



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.9.2002
COM(2002) 510 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

KALININGRAD: TRANSIT

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Kaliningrad: Transit

Introduction

1. Suite aux discussions consacrées à Kaliningrad lors du sommet UE-Russie de Moscou, le Conseil européen de Séville a invité la Commission "à présenter, à temps avant sa réunion de Bruxelles, une étude complémentaire sur les possibilités qui s'offrent pour résoudre de manière efficace et souple la question des transits de personnes et de marchandises vers et à partir de l'oblast de Kaliningrad, dans le respect de l'acquis et en accord avec les pays candidats concernés".

2. La Commission est donc partie du principe que le Conseil souhaitait explorer toutes les possibilités offertes par l'acquis pour la circulation des personnes et des marchandises entre Kaliningrad et le reste de la Russie. En même temps, quelles que soient les solutions "efficaces et souples" mises en évidence par l'étude, elles devaient être acceptables pour les pays candidats. La Commission a également supposé que le Conseil ne souhaitait pas a priori modifier les positions communes dans le cadre desquelles l'UE a défini ses critères pour l'application de l'acquis par les pays candidats. La "ligne de conduite" approuvée par le Conseil Affaires Générales, le 13 mai 2002 (document 8304/02), qui énonce les positions de principe de l'acquis Schengen, reste valable. (Annexe III). La présente communication ne couvre pas le petit trafic frontalier, car cette question n'est pas propre à la situation de Kaliningrad et doit par conséquent être analysée dans un cadre horizontal pour toutes les nouvelles régions frontalières de l'Union élargie. Le problème du petit trafic frontalier fait l'objet au sein du Conseil d'un examen distinct s'appuyant sur un document de travail des services de la Commission.

3. Tout en respectant le souhait du Conseil de se voir proposer des solutions conformes à l'acquis, l'étude ne suppose pas pour autant que ce dernier soit fixe au point de ne pas pouvoir être adapté à des circonstances particulières. L'acquis ne cesse en effet d'évoluer, et il ne comporte d'ailleurs pour l'instant aucune disposition spécifique sur le transit de personnes par le territoire de l'UE, en provenance et à destination d'un même pays tiers. L'UE doit donc, après avoir passé en revue toute une série d'options, adopter une position tenant compte à la fois de ses obligations légales et de ses intérêts politiques (qui sont aussi ceux des pays candidats), et qui pourraient se résumer comme suit:

- veiller à ce que l'UE et ses États membres actuels et futurs conservent le pouvoir souverain d'assurer la sécurité de tous les citoyens, présents et à venir, de l'UE, en contrôlant leurs frontières et la circulation des personnes et des marchandises sur leur territoire;
- éviter toute mesure susceptible de compromettre le processus d'élargissement, ce qui implique de préserver l'intégrité de l'acquis que l'UE a elle-même demandé aux pays candidats d'adopter, et de veiller à ce que la "solution" retenue pour Kaliningrad, quelle qu'elle soit, ne crée aucun obstacle à la levée des contrôles aux frontières intérieures;
- aborder les préoccupations russes d'une manière compatible avec le processus de l'élargissement et avec l'objectif politique qui consiste à mettre en place un partenariat stratégique et à renforcer la coopération, entre autres, sur les questions liées à la gestion des frontières.

Positions de la Russie, de la Pologne et de la Lituanie

4. **Russie:** Après un mémorandum présenté en avril par le premier ministre, M. Kasyanov, le représentant personnel du Président Putin sur la question de Kaliningrad, M. Rogozin, a fait circuler un projet de "déclaration d'intention" exposant les propositions de la Russie pour garantir, avec un minimum d'obstacles bureaucratiques, le transit entre Kaliningrad et la Russie continentale. Il propose que l'UE et la Russie manifestent conjointement une volonté politique d'œuvrer dans le sens de l'instauration d'une exemption de visa. Dans le cadre de ce processus, il propose d'entamer des négociations en 2002 sur les questions de la réadmission, de l'immigration clandestine, de l'application des lois et du contrôle aux frontières. Le mémorandum propose la création d'une commission de travail commune ad hoc Union européenne-Russie, qui rendrait compte tous les trimestres.

5. Dans l'attente de l'instauration d'un régime d'exemption de visa, la Russie propose, à titre de solution provisoire, une "procédure simplifiée" pour le transit des citoyens russes voyageant à destination ou en provenance de Kaliningrad. Des trains et des bus directs transiteraient par la Lituanie selon des horaires et des itinéraires autorisés. La Russie fournirait aux autorités lituaniennes les listes de citoyens russes en transit. Les citoyens russes ayant commis des délits en Lituanie et dont les noms figureraient sur des listes préétablies ne seraient pas autorisés à acheter des billets de train et de bus. Les personnes en possession de passeports internationaux valables seraient dispensées de produire des documents supplémentaires, un cachet étant cependant apposé sur leurs passeports, tandis que les titulaires de passeports internes se verraient remettre une autorisation de transit lituanienne. Des fonctionnaires lituaniens voyageraient dans les trains et les bus et seraient autorisés à procéder à des contrôles à bord. En ce qui concerne les personnes se déplaçant en voiture, des visas de transit leur seraient délivrés, si nécessaire à la frontière.

La Russie et la Lituanie signeraient un accord de réadmission.

6. **Lituanie:** Pas de couloir. Pas d'assouplissement de l'acquis en matière de transit. En ce qui concerne les résidents de Kaliningrad, la Lituanie serait intéressée par des solutions souples s'inscrivant dans le cadre de l'acquis, à condition que l'UE n'y voie pas un obstacle à la levée des contrôles aux frontières intérieures selon le calendrier prévu. Elle est prête à coopérer avec la Russie sur les questions pratiques, pour autant qu'il soit tenu compte de ses obligations au titre de l'acquis. La Lituanie ne pourra donner son accord à toute disposition allant au-delà de ce qui a déjà été convenu lors de la conférence d'adhésion que sous réserve de l'inclusion, dans le traité d'adhésion, de garanties sur le fait que ces dispositions ne compromettront aucunement la levée des contrôles aux frontières intérieures. Toute option allant plus loin que les mesures contenues dans la « ligne de conduite » devra être accompagnée de garanties claires en termes politiques, juridiques et de partage du fardeau. La Lituanie souligne, en particulier, que la poursuite des discussions d'examen des possibilités de transit de trains sans visa et sans arrêt ne doit en aucune façon perturber le contexte politique de la ratification du Traité d'Accession en Lituanie et dans les Etats-membres de l'UE. En conséquence, toute évaluation de cette option devrait être menée par l'Union élargie, c'est-à-dire après l'adhésion de la Lituanie.

7. La Lituanie exige un visa (normalement délivré par les consulats sur présentation de passeports internationaux) pour tous les passagers de voitures en provenance de Russie continentale. Les voyageurs en train et les chauffeurs routiers en sont pour l'instant exemptés, mais ils devront eux aussi présenter un visa à partir du 1er janvier 2003. Les résidents de Kaliningrad resteront exemptés de cette obligation jusqu'au 1er juillet 2003. Les personnels militaires ont besoin d'un permis spécial du ministère de la Défense lituanien jusqu'à l'obtention d'un visa de transit (collectif, le visa n'étant pas obligatoire à titre individuel).

8. **Pologne:** Ne se considère pas comme un pays de transit, puisqu'il n'existe aucune raison économique ou humanitaire de passer par le territoire polonais pour se rendre d'un point de la Russie à un autre. Pas de concession sur Kaliningrad qui ne puisse également s'appliquer à d'autres frontières. Pas

d'assouplissement de l'acquis. Pas de couloir. Prête à coopérer sur toutes les possibilités concrètes offertes par l'acquis, sur une base de flexibilité et de réciprocité.

Actuellement, la Pologne n'autorise pas l'entrée de citoyens russes sans passeport international. Un visa sera exigé à partir du 1er juillet 2003.

Circulation des personnes dans le cadre de l'acquis

9. La "ligne de conduite" communautaire du 13 mai prévoit notamment:

- la délivrance de visas à entrées multiples, qui pourraient être valables un certain temps; un traitement favorable serait réservé à certaines professions telles que les chauffeurs routiers; ces visas pourraient être délivrés au cas par cas;
- avant la levée des contrôles aux frontières intérieures, une certaine souplesse en ce qui concerne les droits à acquitter pour les visas;
- l'exemption de l'obligation de visa pour certaines catégories de personnes (par exemple, pour les détenteurs d'un passeport diplomatique ou de service ou les membres d'équipages aériens et navals).

En règle générale, les visas seront délivrés par les consulats.¹

Ces dispositions seraient normalement réciproques. Il n'y a pas actuellement de réciprocité en ce qui concerne les droits et les délais de délivrance des visas (la procédure est plus lente et plus coûteuse en Russie que dans les pays candidats).

10. Hormis la proposition russe de mettre en place des trains et bus ("directs") séparés - cette proposition sera examinée dans la suite du document - l'examen des possibilités envisageables concerne essentiellement trois domaines: délivrance de documents de voyage à la frontière, utilisation de documents d'identité internes russes et possibilités de délivrance de documents de voyage spéciaux exclusivement destinés au transit en provenance et à destination de Kaliningrad.

Délivrance de documents de voyage à la frontière

11. La délivrance de visas à la frontière est légalement possible, mais elle n'est généralement pas recommandée en raison de la longueur des formalités, qui freinerait la circulation aux frontières. Elle pourrait aussi poser des problèmes de maintien de la sécurité. Après la levée des contrôles aux frontières intérieures, la délivrance de visas à la frontière est admise "dans des cas exceptionnels si, par manque de temps et pour des motifs impérieux, un étranger n'a pas été en mesure de demander un visa (événements graves et imprévus touchant des membres de sa famille, traitement médical, changement de destination d'un avion, urgences professionnelles, par exemple); en outre, il sera dressé une liste des visas délivrés aux frontières". Ceci correspond aux positions communes de l'UE en prévision de l'intégration totale des pays candidats au système Schengen.

Utilisation de documents d'identité internes russes

12. Conformément à la législation lituanienne en vigueur, seul un passeport international valable est accepté pour franchir la frontière, à moins qu'un accord international n'en dispose autrement. Pour l'instant, les résidents de Kaliningrad (mais pas les Russes vivant en Russie continentale, à moins qu'ils n'utilisent le train de transit existant) peuvent utiliser des passeports internes pour franchir la frontière. La Lituanie a demandé à l'UE de clarifier sa position sur les documents de

¹ En tout état de cause, lors de la levée des contrôles aux frontières intérieures, la règle commune selon laquelle les visas ne seront délivrés à la frontière que dans des cas exceptionnels devra être intégralement appliquée.

voyage valables, eu égard notamment à la possibilité qu'au moment de l'adhésion, tous les Russes souhaitant voyager entre Kaliningrad et la Russie continentale ne disposent pas d'un passeport international valable.

13. Le passeport interne russe n'est pas conforme aux recommandations de l'OACI (il n'est pas sécurisé, il peut être facilement falsifié, le texte est en caractères cyrilliques); son utilisation ralentit donc considérablement les procédures de contrôle. Ce document n'est pas sûr et aucun État membre actuel ne l'accepte comme document de voyage valable.

14. Toutefois, bien que l'utilisation de passeports internationaux valables soit de toute évidence fortement recommandée, rien dans l'acquis n'empêcherait la Lituanie d'accepter le passeport interne comme document autorisant la traversée de son territoire (avec un visa apposé sur un feuillet séparé, conformément au règlement n° 333/2002) avant la levée des contrôles aux frontières intérieures, au cas où cela s'avérerait nécessaire pour des Russes voyageant à destination ou en provenance de Kaliningrad qui ne disposeraient pas encore de passeports internationaux. L'acceptation des passeports internes russes (accompagnés d'un visa ou d'un document de transit spécial) ne pourrait être qu'une mesure temporaire et ne saurait se poursuivre après la levée des contrôles aux frontières intérieures.

15. La Russie s'était précédemment engagée à supprimer progressivement les passeports internes d'ici la fin de 2003. Le délai semble à présent reporté à 2006. Dans le mémorandum, la Russie ne fait aucune promesse en ce qui concerne les passeports internes. La Russie souhaite que les passeports internes (accompagnés de certificats de naissance pour les mineurs) soient des documents de voyage valables, après l'adhésion également, et que leur usage soit étendu à d'autres Russes que les résidents de Kaliningrad. Toutefois, lors de précédentes prises de contact, la Russie a informé la Commission que 25 % environ des résidents de Kaliningrad disposaient déjà de passeports internationaux et que les passeports de cette catégorie seraient imprimés en plus grand nombre. Dans la ligne de conduite du 13 mai, il est indiqué que l'UE espère que la Russie délivrera des passeports répondant aux conditions définies par la réglementation de l'OACI.

16. La Lituanie a fait savoir que, pour des raisons pratiques et liées à la sécurité, elle souhaitait ne pas continuer, après l'adhésion, à accepter les passeports internes comme documents de voyage valables. Selon toute probabilité, elle préférerait ne pas élargir l'utilisation de ces passeports suivant les modalités proposées par la Russie.

17. Ainsi, si la Lituanie devait accepter les passeports internes sur une base temporaire après l'adhésion, il faudra établir clairement que leur utilisation devra être abandonnée dès que possible. La Russie devra accepter et reconnaître ce fait.

Possibilité de délivrer des documents de voyage (communautaires) spéciaux

18. Les règles communes sur les visas incluent la liste des pays tiers dont les ressortissants doivent être en possession d'un visa pour franchir les frontières extérieures, la définition des procédures et conditions de délivrance des visas, ainsi qu'un modèle-type de visa et des règles en matière de visa uniforme (article 62 du traité CE). Les procédures et conditions de délivrance des visas relèvent du droit dérivé, qui doit presque continuellement faire l'objet de modifications techniques et pratiques liées à l'évolution du contexte ou à la nécessité de résoudre de nouveaux problèmes. Tel serait le cas si le Conseil décidait d'élaborer un document de voyage spécifiquement destiné au transit entre Kaliningrad et la Russie continentale et équivalent à un visa de transit.

19. Il importe que les nouvelles règles reçoivent une certaine publicité en Russie, faute de quoi les ressortissants russes risquent d'arriver en nombre aux postes-frontières ou par le train, sans les documents nécessaires.

Circulation des marchandises dans le cadre de l'acquis

20. Les conventions internationales sur le transit de marchandises par route (convention TIR) et par voie ferroviaire (COTIF), auxquelles la CE et les pays candidats ont adhéré, permettent déjà (si nécessaire) de faciliter le transport international de marchandises sous scellement. Dans le cadre du régime TIR, la présentation de documents reconnus au niveau international (le carnet TIR) constitue une garantie sur l'ensemble des droits et taxes éventuellement exigibles (dans le cas où une partie des marchandises en transit n'atteindrait pas la destination déclarée). En raison du risque élevé de fraude, les alcools et produits du tabac sont actuellement exclus de cette convention. Pour le transport ferroviaire, les règles de la COTIF permettent d'assouplir certaines dispositions douanières relatives au transit, notamment l'obligation de garantie. La Russie n'a pas adhéré à la COTIF (elle est signataire d'une autre convention ferroviaire internationale, l'accord SMGS, comme la Pologne, la Lituanie et les autres États baltes), mais rien n'empêcherait que les pays candidats, s'ils ont l'assurance que les règles communautaires seront effectivement mises en œuvre, acceptent les documents russes; les documents SMGS sont déjà acceptés en Allemagne (et en Pologne), par exemple.

21. Aucune solution ne va de soi. Conformément à l'acquis, toutes les marchandises, entrant sur le territoire douanier de la Communauté, doivent être soumises à une procédure douanière si elles ne sont pas déjà couvertes par une procédure de transit. Le fait de supprimer toute formalité (en laissant ou non aux Russes le soin, une fois le transit terminé, d'informer la CE si des marchandises sont restées sur le territoire communautaire au lieu d'être acheminées vers la destination annoncée) serait contraire à ce principe fondamental et exposerait l'UE à des tentatives de fraude ou d'évasion fiscale et à d'autres types d'infractions. De surcroît, la Russie bénéficierait ainsi d'un régime plus laxiste que celui régissant la circulation de marchandises extracommunautaires entre les États membres de la CE, et que les pays candidats devront aussi appliquer. Enfin, en l'absence de toute formalité de transit, la Russie n'aurait aucun moyen de distinguer ses propres importations des marchandises en transit, ce qui poserait un problème de perception des droits.

22. Il serait par ailleurs difficile, voire impossible, d'ouvrir un "couloir" séparé pour le transit par voie routière. Une telle solution est peut-être plus facile à envisager pour le trafic ferroviaire, mais elle exigerait des mesures coûteuses pour prévenir les abus, et le risque de détournement ou de fraude resterait important. En outre, elle ne paraîtrait pas acceptable aux pays candidats concernés et serait incompatible avec l'objectif politique général consistant à créer avec la Russie un espace économique commun visant, notamment, à faciliter les échanges.

23. La Russie pourrait, en théorie, adhérer à la Convention CE-AELE relative à un régime de transit commun. Mais ce serait un processus très long, notamment parce qu'il implique que la Russie puisse déployer un système entièrement informatisé sur l'ensemble de son territoire, ce qui n'est pas envisageable à court terme, compte tenu des moyens dont dispose son administration douanière. De surcroît, le seul avantage d'un régime de transit commun par rapport à la procédure TIR serait de permettre le transit des alcools et produits du tabac exclus du régime TIR, mais à des conditions draconiennes ou au prix de garanties très élevées.

Évaluation

24. Sur la principale question de fond, à savoir **la circulation des personnes**, l'acquis repose sur le principe selon lequel le meilleur moyen de préserver la sécurité de l'UE est d'exiger des personnes transitant par le territoire des États membres de l'UE qu'elles produisent des documents appropriés. L'obligation de visa pour les citoyens russes sera maintenue aussi longtemps que la Russie figurera sur la liste des pays tiers dont les ressortissants doivent posséder un visa pour franchir les frontières extérieures des États membres de l'UE.

25. La Commission note avec intérêt la proposition russe d'ouvrir des pourparlers sur les conditions nécessaires à la création, à terme, d'un régime **d'exemption de visa**. Elle est d'avis que la proposition

russe contient des éléments utiles déjà en cours d'examen dans le cadre des structures prévues par l'APC. Avant cela, l'UE et la Russie peuvent définir et mettre en œuvre les mesures nécessaires pour établir les conditions d'abolition du régime de visas, la coopération en matière de criminalité et d'immigration clandestine devrait être immédiatement renforcée et comprendre la préparation d'un accord de réadmission. À ce stade, il serait prématuré de prévoir un calendrier précis pour la suppression de l'obligation de visa.

Dans ce contexte, il sera primordial que le calendrier de la levée des contrôles aux frontières intérieures avec les nouveaux États membres concernés soit totalement indépendant du calendrier de la création à terme d'un régime d'exemption de visa entre l'Union européenne et la Fédération de Russie.

Le sous comité en charge des questions de la JAI (n° 6) pourrait servir de forum à ces discussions. Si cela se justifie, notamment sur les questions de gestion et de contrôle des frontières, les pays candidats devraient être invités à y participer.

26. Outre les possibilités énoncées dans la "ligne de conduite" (visas de transit à entrées multiples, exonérés de droits ou à droits réduits), l'on pourrait envisager des solutions fondées sur tout ou partie des dispositions transitoires suivantes, sous réserve d'un réexamen à l'issue d'un délai adapté à la situation:

i) La Commission pense qu'il faudrait envisager la délivrance d'un document de transit spécial ("**Document facilitant le transit**"). Ce document, remis aux personnes de bonne foi de nationalité russe qui font souvent le trajet direct entre Kaliningrad et la Russie continentale, équivaldrait à un visa de transit à entrées multiples. Les autorités russes pourraient fournir, à l'avance, les listes des personnes qui effectuent souvent ce voyage. Le document, exonéré de droits ou à droits réduits, serait ensuite délivré par les consulats des pays candidats concernés. L'annexe I expose en détail la manière dont ce nouveau système pourrait fonctionner.

ii) La Commission est disposée à poursuivre l'examen de la faisabilité d'une **exemption de visa pour les passagers des trains directs** (il ne serait pas possible d'assurer une séparation adéquate dans le cas du transport en bus). Pour assurer la sécurité de ces trains, il faudrait que ceux-ci aillent à une vitesse suffisamment rapide et que les voitures soient construites de manière à empêcher les passagers de quitter le train sans la permission des autorités lituaniennes. Ces trains n'existent pas à l'heure actuelle. Il va de soi que les trains et les voies devront être sensiblement modernisés; les investissements nécessaires prendront du temps et la Lituanie, en particulier, aura besoin d'un soutien important pour pouvoir les mener à bien. Comme indiqué dans le mémorandum russe, les autorités lituaniennes doivent conserver le droit de refuser l'entrée sur leur territoire et d'effectuer des contrôles pendant le transit. L'adoption d'une telle solution ne supposerait pas l'obtention, par la Russie, de droits extraterritoriaux analogues à la notion de "corridor". Toute décision concernant cette solution ne pourrait être prise que par l'UE élargie sur la base d'un examen approfondi et après la levée des obstacles techniques. Après l'adhésion de la Lituanie, l'UE est prête à examiner la faisabilité juridique et technique des trains directs, sans obligation de visa.

Cette option est examinée plus en détail à l'annexe II.

27. L'instauration du document facilitant le transit exigerait l'entière coopération des pays candidats et un soutien administratif et financier approprié de la part de la CE. Elle nécessiterait également l'entière coopération de la Russie, notamment pour la création de nouveaux consulats, la fourniture des listes de citoyens russes qui remplissent les conditions d'obtention du "document facilitant le transit", la réadmission des personnes ayant indûment prolongé leur séjour (ce qui suppose la conclusion et la mise en œuvre d'un accord de réadmission) et la ratification de l'accord frontalier avec la Lituanie. En outre, la Russie devrait accélérer considérablement la délivrance de passeports internationaux à ses citoyens selon un calendrier déterminé. Pendant une période transitoire de courte durée, les passeports internes russes pourraient être acceptés en même temps que les visas et le document facilitant le transit.

28. Il faudrait contrôler la mise en œuvre et la gestion de la solution envisagée pour le document facilitant le transit, au moyen, si nécessaire, de réunions qui associeraient toutes les parties concernées, y compris les pays candidats, dans le cadre des institutions APC².

29. Il serait nécessaire que l'UE assure aux pays candidats que le fait pour eux d'accepter les dispositions ci-dessus et de les mettre en œuvre ne retardera pas en soi la levée des contrôles aux frontières intérieures, c'est-à-dire leur intégration totale dans l'espace Schengen.

30. En ce qui concerne les **marchandises**, la Commission estime que le régime de transit douanier qui s'appliquera après l'élargissement, et qui assurera leur libre passage par la Communauté entre la Russie et Kaliningrad, en franchise de droits de douane ou de transit, exception faite des frais administratifs et de transport (conformément à l'Accord de partenariat et de coopération), est adapté à la situation, et qu'en termes de formalités, les conventions et procédures existantes offrent suffisamment de souplesse.

31. Toute décision d'exempter de formalités les marchandises en transit dans la Communauté serait contraire à la règle fondamentale appliquée dans le monde entier, y compris en Russie, qui veut que la circulation des marchandises de pays tiers sur le territoire national soit soumise à un contrôle. Une telle solution serait donc incompatible avec l'acquis. De plus, faire transiter des marchandises par des couloirs prédéterminés poserait des problèmes pratiques considérables, sans compter que cette solution serait inacceptable pour les pays candidats.

² Des solutions techniquement plus avancées, telles que des cartes électroniques ayant la même valeur qu'un visa seraient longues et coûteuses à mettre en place et exigeraient une coopération très étroite avec les pays tiers (c'est-à-dire la Russie et le Belarus). En cas de besoin, ces solutions pourraient être mises en œuvre à plus long terme.

Conclusions

32. La Commission estime qu'en ce qui concerne le transit de personnes entre Kaliningrad et la Russie continentale, certaines des propositions présentées par la Russie méritent un examen attentif. Elle recommande, par conséquent, que la position de l'UE se fonde sur l'ensemble des mesures suivantes qui viennent en complément de celles déjà prévues dans la ligne de conduite du 13 mai 2001:

- a) les autorités consulaires des Etats-membres de l'UE ou les Etats candidats à l'adhésion pourraient délivrer un "document facilitant le transit" aux citoyens russes voyageant par la route ou par le rail, dans les conditions définies à l'annexe I, exclusivement pour le transit direct entre Kaliningrad et la Russie continentale. Le fonctionnement du système en question serait examiné régulièrement dans le cadre des institutions de l'APC lors de réunions associant toutes les parties concernées, y compris les pays candidats concernés;
- b) cette solution supposerait que la Russie coopère pour qu'un accord intervienne rapidement sur la création des nouveaux consulats demandés par la Lituanie;
- c) des visas de transit pourraient être obtenus aux frontières pour des raisons humanitaires, comme le prévoit l'acquis. À très brève échéance, avant l'ouverture des consulats indispensables, une certaine latitude pourrait s'avérer nécessaire. Le document facilitant le transit ne serait pas délivré à la frontière;
- d) pendant une période de deux ans allant jusqu'à la fin de 2004, les autorités lituaniennes peuvent convenir que les documents de voyage internes russes seront valables aux fins de la délivrance de visas ou de documents facilitant le transit. En conséquence, la Russie devrait accepter qu'en 2005, seuls les passeports reconnus à l'étranger seraient autorisés.
- e) l'UE devrait être disposée à examiner, avec la Russie et la Lituanie, la possibilité d'autoriser une exemption de visa pour les voyages effectués par trains "directs" spéciaux, comme le propose la Russie et, en particulier, les conditions nécessaires pour assurer la sécurité du transit. Toute décision concernant cette solution ne pourrait être prise que par l'UE élargie sur la base d'un examen approfondi et après la levée des obstacles techniques. Après l'adhésion de la Lituanie, l'UE est prête à examiner la faisabilité juridique et technique des trains directs, sans obligation de visa.

Il serait nécessaire d'établir clairement que les autorités lituaniennes doivent conserver le droit de refuser l'entrée sur leur territoire et de procéder à des contrôles durant le transit. L'adoption d'une telle solution ne supposerait pas l'obtention, par la Russie, de droits extraterritoriaux analogues à la notion de "corridor".

- f) l'UE devrait examiner la proposition faite par la Russie d'ouvrir des discussions sur la définition des conditions nécessaires à l'établissement éventuel d'un régime de circulation dispensé de visa. Les discussions au sein des institutions de l'ACP, notamment le 6^o sous-comité, devraient être intensifiées et impliquer les Etats candidats. Ce sous-comité traite également de la coopération en matière de gestion commune des frontières, y compris la lutte contre le crime transfrontalier et l'immigration illégale, et devrait préparer un accord de réadmission. D'une manière générale, les progrès accomplis en matière de JAI joueront, dans ce contexte, un rôle important.
33. L'UE devrait fournir des garanties contraignantes juridiquement à la Lituanie sur les points suivants:
- l'acceptation de chacune des mesures du paquet ne compromettra ni ne compliquera aucunement la levée des contrôles aux frontières intérieures,
 - le cas échéant, une assistance lui sera proposée pour mettre en place de ces mesures.

34. En ce qui concerne l'instauration du document facilitant le transit, les modifications techniques à la réglementation existante devraient être incorporées dans les listes à soumettre aux pays candidats, comme dans le cas des autres dispositions de droit dérivé applicables.

35. Pour le transport de marchandises, la convention internationale sur le transport routier (TIR) permet de faire transiter des marchandises en accomplissant relativement peu de formalités et, s'agissant du transit ferroviaire, les dispositions communautaires permettent aux États membres d'adopter des procédures simplifiées, par exemple d'accepter les documents russes actuels (SMGS). Les autres solutions (passage sans formalités, assorti ou non de contrôles a posteriori en Russie) sont inacceptables ou ne présentent aucun avantage en termes de procédures (adhésion de la Russie aux conventions "Transit commun" et "Document Administratif Unique", hypothèse qui n'est de toute façon pas réaliste pour l'instant).

36. L'UE, par l'intermédiaire de TACIS, a déjà offert son aide à la Russie pour accélérer le passage des frontières et la délivrance de passeports conformes aux normes de l'OACI, en particulier aux résidents de Kaliningrad. Toutefois, les solutions au problème de la circulation des personnes et des marchandises devraient s'accompagner d'une coopération plus large concernant l'avenir de la région de Kaliningrad, qui porterait tant sur les problèmes qui leur sont communs dans les domaines de la criminalité organisée, de la gestion des frontières, de l'environnement et de la santé humaine, que sur le développement économique, comme le prévoit la lettre du 23 mai adressée par le président Prodi au président Putin.

37. Si possible, l'ensemble de mesures ci-dessus devrait être joint à la déclaration commune présentée pour approbation au sommet UE-Russie à Copenhague le 11 novembre.

FONCTIONNEMENT DU SYSTEME DE "DOCUMENT FACILITANT LE TRANSIT"

1. Tout citoyen russe effectuant des voyages fréquents et directs entre Kaliningrad et la Russie continentale pourrait solliciter un "document facilitant le transit". Afin d'accélérer la délivrance dudit document, les autorités russes pourraient fournir à l'avance des listes contenant les noms des personnes qui réunissent les conditions de son obtention. Les pays de transit conserveront le droit de retirer le bénéfice de ce document à certaines personnes, en cas, par exemple, d'utilisation abusive avérée du système ou de risques pour la sécurité publique du pays de transit.
2. Le document facilitant le transit pourrait se présenter sous la forme d'un carnet sécurisé, dont la première page contiendrait des données à caractère personnel similaires à celles recommandées par l'OACI pour les passeports. Une vignette adhésive sécurisée y serait apposée. Sa validité serait d'un an ou plus.

Ce carnet, équivalent à un visa à entrées multiples, serait valable exclusivement pour le transit entre deux territoires appartenant au même pays, mais séparés par le territoire d'un ou plusieurs États membres.

Le document facilitant le transit serait renouvelable.

3. D'autres dispositions techniques et pratiques devraient être insérées dans le droit dérivé (apposition sur le document facilitant le transit de cachets d'entrée ou de sortie permettant de contrôler la durée du séjour, le lieu de délivrance du document facilitant le transit, son coût, etc.).
4. Le document facilitant le transit serait délivré par un consulat d'un pays candidat concerné. L'absence d'automaticité éviterait toute atteinte à la souveraineté des États. Les pays candidats devraient envisager l'extension du réseau de leurs consulats.

Ils pourraient également examiner la possibilité d'une reconnaissance mutuelle de toutes les catégories de visas, y compris du document facilitant le transit, afin d'éviter que les citoyens russes transitant par deux ou trois pays différents soient dans l'obligation de demander deux ou trois visas; ce faisant, ils anticiperaient la reconnaissance mutuelle des visas exigée par les dispositions de Schengen.

5. En outre:
 - cette question n'aurait pas à être réglée lors des négociations d'adhésion sur le chapitre 24, car le principe fondamental de l'acquis, en l'espèce, l'obligation de visa pour la Russie, serait maintenu; les modifications techniques nécessaires seraient incorporées dans les listes à soumettre aux pays candidats, en même temps que les autres dispositions de droit dérivé.
 - la réglementation relative au document facilitant le transit serait contraignante pour tous les États membres; ce régime particulier ne ferait donc pas obstacle, en soi, à la levée des contrôles aux frontières intérieures par les futurs États membres.
6. Le cadre légal nécessaire pourrait prendre la forme d'un règlement communautaire, qui permettrait:
 - de définir une nouvelle forme de transit, d'un point à un autre du même pays tiers via le territoire d'un ou plusieurs États membres de l'UE, puisque cette notion n'est pas précisée pour l'instant dans l'acquis;

- de confirmer que ce document facilitant le transit serait considéré comme équivalent à un visa;
- d'autoriser le transit à entrées multiples entre différents points d'un même pays tiers, et ce pour une certaine durée (le cas échéant pour plusieurs années);
- de limiter la durée du transit à 24 ou 36 heures, par exemple, au lieu de 5 jours pour un transit normal;
- de prévoir des sanctions en cas d'abus, par exemple des sanctions financières ou, en dernier lieu, le retrait du document;
- de définir des caractéristiques de sécurité adéquates en utilisant la procédure prévue par le règlement n° 334/2002.

EXEMPTION DE L'OBLIGATION DE VISA POUR LES PASSAGERS EMPRUNTANT

UN MOYEN DE TRANSPORT DIRECT

1. OBLIGATIONS PREVUES PAR L'ACQUIS

L'acquis communautaire dans ce domaine se compose à la fois de l'héritage de Schengen (devenu à présent l'acquis CE/UE) et du règlement relatif aux visas, qui a inscrit la Russie sur la liste des pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour pénétrer sur le territoire de l'UE.

Aux termes de l'article 5 de la convention de Schengen, pour un séjour n'excédant pas trois mois, l'entrée sur le territoire de l'UE peut être accordée au ressortissant d'un pays tiers qui remplit les conditions suivantes:

1. posséder un document de voyage valable et un visa valable si celui-ci est requis;
2. présenter le cas échéant les documents justifiant de l'objet et des conditions du séjour envisagé et disposer des moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays de provenance, ou être en mesure d'acquérir légalement ces moyens;
3. ne pas être signalé aux fins de non-admission;
4. ne pas être considéré comme pouvant compromettre l'ordre public, la sécurité nationale ou les relations internationales des États membres.

La première condition est fondamentale et a fait l'objet de discussions approfondies dans le cadre du transit à destination et en provenance de Kaliningrad. La question des passeports internes est examinée ci-dessous.

La deuxième condition ne concerne pas directement le transit à destination et en provenance de Kaliningrad. Il est assez peu probable que, pour le transit direct à destination et en provenance de Kaliningrad, les États membres concernés (la Lituanie, principalement) fixent des conditions relatives, par exemple, à la possession de moyens de subsistance suffisants pour la durée du séjour envisagé. Aucun pays candidat n'a soulevé cette question.

La troisième condition, qui implique l'utilisation du SIS et le recours à l'article 96 de la convention de Schengen, peut être appliquée sans réserve dès la levée des contrôles aux frontières intérieures. En attendant cette levée, les nouveaux États membres utiliseront les registres nationaux pour vérifier que la personne concernée est indésirable et lui refuser l'entrée. Par la suite, le SIS sera utilisé pour vérifier si oui ou non l'entrée doit être refusée. Les États membres doivent, pour refuser l'entrée, utiliser le registre commun des données visées à l'article 96, figurant dans le SIS, en raison de la suppression des contrôles aux frontières intérieures.

Les États membres échangent des informations (en dehors du SIS) concernant la quatrième condition également.

Les ressortissants de certains pays tiers, parmi lesquels figure la Russie, doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres (article 1, paragraphe 1, du règlement relatif aux visas). La Cour a indiqué qu'à la lumière de l'article 3, sous d), du traité CE, si ce franchissement des frontières extérieures ne vise pas l'entrée et la circulation à l'intérieur du territoire communautaire, le visa peut ne pas être obligatoire (affaire C-170/96, point 22). Par conséquent, les passagers d'un train traversant le territoire communautaire sans s'y arrêter peuvent, dans certains cas, être exemptés de l'obligation de visa. La Cour n'a cependant adopté ce point de vue que dans le cas du transit aéroportuaire et le Conseil a, dans le droit fil de cette jurisprudence, rédigé l'article 2, deuxième tiret, du règlement relatif aux visas de telle sorte que l'exemption de l'obligation d'un visa de transit pour le transit à travers le territoire des États membres n'est valable que pour le transit aéroportuaire. Toutefois, un élargissement du champ d'application de cette exception n'est pas exclu sur la base de l'arrêt de la Cour et une adaptation de l'acquis en ce sens serait possible.

2. PROPOSITIONS RELATIVES AU TRANSIT

En voyageant en avion ou en utilisant la liaison par ferry qui est envisagée, les Russes peuvent entrer et sortir de l'enclave de Kaliningrad sans visa, s'ils sont munis d'un passeport interne. Les conditions prévues par l'acquis ne sont applicables qu'en cas de déplacement terrestre. Il est évident (le mémorandum russe l'admet d'ailleurs) que les personnes se déplaçant en voiture devront être soumises aux obligations normales imposée par l'acquis (visa, document de voyage, contrôle aux frontières), ce qui implique le recours aux possibilités prévues par l'acquis pour faciliter le transit (visas à entrées multiples, droits de visa). Le transit automobile en provenance de la Russie continentale est déjà soumis à ce régime (depuis 1995).

Le mémorandum russe propose un régime de transit prévoyant l'exemption de l'obligation de visa pour les personnes voyageant en train et en autocar. En outre, la Russie a demandé une "procédure simplifiée de délivrance de visa" à la frontière pour les personnes voyageant en voiture. Ces propositions présentent, de toute évidence, un intérêt réel par rapport à l'invitation adressée par le Conseil européen de Séville à la Commission, la priant d'étudier la possibilité de faire preuve de souplesse "dans le respect de l'acquis".

Les trois modes de déplacement terrestre

1.1. Train

Le régime de transit ferroviaire ne saurait être conforme à l'acquis que moyennant le respect d'une condition fondamentale: aucun voyageur ne doit pouvoir quitter le train alors que celui-ci traverse le territoire lituanien. Si le respect de cette condition peut être garanti, les exigences précitées de l'acquis et, surtout l'obligation de visa, ne sont pas nécessairement d'application. Il est cependant évident que, pour assurer la sécurité de ce type de transit, la Lituanie doit être en mesure d'exercer un contrôle total du train et de ses passagers; le mémorandum russe semble admettre cet élément.

En d'autres termes, le transit ferroviaire ne sera possible qu'après l'adhésion si la formule est acceptée par la Lituanie et si la sécurité du transit peut être garantie afin de veiller à ce que toutes les personnes franchissant les frontières extérieures soient identifiées avant que le train ne pénètre sur le territoire lituanien et que nul ne puisse monter à bord du train ou en

descendre après les contrôles. Si les parties convenaient de la compatibilité de ces règles avec l'acquis de Schengen, ces mêmes règles s'appliqueraient d'une manière identique après la levée des contrôles aux frontières intérieures et n'empêcheraient pas la Lituanie d'appliquer l'acquis de Schengen dans son intégralité.

En pratique, cela signifie que la Lituanie devrait pouvoir

1. inspecter les documents de voyage afin de vérifier l'identité des voyageurs et de savoir avec certitude qui est à bord du train (ce qui inclut la possibilité de refuser l'entrée de personnes indésirables),
2. garantir physiquement la sécurité du transit, ce qui signifie qu'aucune entrée sur le territoire lituanien n'est possible.

Le train devrait être un train direct, faisant l'objet d'une surveillance totale au cours du transit à travers la Lituanie. Seuls des arrêts techniques seraient autorisés. Idéalement, le train de transit devrait être un train à grande vitesse. Dans ce contexte, le terme "à grande vitesse" signifie uniquement qu'un train de transit direct de ce type doit se déplacer à une vitesse suffisamment élevée et constante pour empêcher quiconque de sauter du train. Il sera fondamental de pouvoir garantir le respect présent ou futur de cette condition.

La Lituanie a clairement indiqué qu'à l'heure actuelle, la sécurité du transit n'atteignait pas un niveau acceptable: les personnes sautant du train profitent du fait que le train roule lentement, s'arrête à plusieurs reprises sur le territoire lituanien et ne fait pas l'objet d'une surveillance suffisante durant le transit. Il convient donc d'examiner d'une manière plus approfondie cette formule de transit.

De son côté, la Russie a présenté plusieurs propositions afin de contribuer à assurer la sécurité du régime de transit.

L'UE devrait envisager la proposition russe concernant les trains en transit d'une manière positive, afin de prendre une décision en connaissance de cause au sujet de sa compatibilité avec l'acquis de Schengen et de ses conséquences sur l'application de l'intégralité de cet acquis par la Lituanie. Certaines autres questions portant sur le fonctionnement du système devraient être soumises à la délégation russe. En fonction des résultats obtenus, l'UE pourra éventuellement garantir à la Lituanie que ce régime n'empêchera ni ne retardera la levée des contrôles aux frontières intérieures entre la Lituanie et les autres États membres.

1.2. Bus

La même condition fondamentale est d'application concernant la proposition russe relative aux bus en transit: pour que le régime de transit soit conforme à l'acquis, les passagers ne doivent pas être en mesure de quitter le bus alors que celui-ci traverse le territoire lituanien. Cependant, dans le cas des bus, il est impossible d'assurer la sécurité du transit d'une manière acceptable. La première condition peut être remplie: toute personne franchissant la frontière lituanienne fera l'objet d'un contrôle. La deuxième condition, la sécurité du transit, ne sera pas facile à mettre en place et il sera même impossible de la faire respecter par les êtres humains. En pratique, on peut s'attendre à ce que les voyageurs doivent s'arrêter au cours du transit, ce qui reviendrait à pénétrer sur le territoire lituanien sans visa. En outre, assurer la sécurité d'un transit de ce type imposerait une charge disproportionnée aux autorités lituaniennes car elles devraient escorter tous les bus pendant toute la durée du transit.

En conclusion, il n'y a aucun moyen d'organiser le transit par bus d'une manière qui soit conforme à l'acquis. Quoi qu'il en soit, la Lituanie pourrait éprouver des difficultés, sur les plans politique et pratique, à accepter l'idée de bus de transit.

1.3. Voitures

La Russie n'exige plus de régime de transit avec exemption de l'obligation de visa pour les véhicules privés, mais tient absolument à voir mettre en place une procédure simplifiée de délivrance de visas à la frontière pour ce type de transit.

La délivrance de visas aux frontières est légalement possible tant que les contrôles aux frontières intérieures ne seront pas levés, mais il n'est pas de l'intérêt de l'UE de se prononcer en faveur d'une utilisation de cette possibilité à une fréquence plus élevée que ce que prévoit l'acquis de Schengen (soit dans des cas exceptionnels). Effectuer un contrôle efficace des registres nationaux requis à la frontière avant de délivrer un visa prend un temps considérable et est même difficile. En outre, compléter et imprimer le formulaire de demande de visa et les nouvelles vignettes-visa (règlements n° 1683/95 and 334/02) exigent beaucoup de temps, ce qui pourrait entraver encore davantage le franchissement des frontières, alors que ce franchissement est déjà extrêmement lent et difficile à l'heure actuelle. Les points de franchissement de la frontière devraient également être dotés des équipements sophistiqués et coûteux nécessaires pour fabriquer les vignettes-visa. La Lituanie a indiqué qu'elle ne souhaitait pas utiliser cette possibilité d'une manière plus généralisée que ce que prévoit l'acquis de Schengen. Il est fondamental de garantir un nombre suffisant de consulats pour assurer une délivrance efficace et précise des visas. Reconnaître que les pays candidats devront peut-être délivrer des visas à la frontière et le prévoir dans un accord avec la Russie sont deux choses totalement différentes.

L'ouverture de consulats près de la frontière faciliterait grandement les choses, étant donné que la Commission recommande que le principe de la délivrance de visas à la frontière ne soit pas accepté lors des discussions avec la Russie. La Lituanie est prête à ouvrir des consulats aux frontières avec l'enclave de Kaliningrad (Sovetsk) et avec le Belarus (Grodno). Il conviendra d'examiner la nécessité d'un financement communautaire supplémentaire.

LIGNE DE CONDUITE DU 13 MAI 2002
KALININGRAD: CIRCULATION ET TRANSIT DES PERSONNES

Eu égard aux efforts consentis pour examiner les possibilités existant dans le cadre de l'acquis et compte tenu de la longue liste de réunions prévues ce printemps entre l'UE et la Russie, il est clair que l'UE accorde une priorité très élevée à la situation de Kaliningrad. Toutefois, c'est à la Russie qu'incombe en dernier ressort la responsabilité de Kaliningrad. Nul ne peut faire plus pour améliorer la situation de Kaliningrad. que la Russie elle-même.

L'acquis de l'UE et ses conséquences pour Kaliningrad

Le présent document informel se réfère à la période allant de l'adhésion à l'UE à la suppression des contrôles aux frontières intérieures vis-à-vis des nouveaux États membres. À l'issue de cette période, l'acquis de Schengen sera intégralement mis en œuvre.

L'acquis en vigueur prévoit que les ressortissants des pays tiers figurant à l'annexe I du règlement (CE) n° 539/2001, modifié par le règlement (CE) n° 2414/2001, doivent être en possession d'un visa accompagnant un document de voyage valide pour franchir la frontière extérieure des États membres. Cette exigence s'applique aussi bien au transit qu'aux séjours d'une durée maximale de trois mois. Les visas délivrés par les nouveaux États membres seront des visas nationaux délivrés conformément à la législation nationale, dans le respect des principes de l'acquis en matière de délivrance de visas.

L'UE a consulté les pays candidats concernés, étant entendu bien sûr que, avant l'adhésion, l'adoption de mesures relève d'une décision nationale souveraine de ces pays. Toutefois, il faudrait éviter d'envisager des mesures susceptibles de compromettre la mise en œuvre intégrale de Schengen, et les pays candidats ne sont pas censés mettre en place des mesures qui seraient contraires aux principes fondamentaux de l'acquis.

Compte tenu de ce qui précède, les principales possibilités qui existent dans le cadre de l'acquis sont les suivantes:

- visas à entrées multiples délivrés au cas par cas, y compris un traitement plus favorable pour certaines catégories de travailleurs telles que les routiers et les équipages de certains moyens de transport, qui sont régulièrement appelés à franchir la frontière;
- souplesse en ce qui concerne les droits de visa jusqu'à la suppression des contrôles aux frontières intérieures;
- exemptions de l'obligation de visa pour certaines catégories de personnes, comme prévu dans le règlement (CE) n° 539/2001;
- en règle générale, les visas seront délivrés par les bureaux consulaires.

S'ils choisissent de faire usage des possibilités existant dans le cadre de l'acquis, les pays candidats s'attendent en principe à ce que le principe de réciprocité s'applique.

Il est important de noter que l'acquis garantit, dans l'intérêt des deux côtés de la frontière, que le franchissement peut intervenir d'une manière contrôlée et sûre, sans entraver inutilement la circulation des personnes.

La voie à suivre

De nouvelles mesures susceptibles d'améliorer la situation de Kaliningrad sont actuellement examinées dans le cadre de l'APC. Une assistance est et peut être fournie par le biais des programmes d'aide extérieure de l'UE, par exemple le développement des infrastructures aux points de passage frontaliers, la modernisation des procédures de franchissement des frontières et les actions de formation visant à faciliter la circulation des personnes et des biens, ainsi que la coopération avec la Russie dans la lutte contre la criminalité organisée et la corruption. Le Groupe d'action contre la criminalité organisée dans la région de la mer Baltique organise à cet égard des opérations conjointes utiles menées par les services répressifs.

Une assistance est et peut être fournie, s'il y a lieu, par le biais d'autres programmes communautaires pour des activités similaires, y compris les services consulaires.

Dans le cadre de la coopération visant à faciliter la délivrance de visas et le franchissement des frontières, l'UE attend de la Russie qu'elle joue le rôle qui est le sien en vue de faciliter la collaboration entre son administration des douanes et ses services chargés de la gestion des frontières et de l'immigration et ceux de l'UE, comme le prévoit d'ailleurs le protocole à l'APC. Cette collaboration, qui doit aller au-delà des aspects exclusivement liés à Kaliningrad, devrait porter sur les domaines suivants: conclusion d'un accord de réadmission et d'arrangements appropriés dans ce contexte; action visant à faciliter l'établissement et le fonctionnement de consulats sur le territoire de l'oblast de Kaliningrad et le reste de la Russie; gestion des frontières sur la base de frontières délimitées par des accords ratifiés; délivrance à Kaliningrad de passeports remplissant les conditions prévues par la réglementation de l'OACI ; autres questions JAI jugées pertinentes.

CALENDRIER PROVISOIRE DES PROCHAINES ÉTAPES

- du 12 au 14 septembre: Réunion informelle des ministres compétents pour la JAI
- 18 septembre: Examen de la communication par le Collège
- 25 septembre: 1er examen au COREPER
- 30 septembre: 1er examen au Conseil Affaires Générales
- 24 et 25 octobre: Conseil européen devant arrêter la position de l'UE à adopter au sommet UE-Russie
- du 25 octobre au 10 novembre: Contacts avec le gouvernement russe
- 5 novembre: Réunion entre la Troïka JAI de l'UE et la Russie
- 11 novembre: Sommet UE-Russie à Copenhague (déclaration commune)