, ni à la coopération régionale. C'est pourquoi il convient de mettre en place un régime efficace pour le petit trafic frontalier.
- (3) La Communauté doit arrêter les règles relatives aux critères et conditions à remplir pour faciliter le franchissement par les frontaliers des frontières terrestres extérieures des États membres pour les besoins du petit trafic frontalier. Ces règles doivent assurer un équilibre entre, d'une part, la nécessité de faciliter le franchissement de la frontière par les frontaliers de bonne foi qui ont des raisons légitimes de franchir fréquemment la frontière extérieure des États membres et, d'autre part, la nécessité d'empêcher l'immigration clandestine et de contrer les menaces potentielles que les activités criminelles font peser sur la sécurité.

¹ JO C [...] du [...], p. [...].

² JO C [...] du [...], p. [...].

³ COM(2002) 233 final, du 7. 5. 2002.

- (4) Afin d'apporter une solution au cas des frontaliers qui sont soumis à l'obligation de visa en vertu du 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 obligation¹, il y a lieu d'instituer un visa spécial de court séjour, qui sera délivré pour les besoins du petit trafic frontalier.
- (5) La Communauté doit fixer des règles relatives aux critères et conditions spécifiques de délivrance de visas aux frontaliers aux fins du petit trafic frontalier. Ces critères et conditions doivent être compatibles avec les conditions d'entrée imposées aux frontaliers qui franchissent la frontière aux fins du petit trafic frontalier.
- (6) En raison du mécanisme de mise en œuvre en deux étapes de l'acquis de Schengen prévu à l'article 3 de l'acte d'adhésion de 2003, les nouveaux États membres sont tenus d'appliquer le régime des frontières extérieures de Schengen à toutes leurs frontières, y compris celles avec d'autres États membres, jusqu'à ce que le Conseil les autorise à mettre en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen et à lever ainsi les contrôles à leurs frontières communes avec d'autres États membres. Les raisons justifiant la mise en place d'un régime pour le petit trafic frontalier aux frontières terrestres entre États membres et pays tiers justifient aussi pleinement l'application du même régime aux frontières terrestres communes entre États membres jusqu'à la suppression des contrôles à ces frontières.
- (7) Les droits de libre circulation dont jouissent les citoyens de l'Union et les membres de leur famille, ainsi que les ressortissants de pays tiers et les membres de leur famille qui, en vertu d'accords conclus entre la Communauté et ses États membres, d'une part, et ces pays, d'autre part, bénéficient de droits en matière de libre circulation équivalents à ceux des citoyens de l'Union, ne doivent pas être affectés par l'institution, au niveau communautaire, de règles sur le petit trafic frontalier. Toutefois, lorsque les facilités accordées par un régime de petit trafic frontalier aux frontaliers impliquent un contrôle moins systématique, elles devront être étendues de plein droit au citoyens de l'Union, ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers bénéficiaires du droit communautaire à la libre circulation, résidant dans la zone frontalière.
- (8) Afin d'assurer l'application du régime propre au petit trafic frontalier, les États membres devraient être autorisés à maintenir ou à conclure bilatéralement, en tant que de besoin, des accords avec des pays tiers voisins, sous réserve que ces accords soient conformes aux règles fixées par le présent règlement. Les États membres peuvent également négocier entre eux des accords applicables au petit trafic frontalier, aux frontières terrestres auxquelles s'applique le régime des frontières extérieures de Schengen, à condition de respecter les règles fixées par le présent règlement.
- (9) Le présent règlement ne porte pas atteinte aux dispositions spécifiques qui s'appliquent à Ceuta et Melilla, telles que définies dans la déclaration du Royaume d'Espagne relative aux villes de Ceuta et Melilla, figurant dans l'acte final de l'accord

¹ JO L 81 du 21.3.2001, p.1. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 453/2003 (JO L 69 du 13.3.2003, p. 10).

d'adhésion du Royaume d'Espagne à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985¹.

- (10) Des sanctions, telles que prévues par la législation nationale, doivent être infligées aux frontaliers par les États membres en cas d'utilisation abusive du régime propre au petit trafic frontalier instauré par le présent règlement.
- (11) La Commission doit soumettre un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application du présent règlement, accompagné au besoin de propositions législatives.
- (12) Le présent règlement respecte les libertés et droits fondamentaux et observe les principes qui sont notamment reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- (13) Comme l'objectif de l'action envisagée, à savoir la définition de règles relatives aux critères et aux conditions de création d'un régime propre au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres, influe directement sur l'acquis communautaire relatif aux frontières extérieures et ne peut par conséquent pas être réalisé de manière suffisante par les États membres et peut donc, en raison des dimensions et des effets de l'action, être mieux réalisé au niveau communautaire, la Communauté peut arrêter des mesures conformément au principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité, énoncé dans le même article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.
- (14) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption du présent règlement et n'est pas lié par lui ni soumis à son application. Le présent règlement développant l'acquis de Schengen en application des dispositions de la troisième partie, titre IV, du traité instituant la Communauté européenne, le Danemark, conformément à l'article 5 dudit protocole, décidera, dans un délai de six mois après que le Conseil aura arrêté le présent règlement, s'il le transpose ou non dans son droit national.
- (15) 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 sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen², qui relève du domaine visé à l'article 1^{er}, point B), de la décision 1999/437/CE du 17 mai 1999 relative à certaines modalités d'application dudit accord³.
- (16) Le présent règlement constitue un développement de dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles le Royaume-Uni ne participe pas, en vertu de 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

¹ JO L 239 du 22.9.2000, p. 69.

² JO L 176 du 10.7.1999, p. 36.

³ JO L 176 du 10.7.1999, p. 31.

dispositions de l'acquis de Schengen¹. 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.

- (17) Le présent règlement constitue un développement de dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles l'Irlande ne participe pas, en vertu de 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 Schengen². L'Irlande ne participe donc pas à l'adoption du présent règlement et n'est pas liée par lui ni soumise à son application.
- (18) En ce qui concerne la Suisse, le présent règlement développe les 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 Schengen qui relèvent du domaine visé à l'article 4, paragraphe 1, de la décision 2004/860/CE du Conseil relative à la signature, au nom de la Communauté européenne, et à l'application provisoire de certaines dispositions de cet accord³.
- (19) Les articles 4, point d), 22 et le chapitre III du présent règlement constituent des dispositions fondées sur l'acquis de Schengen ou qui s'y rapportent, au sens de l'article 3, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2003,

A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Chapitre I

Dispositions générales

Article premier *Objet*

1. Le présent règlement institue un régime propre au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres et instaure à cet effet un visa spécial («L») à délivrer aux frontaliers qui sont soumis à l'obligation de visa en vertu du règlement (CE) n° 539/2001.
2. Le présent règlement autorise les États membres à conclure ou à maintenir des accords bilatéraux avec des pays voisins aux fins de l'application du régime propre au petit trafic frontalier qu'il institue.

Article 2 *Champ d'application*

1. Le présent règlement s'applique sans préjudice des dispositions de droit communautaire et de droit national applicables aux ressortissants de pays tiers en matière:

¹ JO L 131 du 1.6. 2000, p. 43.

² JO L 64 du 7.3.2002, p. 20.

³ JO L 370 du 17.12.2004, p. 78.

- (a) de séjour de longue durée;
- (b) d'accès à une activité économique et d'exercice d'une telle activité;
- (c) de douane et de fiscalité.

Article 3
Définitions

Pour l'application du présent règlement, on entend par:

- (a) «frontière terrestre extérieure»:
 - (i) la frontière terrestre commune entre un État membre et un pays tiers voisin;
 - (ii) la frontière terrestre commune entre un État membre qui met en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen et un État membre qui est tenu d'en faire autant en vertu de son acte d'adhésion, mais pour lequel la décision du Conseil accordant une autorisation à cet effet n'est pas encore entrée en vigueur;
 - (iii) la frontière terrestre commune entre deux États membres qui sont tenus de mettre en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen, conformément à leur acte d'adhésion, mais pour lesquels la décision du Conseil accordant une autorisation à cet effet n'est pas encore entrée en vigueur;
- (b) «zone frontalière», une zone qui ne s'étend pas à plus de trente kilomètres à vol d'oiseau de la frontière. Dans cette zone, les communes qui doivent être considérées comme faisant partie de la zone frontalière peuvent être précisées par les États concernés. Toute partie d'une de ces communes située à plus de trente kilomètres mais à moins de trente-cinq kilomètres de la ligne frontalière est néanmoins considérée comme appartenant à la zone frontalière;
- (c) «petit trafic frontalier», le franchissement régulier de la frontière terrestre extérieure d'un État membre par des frontaliers, en vue d'effectuer, dans la zone frontalière de cet État membre, un séjour d'une durée ne dépassant pas les durées fixées par le présent règlement;
- (d) «ressortissant de pays tiers bénéficiaires du droit communautaire à la libre circulation» :
 - (i) les ressortissants de pays tiers membres de la famille d'un citoyen de l'Union exerçant son droit à la libre circulation, tels que visés dans la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004¹ ;
 - (ii) les ressortissants de pays tiers et les membres de leurs familles, quelle que soit leur nationalité qui, en vertu d'accords conclus entre la Communauté et ses États membres, d'une part, et ces pays, d'autre part, jouissent de droits en matière de libre circulation équivalents à ceux des citoyens de l'Union ;

¹ JO L 158, 30.4.2004, p.77.

- (e) «frontalier», tout ressortissant d'un pays tiers qui réside légalement dans la zone frontalière d'un pays voisin d'un État membre depuis au moins un an, à l'exception des catégories visées au point (d) ;
- (f) «visa»:
 - pour les États membres qui mettent en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen, le visa instauré par l'article 8;
 - pour les États membres qui ne mettent pas en œuvre l'intégralité de l'acquis de Schengen, un visa national de court séjour, délivré selon les procédures nationales.
- (g) «l'acquis de Schengen»: l'acquis défini à l'annexe A de la décision 1999/435/CE du Conseil¹;
- (h) «la convention de Schengen»: la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985.

Chapitre II

Régime propre au petit trafic frontalier

Article 4 *Conditions d'entrée*

Par dérogation à l'article 5, paragraphe 1, de la convention de Schengen, les frontaliers peuvent franchir la frontière terrestre extérieure d'un État membre voisin aux fins du petit trafic frontalier, pour autant qu'ils:

- (a) possèdent au moins un des documents valables, visés à l'article 5, les autorisant à le faire;
- (b) soient en possession d'un visa si celui-ci est requis;
- (c) produisent, le cas échéant, les documents justifiant de leur statut de frontaliers, de l'existence de raisons légitimes de franchir fréquemment la frontière aux fins du petit trafic frontalier, telles que des liens familiaux ou des motifs sociaux, culturels ou économiques, et, le cas échéant, de la possession de moyens de subsistance correspondant au but de leur séjour;
- (d) ne fassent pas l'objet d'un signalement émis aux fins d'un refus d'admission dans le Système d'information Schengen (SIS);
- (e) ne soient pas considérés comme une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres.

¹ JO L 176 du 10.7.1999, p.1.

Article 5 *Documents*

Les documents autorisant les frontaliers à franchir la frontière terrestre extérieure d'un État membre voisin aux fins du petit trafic frontalier sont:

- (a) pour les frontaliers soumis à l'obligation de visa en vertu du règlement (CE) n° 539/2001, un passeport ou tout autre document valable les autorisant à franchir les frontières extérieures, tel que défini à l'article 17, paragraphe 3, point a), de la Convention de Schengen;
- (b) pour les frontaliers exemptés de l'obligation de visa en vertu du règlement (CE) n° 539/2001:
 - (i) les documents visés au point a) ou
 - (ii) une autorisation spéciale de franchissement de la frontière, délivrée par l'État de résidence et contresignée par les autorités compétentes de l'État membre dont la frontière est franchie.

Article 6 *Séjour dans la zone frontalière*

Aux fins du présent règlement, les frontaliers peuvent séjourner dans la zone frontalière d'un État membre voisin pendant sept jours consécutifs au maximum. La durée totale de leurs visites successives dans cet État membre ne doit pas dépasser trois mois par semestre.

La durée peut être prolongée dans des circonstances exceptionnelles.

Article 7 *Cachets d'entrée et de sortie*

Les États membres peuvent déroger à l'obligation d'apposer un cachet d'entrée et de sortie sur les documents de voyage des frontaliers qui franchissent les frontières terrestres extérieures aux fins du petit trafic frontalier pour autant que les conditions suivantes soient remplies:

- a) le détenteur du document de voyage est exempté de l'obligation de visa en vertu du règlement (CE) n° 539/2001;
- b) le respect des durées prévues à l'article 6 est assuré par tout autre moyen à spécifier dans les accords bilatéraux visés aux articles 14 et 16.

Chapitre III

Visas délivrés aux fins du petit trafic frontalier

Article 8

Visas délivrés aux fins du petit trafic frontalier

1. Il est institué un visa spécial à délivrer aux frontaliers aux fins du petit trafic frontalier.
2. La validité territoriale des visas mentionnés au paragraphe 1 délivrés aux frontaliers soumis à l'obligation de visa en vertu du règlement (CE) n° 539/2001 est limitée à la zone frontalière de l'État membre de délivrance.
3. Les visas mentionnés au paragraphe 1 permettent à leur titulaire de franchir à plusieurs reprises la frontière terrestre extérieure de l'État membre de délivrance et de séjourner dans la zone frontalière de cet État pendant sept jours consécutifs au maximum.

La durée totale des visites successives dans cet État membre ne doit pas dépasser trois mois par semestre.

Article 9

Modèle du visa

Les visas mentionnés à l'article 8 sont délivrés selon un modèle type (vignette adhésive) conforme aux règles et spécifications du règlement (CE) n°1683/95¹ du Conseil établissant un modèle type de visas. La lettre distinctive «L» est apposée sur le modèle type établi à cet effet, dans la case 11 («type de visa»).

Article 10

Conditions de délivrance

1. Les visas mentionnés à l'article 8 peuvent être délivrés aux frontaliers qui:
 - (a) sont en possession d'un document valable les autorisant à franchir les frontières extérieures, tel que défini à l'article 17, paragraphe 3, point a), de la convention de Schengen;
 - (b) produisent, le cas échéant, les documents justifiant de leur statut de frontaliers et de l'existence de raisons légitimes de franchir fréquemment la frontière aux fins du petit trafic frontalier, telles que des liens familiaux ou des motifs sociaux, culturels ou économiques, ainsi que, le cas échéant, de la possession de moyens de subsistance correspondant au but de leur séjour;

¹ JO L 164 du 14.7.1995, p. 1.

- (c) ne font pas l'objet d'un signalement émis aux fins d'un refus d'admission dans le SIS;
 - (d) ne sont pas considérés comme une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres.
2. Les visas mentionnés à l'article 8 ne sont pas délivrés à la frontière.

Article 11 *Validité*

La durée de validité des visas mentionnés à l'article 8 est d'un an au minimum et de cinq ans au maximum.

Article 12 *Frais administratifs*

1. Les droits correspondant aux frais administratifs de traitement de la demande du visa mentionné à l'article 8 sont équivalents à ceux qui sont perçus pour le visa de court séjour à entrées multiples d'une durée de validité équivalente.
2. Par dérogation au paragraphe 1, les États membres peuvent décider de réduire le montant des droits correspondant aux frais administratifs de traitement de la demande du visa mentionné à l'article 8 ou de renoncer à les percevoir.

Article 13 *Rapport avec les Instructions consulaires communes*

Sauf dispositions contraires du présent règlement et sans préjudice de l'article 22, les conditions et procédures de délivrance des visas mentionnés à l'article 8 sont régies par les Instructions consulaires communes¹.

Chapitre IV **Mise en œuvre du régime propre au petit trafic frontalier**

Article 14 *Accords entre États membres et pays tiers*

1. Aux fins de la mise en œuvre d'un régime propre au petit trafic frontalier, les États membres sont autorisés à conclure avec les pays tiers voisins des accords conformes aux règles énoncées dans le présent règlement.

Les États membres peuvent aussi maintenir des accords déjà conclus avec les pays tiers voisins en matière de petit trafic frontalier. Si ces accords ne sont pas

¹ JO C 310 du 19.12.2003, p.1.

compatibles avec le présent règlement, les États membres concernés les modifient de manière à éliminer les incompatibilités constatées.

2. Avant de conclure ou de modifier tout accord en matière de petit trafic frontalier avec des pays tiers voisins, les États membres consultent la Commission afin d'en vérifier la compatibilité avec le présent règlement.

Si la Commission estime que l'accord est incompatible avec le présent règlement, elle en informe l'État membre concerné et l'invite à modifier ledit accord de manière à éliminer les incompatibilités constatées.

3. Les États membres transmettent à la Commission une copie des accords visés au paragraphe 1 et l'informent de toute dénonciation ou modification desdits accords.

Article 15 *Réciprocité*

Dans les accords qu'ils concluent avec des pays tiers voisins, les États membres font en sorte que le pays tiers concerné accorde un traitement comparable aux citoyens de l'Union et aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement dans la zone frontalière d'un État membre et souhaitent se rendre dans la zone frontalière d'un pays tiers voisin.

Article 16 *Accords entre États membres*

1. Les États membres visés à l'article 3, point a), sous (ii) et (iii), sont autorisés à conclure entre eux des accords relatifs au petit trafic frontalier conformément aux règles fixées dans le présent règlement.
2. Les États membres visés au paragraphe 1 peuvent maintenir les accords déjà conclus entre eux au sujet du petit trafic frontalier jusqu'à l'entrée en vigueur de la décision du Conseil autorisant la suppression des contrôles à leurs frontières communes. Si ces accords ne sont pas compatibles avec le présent règlement, les États membres concernés les modifient de manière à éliminer les incompatibilités constatées.
3. Les États membres transmettent à la Commission une copie des accords visés aux paragraphes 1 et 2 et l'informent de toute dénonciation ou modification desdits accords.

Article 17 *Franchissement facilité de la frontière*

1. Les accords visés aux articles 14 et 16 peuvent contenir des dispositions facilitant le franchissement de la frontière, en vertu desquelles les États membres:
 - a) créent des points de passage frontaliers spéciaux, réservés aux frontaliers;
 - b) réservent des couloirs spéciaux aux frontaliers aux points de passage frontaliers ordinaires;

- c) lorsqu'il existe un besoin particulier, compte tenu des circonstances locales, autorisent les frontaliers exemptés de l'obligation de visa en vertu du règlement (CE) n° 539/2001 à franchir la frontière en dehors des points de passage autorisés et des heures d'ouverture fixées.
- 2. Lorsqu'un État membre décide de faciliter le franchissement de la frontière par les frontaliers conformément au paragraphe 1, cette facilité est automatiquement étendue à tout citoyen de l'Union, ainsi qu'à tout ressortissant de pays tiers bénéficiaire du droit communautaire à la libre circulation, même si soumis à l'obligation de visa, résidant dans la zone frontalière.
- 3. Par dérogation à l'article 6 de la convention de Schengen, aux points de passage visés au paragraphe 1, point a), ainsi qu'aux couloirs spéciaux visés au paragraphe 1, point b), les personnes qui franchissent régulièrement la frontière et qui sont connues du garde frontières, ne sont soumises qu'à un contrôle par sondage.

CHAPITRE V

Dispositions finales

Article 18 *Ceuta et Melilla*

Les dispositions du présent règlement ne portent pas atteinte aux règles spécifiques qui s'appliquent aux villes de Ceuta et de Melilla, telles que définies dans la déclaration du Royaume d'Espagne relative aux villes de Ceuta et Melilla figurant dans l'acte final de l'accord d'adhésion du Royaume d'Espagne à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985¹.

Article 19 *Sanctions*

- 1. Les États membres veillent à appliquer les sanctions prévues par la législation nationale à toute utilisation abusive du régime propre au petit trafic frontalier, institué par le présent règlement et mis en œuvre par les accords bilatéraux visés aux articles 14 et 16.

Les sanctions prévues sont efficaces, proportionnées et dissuasives et incluent la possibilité de supprimer et de révoquer l'autorisation spéciale de franchissement de la frontière visée à l'article 5, point b), ainsi que le visa délivré aux fins du petit trafic frontalier.

- 2. Les États membres tiennent un registre des personnes auxquelles des sanctions sont infligées conformément au paragraphe 1. Ces informations sont transmises chaque semestre aux autres États membres et à la Commission.

¹ JO L 239, 22.9.2000, p. 69.

Article 20
Rapport sur la mise en oeuvre du régime

Deux ans au plus tard après l'entrée en vigueur du présent règlement, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur le fonctionnement et la mise en œuvre du régime propre au petit trafic frontalier, tel qu'établi par les accords bilatéraux conclus sur la base et dans le respect du présent règlement, accompagné le cas échéant de propositions législatives appropriées.

Article 21
Modification de la Convention de Schengen

L'article 136, paragraphe 3, de la Convention de Schengen est remplacé par le texte suivant:

«3. Le paragraphe 2 ne s'applique pas aux accords relatifs au petit trafic frontalier qui sont soumis aux dispositions de l'article 14 du [règlement n°... *le présent règlement*].»

Article 22
Modification des Instructions consulaires communes

Les Instructions consulaires communes sont modifiées comme suit:

- 1) Dans la partie I, point 2, est inséré le point 2.3 bis suivant:
«2.3 bis Visa aux fins du petit trafic frontalier
Un visa dont la validité territoriale est limitée à la zone frontalière de l'État membre de délivrance peut être délivré aux ressortissants de pays tiers qui doivent franchir fréquemment la frontière d'un État membre voisin pour les besoins du petit trafic frontalier, tel que défini par le règlement (CE) n° [...]*. Ce visa autorise son titulaire à franchir à plusieurs reprises la frontière de l'État membre de délivrance, sous réserve que la durée totale des séjours successifs dans la zone frontalière de cet État membre ne dépasse pas trois mois par semestre.

Conformément au [règlement (CE) n°.../le présent règlement], ce visa a une durée de validité d'un an au minimum et de cinq ans au maximum.

Les visas délivrés aux fins du petit trafic frontalier ne peuvent être délivrés à la frontière.

* JO L ... »

- 2) Dans la partie V, point 1.4, il est ajouté l'alinéa suivant:
– «Documents exigibles avant la délivrance du visa «L»:
 - un certificat attestant la résidence dans la zone frontalière;
 - tout document justifiant le franchissement fréquent de la frontière aux fins du petit trafic frontalier, tel que des certificats ou attestations établissant des liens familiaux, des documents certifiant la possession d'une propriété au delà de la frontière, etc.»

- 3) Dans la partie VI, au point 1.1, le dernier alinéa est remplacé par le texte suivant: «la validité territoriale limitée ne peut pas s'appliquer à une partie seulement du territoire d'un [État membre], sauf pour le visa de type «L», délivré aux fins du petit trafic frontalier»;
- 4) La partie VI, point 1.7 (Rubrique TYPE DE VISA) est modifiée comme suit:
- Le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:
«Afin de faciliter l'identification par les services de contrôle, cette rubrique précise le type de visa, à l'aide des mentions A, B, C, D et L désignant respectivement les types de visa mentionnés ci-après:
 - Après l'alinéa «D+C [...]», l'alinéa suivant est ajouté:
«L: visa aux fins du petit trafic frontalier»
- 5) Dans la partie VII, point 4, il est ajouté l'alinéa suivant:
«Les droits correspondant aux frais administratifs de délivrance de visas aux fins du petit trafic frontalier peuvent être réduits ou supprimés, conformément au [règlement (CE) n° ...le présent règlement].»

Article 23

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

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tous les États membres conformément au traité instituant la Communauté européenne.

Fait à Bruxelles, le [...]

Par le Parlement européen
Le Président

Par le Conseil
Le Président

ANNEX
COMMENTARY ON THE ARTICLES

Article 1

This Article specifies the purpose of the Regulation, which is to establish a local border traffic regime at the external land borders of the Member States, and to authorise them to conclude or maintain bilateral agreements with neighbouring countries for that purpose.

In order to take into account the situation of those **third countries** subject to a visa obligation, a specific “L” visa is also established.

Article 2

This Article specifies that the Regulation does not aim at regulating and thus does not affect provisions regulating long-term stays, the exercise of an economic activity, and those related to customs and taxation matters.

Article 3

This Article defines the terms used in the proposal.

- (a) The scope of the definition of ‘external land borders’ has already been explained under point 2 of the Explanatory Memorandum. This excludes the borders with those Member States who are not fully implementing, nor bound to implement in full, the Schengen acquis (i.e., the United Kingdom and Ireland).
- (b) The maximum width of the border area (30 and, in justified cases, 35 kilometres) is the result of the discussions had within the Council on this issue, when examining the 2003 proposals.
- (c) There is as yet no definition of ‘local border traffic’. This definition is therefore derived from existing practice (i.e., bilateral agreements). Two elements seem essential to define ‘local border traffic’: the residence in the border area and the regular crossing of the border in order to stay, for a limited period, in the border area of the neighbouring country.
- (d) This point defines those third country nationals enjoying the Community right to free movement, i.e.:
 - members of the family of Union citizens in those cases falling under the scope of Directive 2004/38/EC;
 - third country nationals, as well as members of their families, of those third countries which have concluded an agreement with the Community and its Member States on the right to free movement (currently, EEA countries and Switzerland).
- (e) Two conditions are established in order to be considered as ‘border resident’: the actual residence in the border area, as defined above under (b), and a

minimum residence period of one year in that area. It shall be noted that this definition does not cover EU citizens and third-country nationals enjoying the Community right to free movement, as defined under point (d) (the reasons are given in point 2 of the Explanatory Memorandum).

- (f) As regards the definition of ‘visa’, a distinction has been made between the Member States fully implementing the Schengen acquis (and thus issuing the uniform visa) and those not fully implementing the Schengen acquis. This distinction has been made because the latter do not apply the Schengen provisions on the uniform visa (including the Common Consular Instructions) and thus cannot issue the “L” visa until the date when the Council authorises them to fully implement the Schengen acquis.
- (g) This point clarifies the scope of the “Schengen acquis”.
- (h) This point specifies what is meant by “Schengen Convention”.

Article 4

The conditions listed in this Article for the entry of border residents are, to a great extent, those provided by Article 5(1) of the Schengen Implementing Convention (SIC). The differences concern the following elements:

- the documents valid for crossing the border (see below the commentary on Article 5);
- the need to prove, if necessary, the residence in the border area and the reasons for the frequent crossing of the border on grounds of local border traffic. The assessment of means of subsistence shall be linked to the purpose of stay.

It shall be noted that the reference to “threat to public health” has been introduced in order to ensure consistency with the proposal for a Council Regulation establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (COM(2004)391 of 26.5.2004).

Article 5

Documents valid to cross the external land border of a Member State by a third country national are, generally speaking, a passport or an equivalent international travel document. In the framework of local border traffic, it is proposed to facilitate border crossing to *bona fide* border residents not requiring a visa by allowing them to cross the external land borders also on the basis of a specific border crossing permit, issued by the State of residence and countersigned by the competent authorities of the Member State whose border is crossed.

Article 6

The maximum duration of stay in the border area of a Member State for the purpose of local border traffic is fixed at seven consecutive days; this figure is inspired by the current practice (bilateral agreements). The maximum duration of the stay in the border area cannot exceed the general time-limit for a short stay, which is three months within any half-year period.

An extension of the above time-limits can be granted only in exceptional cases, such as for humanitarian reasons, illness, accidents etc.

Article 7

This Article derogates from the general obligation of affixing an entry and exit stamp on the travel documents of third country nationals. However, such derogation is only possible for border residents not subject to the visa obligation and provided that Member States are able to ensure by any other means (e.g., through electronic registers) the respect of time limits.

Article 8

This Article establishes the specific visa to be issued to border residents for the purpose of local border traffic (“L” visa) and defines its characteristics.

Article 9

The “L” visa will be issued in the same format (visa sticker) than other uniform visas, as laid down by Regulation No 1683/95 (as last amended by Regulation No 334/2002).

Article 10

The conditions for issuing the “L” visa are equivalent to the general entry conditions as laid down in Article 4 of this Regulation.

It is also specified that “L” visas cannot be issued at the border.

Article 11

This Article specifies the minimum and maximum validity of the “L” visa.

Article 12

This Article provides for the possibility of reducing or waiving the fees related to the issuing of the “L” visa.

Article 13

The provisions of the Common Consular Instructions shall apply to the issuing of the “L” visa, except for those aspects which are regulated differently in the present Regulation.

Article 14

This Article authorises Member States to maintain or conclude agreements with neighbouring third countries on local border traffic, provided that such agreements are compatible with the rules set out in the present Regulation. At the same time, Member States shall eliminate any incompatibility between existing agreements and the rules set in this Regulation.

In order to assess their compatibility with the present Regulation, such agreements, as well as their modification or denunciation, have to be transmitted to the Commission.

Article 15

The establishment of a local border traffic regime with a neighbouring third country aims at facilitating the crossing of the external land border of a Member State for *bona fide* third country nationals resident in the border area of that neighbouring country. This Article requests Member States to ensure that, at least, an equivalent treatment is reserved to both citizens of the Union and third country nationals, lawfully resident in their border areas, wishing to cross the border and stay in the border area of the neighbouring third country.

Article 16

A regime of local border traffic may also be established at the “temporary external borders” between Member States. The latter are therefore authorised to conclude bilateral agreements between them, provided that they are in compliance with this Regulation.

Article 17

This Article reflects, to a great extent, existing practices. In order to facilitate border crossing to border residents, Member States may, in their bilateral agreements implementing this Regulation, provide for the possibility of:

- (a) setting up specific border crossing points open solely for border residents;
- (b) reserving specific lanes to border residents;
- (c) authorising border residents not subject to the visa obligation to cross the border outside authorised border crossing points and hours, but only where circumstances justify it (for instance, in case of a village situated across the border). It shall be noted that this possibility is already envisaged both in Article 3(1) of the Schengen Implementing Convention and in point 1.3, Part I, of the Common Manual.

The second paragraph automatically extends the above facilitation, whenever granted, to Union citizens residing in the border area, as well as to third country nationals enjoying the Community right to free movement. This provision is needed since they are otherwise excluded from the scope of this Regulation because they already enjoy, under Community law, specific rights related to free movement which, generally speaking, go beyond what is foreseen in the present proposal (for instance, as regards time-limits for stay, or entry conditions).

The third paragraph provides for a less systematic check to be carried out at the border crossing points and at the lanes reserved to border residents. This is justified by the fact that most of the persons crossing the border at those border crossing points/lanes are well known to the border guard, due to the fact that they cross that very same border crossing point every day or, in any case, very frequently. Thus,

such persons do not need to be checked every time they cross the border. A similar provision is also contained in the Common Manual (see point 1.3.5.3 of part II).

Article 18

This Article specifies that the border crossing regime currently applied in the Spanish towns of Ceuta and Mellilla is not affected by the present Regulation.

Article 19

This Article obliges Member States to impose penalties against any misuse of the local border traffic regime, as well as to keep record of persons sanctioned. Such information, to be transmitted to the other Member States and to the Commission, will be important in order to monitor the implementation of the regime (Article 20).

Article 20

After two years from the entry into force of this Regulation, an assessment of the implementation of the regime will be made by the Commission, which will have to report on it to the EP and the Council and, if necessary, propose the appropriate legislative adaptations.

Article 21

Article 136, paragraph 3 of the Schengen Implementing Convention – related to the information to be provided to other Member States when concluding bilateral agreements on local border traffic - is replaced by the provisions of Article 14 of this Regulation.

Article 22

This Article amends the Common Consular Instructions in order to introduce the new type of visa (“L”) and specify its characteristics.

Article 23

Standard provision.