



Bruxelles, le 19.2.2014
COM(2014) 74 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Rapport sur la mise en oeuvre et le fonctionnement du règlement (UE) n° 1342/2011 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 et concernant l'accord bilatéral conclu à cet égard entre la Pologne et la Fédération de Russie.

1. INTRODUCTION

Le Parlement européen et le Conseil avaient adopté, en 2006, un règlement fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres (le «règlement relatif au petit trafic frontalier»)¹, qui permet de déroger, en faveur des personnes qui résident dans une zone frontalière, aux règles générales en matière de contrôle aux frontières, définies par le code frontières Schengen. Ce règlement autorise les États membres à conclure des accords bilatéraux avec les pays voisins qui ne font pas partie de l'Union européenne, pour autant que ces accords respectent pleinement les critères établis par le règlement.

En février 2011, la Commission concluait dans son deuxième rapport sur la mise en œuvre et le fonctionnement du régime propre au petit trafic frontalier² que celui-ci facilite sensiblement la vie des personnes qui vivent à proximité des frontières terrestres extérieures, tout en assurant la sécurité intérieure de l'espace Schengen.

La Commission déclarait également dans son rapport qu'en égard à la situation spécifique de Kaliningrad, afin d'éviter l'isolement de ses voisins immédiats et de faciliter les déplacements de ses habitants, il serait justifié de modifier le règlement relatif au petit trafic frontalier. Kaliningrad est une région de la Fédération de Russie, peuplée de près d'un million d'habitants, qui est devenue, à la suite de l'élargissement de 2004, l'unique enclave située sur le territoire de l'UE. La modification précitée devrait permettre à l'ensemble de la région de Kaliningrad d'être considérée comme zone frontalière dans le cadre d'un accord bilatéral entre un État membre et la Fédération de Russie.

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 mobilité accrue, le régime propre au petit trafic frontalier devrait offrir des aménagements supplémentaires spécifiquement axés sur les besoins réguliers de déplacement dans la zone frontalière. À titre d'exemple, les personnes résidant aux frontières n'auraient pas à prouver qu'elles disposent de moyens de subsistance suffisants, il serait possible de délivrer des permis gratuitement, et des couloirs séparés et/ou des points de passage frontaliers spéciaux pourraient être réservés ou créés pour le petit trafic frontalier. De plus, tous les résidents de la région de Kaliningrad, notamment ceux de la ville de Kaliningrad, bénéficieraient 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.

Eu égard à cette spécificité, une exception ajoutée à l'article 3, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1931/2006 a permis de considérer l'intégralité de l'oblast de Kaliningrad comme zone frontalière.

¹ Règlement (CE) n° 1931/2006 de la Commission du 20 décembre 2006, JO L 405 du 30.12.2006, p. 1.
² COM(2011) 47 final

Une zone frontalière spécifique du côté polonais a également été incluse dans la zone à considérer comme zone frontalière, afin de faciliter et d'accroître la coopération entre l'oblast de Kaliningrad, d'une part, et les principaux centres du nord de la Pologne, d'autre part.

Cette extension exceptionnelle de la zone frontalière dans la région de Kaliningrad n'a pas eu d'incidence sur la définition générale de la zone à considérer comme frontalière (zone de 30/50 km) ni sur d'autres règles et conditions fixées dans le règlement relatif au petit trafic frontalier pour garantir la sécurité de l'ensemble de l'espace Schengen.

Le règlement (UE) n°1342/2011 du Conseil, du 13 décembre 2011³, modifiant le règlement (CE) n° 1931/2006 est entré en vigueur en janvier 2012. L'accord bilatéral entre la Pologne et la Fédération de Russie est entré en vigueur le 27 juillet 2012.

Lors de l'adoption du présent règlement, le Conseil et la Commission ont publié une déclaration commune, qui dispose ce qui suit (extrait):

«(...) une attention particulière sera accordée aux mesures de sécurité ayant trait à la mise en œuvre concrète du règlement modifié sur le territoire de la République de Pologne. Les autorités polonaises compétentes veilleront à l'application des garanties de sécurité, conformément aux normes fixées dans le règlement. La Commission présentera au Parlement européen et au Conseil, tous les deux ans et pour la première fois une année après l'entrée en vigueur dudit règlement, un rapport sur la mise en œuvre et le fonctionnement du règlement modifié et sur l'accord bilatéral conclu en conformité avec celui-ci, comportant notamment une évaluation de leurs effets dans les domaines de la sécurité et de la migration (...).»

2. FONCTIONNEMENT DU REGIME PROPRE AU PETIT TRAFIC FRONTALIER DANS LA PRATIQUE

Le présent rapport a été rédigé sur la base des informations transmises par la Pologne et des résultats de la visite d'une délégation conjointe de l'UE et de la Russie aux points de passage frontaliers de Mamonovo II (FR) et de Grzechotki (Pologne) en juillet 2013.

Selon la Pologne, la mise en œuvre de l'accord avec la Fédération de Russie en matière de petit trafic frontalier, un an après son entrée en vigueur, s'est déroulée très positivement et aucune infraction grave n'a été observée.

L'entrée en vigueur du nouveau régime a été précédée d'une importante campagne d'information. Au cours de cette campagne, des informations sur le petit trafic frontalier ont été fournies aux habitants de la région par le biais notamment des associations de transporteurs, des professionnels du tourisme et des voyagistes. De même, une brochure d'information en polonais et en russe a été diffusée et transmise par voie électronique à toutes les institutions publiques locales dont les zones sont concernées par l'accord relatif au petit trafic frontalier. Des panneaux d'information présentant les informations les plus importantes sur le régime propre au petit trafic frontalier ont été élaborés et placés dans des endroits

³ JO L 347 du 30.12.2011, p. 41.

appropriés tels que les passages routiers aux frontières et le long des routes nationales et de district.

Un certain nombre de mesures ont été prises pour veiller à ce qu'il soit fait dûment usage des droits conférés par l'accord relatif au petit trafic frontalier. C'est le cas d'un module spécial «franchissement local de la frontière» directement lié à la base de données pertinente de l'Office des étrangers, qui est l'organe central chargé de ces questions en Pologne. Ce système permet aux gardes-frontières de vérifier les franchissements et la durée de séjour des titulaires d'un permis de franchissement local de la frontière et d'enregistrer les cas de non-respect des exigences de l'accord ou des décisions ou mesures prises en relation avec ledit accord.

Les passages de frontière en vertu du régime du petit trafic frontalier sont systématiquement enregistrés par la Pologne, sauf en ce qui concerne ses propres citoyens, et par la Russie, dans leurs systèmes respectifs d'entrée/sortie.

2.1. Mesures de facilitation appliquées par les États membres

2.1.1. Nombre de permis délivrés

Au 31 janvier 2013, le consulat général de Pologne à Kaliningrad avait reçu 29 000 demandes et délivré près de 19 000 permis de franchir la frontière dans le cadre de l'accord relatif au petit trafic frontalier. Une croissance significative de ces chiffres a été observée dans le courant de 2013, avec des statistiques indiquant, au 31 octobre, plus de 160 000 demandes reçues et plus de 140 000 permis délivrés au total depuis l'entrée en vigueur de l'accord.

Les principaux motifs invoqués dans les demandes de permis sont le souhait de bénéficier des services aux consommateurs, le tourisme et les visites à des amis et à la famille.

Les deux parties recourent efficacement à l'externalisation afin de traiter la majorité des demandes de permis de franchissement local de la frontière.

Une entité externe sélectionnée au moyen d'une procédure d'appel d'offres a créé des centres de traitement des demandes à Kaliningrad, Chernyakhovsk et Sovetsk. Ces centres reçoivent environ 90 % des demandes, les autres étant présentées directement au consulat. La Russie a mis en place des centres à Olsztyn et Gdansk, qui traitent les deux tiers de toutes les demandes de permis de franchissement local de la frontière en Pologne. La période d'attente pour le dépôt des demandes est d'environ deux semaines.

À la fin de janvier 2013, le consulat général de Russie à Gdansk avait reçu 15 500 demandes et délivré 14 500 autorisations à des citoyens polonais. En août 2013, 22 589 autorisations au total avaient été délivrées par les autorités russes.

Les permis de franchissement local de la frontière polonaise sont délivrés en format ID 1 et ne contiennent pas de puces de contact pour le moment. La Commission vérifie actuellement si l'ensemble des accords relatifs au petit trafic frontalier est conforme aux exigences fixées par

le règlement (CE) n° 1030/2002 du Conseil du 13 juin 2002⁴ établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers, y compris l'utilisation des données biométriques. Conformément à la nouvelle loi polonaise du 12 décembre 2013 relative aux étrangers, la biométrie sera intégrée aux permis de franchissement local de la frontière à compter du 1^{er} mai 2014.

2.2. Usage fait des accords bilatéraux par les résidents frontaliers

Depuis que les permis de franchissement local des frontières sont délivrés, on observe une augmentation constante du nombre de personnes franchissant la frontière sous couvert de ces permis. En 2012, le volume total des franchissements de part et d'autre de la frontière polonaise de l'oblast de Kaliningrad a atteint le niveau enregistré avant l'adhésion de la Pologne à l'espace Schengen, ce qui est également vu comme une conséquence de la mise en œuvre de l'accord relatif au petit trafic frontalier.

2.2.1. Nombre de franchissements

De juillet 2012 à janvier 2013, plus de 1,2 million de ressortissants non polonais ont franchi la frontière entre la Pologne et la Russie pour se rendre en Pologne, dont 43 653 personnes (environ 3,6 %) sous couvert d'un permis de franchissement local de la frontière. En décembre 2012 ce nombre avait augmenté de près de 100 % par rapport au mois précédent. En janvier 2013, les ressortissants non polonais qui ont franchi la frontière munis d'un permis de franchissement local de la frontière ont représenté environ 8 % de l'ensemble des voyageurs non polonais dans la région. Ces chiffres ont augmenté de manière exponentielle au cours de l'année 2013, puisqu'en octobre, plus de 400 000 ressortissants non polonais étaient entrés en la Pologne munis du permis de franchissement local de la frontière, ce qui représente 31 % de l'ensemble du trafic vers la Pologne, à la frontière terrestre avec la Russie. De novembre 2012 à la fin du mois de janvier 2013, plus de 150 000 porteurs polonais d'un permis de franchissement local de la frontière ont franchi la frontière, ce qui représente près de 31,2 % du total des franchissements par des citoyens polonais. Ils étaient déjà plus de 350 000 à la fin du mois d'octobre 2013.

2.2.2. Cas d'abus et retraits de permis

Ni la Russie ni, à ce jour, la Pologne n'ont signalé de graves violations des dispositions régissant les séjours liés au petit trafic frontalier dans les régions frontalières, y compris les éventuels dépassements de la durée de séjour autorisée ou franchissements par des citoyens enregistrés comme auteurs ou victimes d'infractions pénales. Au total, seuls 25 cas⁵ concernant des refus d'entrée ont été signalés par la Pologne.

Selon les informations fournies à ce jour, seuls 14 cas se sont présentés depuis l'entrée en vigueur de l'accord. Dans neuf cas, il s'agissait de citoyens russes découverts hors de la zone frontalière, les cinq autres cas concernant un dépassement de la durée de séjour autorisée. Le titre de séjour de ces ressortissants étrangers a été révoqué, une amende leur a été infligée et

⁴ JO L 157 du 15.06.2002, p. 1.

⁵ 7 cas concernaient des permis de franchissement local de la frontière manquants ou falsifiés,
8 cas concernaient des signalements dans le SIS aux fins de non-admission,
10 cas concernaient des dépassements de la limite de la durée maximale de séjour.

un ordre de quitter le territoire a été émis, assorti d'une interdiction d'entrée d'une période de six mois. Avant l'entrée en vigueur de l'accord relatif au petit trafic frontalier, la zone proche des postes frontaliers (du côté russe) était le théâtre d'incidents impliquant des personnes qui attendaient d'être autorisées à entrer; ces incidents ne se produisent plus actuellement.

La Commission n'a reçu aucun rapport des États membres ni de plainte des autres parties intéressées dénonçant d'éventuels abus du système.

Les informations dont on dispose portent à croire que l'accord relatif au petit trafic frontalier entre la Pologne et la Russie a réduit le nombre de franchissements irréguliers, et de tentatives de franchissement irrégulier, de la frontière entre la Pologne et la Russie.

2.3. Flux de voyageurs à la frontière

Il n'existe pas de couloirs réservés aux seuls bénéficiaires d'un permis de franchissement local aux points de passage frontaliers polonais de la frontière avec la Russie.

Selon la Pologne, les files d'attente aux points de passage frontaliers sont temporaires et dues au nombre important de personnes qui franchissent la frontière à certaines heures de la journée ou de la semaine. Cette année, malgré l'augmentation de 80 % du nombre de véhicules autorisés, sur 95% des relèves douanières on n'a constaté aucun engorgement, et le contrôle aux frontières dure en moyenne une heure tout au plus. Aux heures de pointe, les contrôles peuvent s'étendre sur environ deux heures. Selon une tendance générale, le trafic frontalier est de plus en plus important, tandis que le délai nécessaire à la réalisation des contrôles aux points de passage frontaliers est en baisse.

La Pologne a organisé une formation axée sur les droits et responsabilités que fait naître le règlement relatif au petit trafic frontalier pour les différents institutions, organes et services concernés. Cette mesure a pris la forme de séances de formation à l'intention des fonctionnaires de police de tous les districts de la zone, des fonctionnaires de l'inspection du transport routier de Warmińsko-Mazurskie ainsi que des agents de la police ferroviaire. Le consulat général de Pologne à Kaliningrad a organisé une formation pour VFS Global, la société qui a obtenu le marché de la réception des demandes et de la délivrance des permis.

L'accord relatif au petit trafic frontalier avec la Fédération de Russie fait également partie intégrante de la formation fournie au personnel consulaire par le ministère polonais des affaires étrangères.

3. Calcul de la durée de séjour dans la zone frontalière

Conformément à l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-254/11 (*Shomodi*), l'article 5 du règlement s'interprète en ce sens que le titulaire du permis de franchissement local de la frontière est en droit, à chaque entrée, de séjourner dans la zone frontalière pendant une période ininterrompue de trois mois au plus. En outre, cette personne acquiert un nouveau droit à la même période de séjour de trois mois maximum à chaque interruption de son séjour. L'article 4 de l'accord relatif au petit trafic frontalier entre la Pologne et la Russie autorise le séjour dans la zone frontalière de l'autre partie contractante pendant une durée de 30 jours maximum à la fois, «n'excédant pas trois mois sur une période

de six mois» à compter de la date du premier franchissement de la frontière. Il est donc plus restrictif que ne le prévoit le règlement, à l'égard des titulaires du permis.

Des discussions sont en cours entre la Commission et la Pologne afin d'assurer une mise en œuvre conforme à l'arrêt.

4. CONCLUSION

Dans la mesure où peu de temps s'est écoulé depuis l'entrée en vigueur de ce permis, on ne saurait procéder à une évaluation exhaustive de la mise en œuvre et du fonctionnement de l'accord à ce stade.

Aucun abus n'a cependant été rapporté et, selon les informations disponibles, le régime propre au petit trafic frontalier dans le cas spécifique de Kaliningrad semble bien fonctionner, contribuant à une augmentation des franchissements de la frontière par les personnes qui vivent dans la zone frontalière.

Selon les autorités régionales et locales en Pologne, la mise en œuvre de l'accord s'est traduite par une augmentation du nombre de personnes qui se rendent en Pologne afin d'y effectuer des achats, à des fins touristiques ou pour bénéficier de services médicaux et de soins, ce qui entraîne des effets positifs sur l'économie de ces régions.

Cette appréciation positive du fonctionnement de l'accord est partagée par les deux parties, ainsi que l'a confirmé l'examen interministériel polonais et russe, qui a eu lieu à Gdansk le 29 novembre 2012 et comme l'ont indiqué les membres de la mission conjointe de juillet 2013.

La Commission continuera à suivre de près la mise en œuvre et le fonctionnement de l'accord. À cette fin, elle appelle les États membres à collaborer et rappelle la nécessité de signaler tout abus dans les plus brefs délais.

Dans l'intervalle, la Commission encourage la Pologne et la Fédération de Russie à poursuivre les efforts visant à réduire le temps d'attente à la frontière, tout en veillant à ce que toutes les garanties du système soient pleinement respectées.