



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

2009/0028(COD)

13.11.2009

*****I**

PROJET DE RAPPORT

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la convention d'application de l'Accord de Schengen et le règlement (CE) n° 562/2006 en ce qui concerne la circulation des personnes titulaires d'un visa de long séjour
(COM(2009)0091 – C6-0076/2009 – 2009/0028(COD))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Carlos Coelho

Légende des signes utilisés

- * Procédure de consultation
majorité des suffrages exprimés
- **I Procédure de coopération (première lecture)
majorité des suffrages exprimés
- **II Procédure de coopération (deuxième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune
majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune
- *** Avis conforme
majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE
- ***I Procédure de codécision (première lecture)
majorité des suffrages exprimés
- ***II Procédure de codécision (deuxième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune
majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune
- ***III Procédure de codécision (troisième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

Amendements à un texte législatif

Dans les amendements du Parlement, les modifications souhaitées sont indiquées en ***gras et italique***. Pour les actes modificatifs, les parties reprises telles quelles d'une disposition existante que le Parlement souhaite amender, alors que la Commission ne l'a pas modifiée, sont marquées en **gras**. D'éventuelles suppressions concernant de tels passages sont signalées comme suit: [...]. Le marquage en *italique maigre* est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du texte législatif pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

SOMMAIRE

	Page
PROJET DE RÉOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	5
EXPOSÉ DES MOTIFS	9

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la convention d'application de l'Accord de Schengen et le règlement (CE) n° 562/2006 en ce qui concerne la circulation des personnes titulaires d'un visa de long séjour (COM(2009)0091 – C6-0076/2009 – 2009/0028(COD))

(Procédure de codécision: première lecture)

Le Parlement européen,

- vu la proposition de la Commission au Parlement européen et au Conseil (COM(2009)0091),
 - vu l'article 251, paragraphe 2, et l'article 62, paragraphe 2, point a), et paragraphe 3, du traité CE, conformément auxquels la proposition lui a été présentée par la Commission (C6-0076/2009),
 - vu l'article 55 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et l'avis de la commission des affaires juridiques (A7-0000/2009),
1. approuve la proposition de la Commission telle qu'amendée;
 2. demande à la Commission de le saisir à nouveau, si elle entend modifier de manière substantielle cette proposition ou la remplacer par un autre texte;
 3. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission.

Amendement 1

Proposition de règlement – acte modificatif

Article 1 – point –1 (nouveau)

Convention d'application de l'Accord de Schengen

Article 21 – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission

Amendement

(-1) À l'article 21 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen, le paragraphe 1 est modifié comme suit:

"1. Les étrangers titulaires d'un titre de séjour délivré par une des Parties Contractantes peuvent, sous le couvert de ce titre ainsi que d'un document de voyage, ces documents étant en cours de validité, circuler librement pour une

durée n'excédant pas trois mois sur toute période de six mois sur le territoire des autres Parties Contractantes, pour autant qu'ils remplissent les conditions d'entrée visées à l'article 5, paragraphe 1, points a), c) et e), du règlement (CE) n° 562/2006 et qu'ils ne figurent pas sur la liste de signalement nationale de la Partie Contractante concernée.

Or. en

Justification

L'amendement précise que les titulaires d'un titre de séjour et, si la proposition de la Commission à l'examen est adoptée, les titulaires d'un visa de long séjour peuvent circuler librement dans l'espace de Schengen pendant trois mois sur toute période de six mois. Selon la durée de validité du visa, la libre circulation peut s'appliquer non seulement à une seule période de trois mois mais aussi à deux ou à plusieurs périodes de trois mois.

Amendement 2

Proposition de règlement – acte modificatif

Article 1 – point 1 bis (nouveau)

Convention d'application de l'Accord de Schengen

Article 23 – paragraphe 2

Texte proposé par la Commission

Amendement

(1 bis) À l'article 23 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen, le paragraphe 2 est modifié comme suit:

"2. L'étranger qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions de séjour de courte durée applicables sur le territoire de l'une des Parties contractantes, mais qui dispose d'un titre de séjour ou d'une autorisation de séjour provisoire ou d'un visa de long séjour en cours de validité délivrés par une autre Partie Contractante, doit se rendre sans délai sur le territoire de cette Partie Contractante."

Or. en

Justification

L'amendement vise à empêcher l'utilisation abusive de la liberté de circulation que la proposition législative à l'examen accorde aux titulaires d'un visa de long séjour.

Amendement 3

Proposition de règlement – acte modificatif

Article 1 – point 2 bis (nouveau)

Règlement (CE) n° 562/2009

Article 5 – paragraphe 4 – point a

Texte proposé par la Commission

Amendement

(2 bis) À l'article 5 du règlement (CE) n° 562/2009, le paragraphe 4, point a), est modifié comme suit:

"a) les ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas toutes les conditions visées au paragraphe 1, mais qui sont titulaires d'un titre de séjour, d'un visa de long séjour ou d'un visa de retour délivré par l'un des États membres ou, lorsque cela est requis, d'un titre de séjour ou d'un visa de long séjour et d'un visa de retour, se voient autorisés à entrer aux fins de transit sur le territoire des autres États membres afin de pouvoir atteindre le territoire de l'État membre qui a délivré le titre de séjour, le visa de long séjour ou le visa de retour, sauf s'ils figurent sur la liste nationale de signalements de l'État membre aux frontières extérieures duquel ils se présentent et si ce signalement est assorti d'instructions quant à l'interdiction d'entrée ou de transit;"

Or. en

Justification

Il importe d'adapter l'article 5, paragraphe 4, point a), du Code frontières Schengen pour tenir compte de la liberté de voyager accordée aux titulaires d'un visa de long séjour par la proposition législative à l'examen.

Amendement 4

Proposition de règlement – acte modificatif Article 2

Texte proposé par la Commission

Le présent règlement est sans préjudice de l'obligation qui incombe aux États membres, en vertu d'autres instruments de droit communautaire, de délivrer des titres de séjour aux ressortissants de pays tiers.

Amendement

Le présent règlement est sans préjudice de l'obligation qui incombe aux États membres, en vertu d'autres instruments de droit communautaire, de délivrer des titres de séjour aux ressortissants de pays tiers, **notamment:**

- *la directive 2005/71/CE du Conseil,*
- *la directive 2004/114/CE du Conseil,*
- *la directive 2003/86/CE du Conseil,*
- *la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, et*
- *la directive 2003/109/CE du Conseil.*

Or. en

Justification

La proposition de la Commission à l'examen a pour objectif général de corriger les incidences négatives sur la libre circulation des ressortissants de pays tiers que peut avoir la réticence des États membres à délivrer des permis de séjour en temps utile. Il importe donc d'insister sur les obligations spécifiques qui sont celles des États membres en vertu du droit communautaire qui leur impose de délivrer des permis de séjour dans un certain délai à certaines catégories de ressortissants de pays tiers.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Introduction

La convention de Schengen prévoit que les titulaires d'un visa de long séjour de type "D" ne sont autorisés à :

- résider que sur le territoire de l'État membre qui a délivré le visa;
- transiter par le territoire des autres États membres que pour se rendre dans ledit État membre, étant entendu qu'ils n'ont la possibilité ni de se rendre dans l'un quelconque des États membres ni de transiter par ceux-ci lorsqu'ils retournent dans leur pays d'origine.

La plupart des États membres ont adopté la procédure de conversion de ce type de visa en titre de séjour, après l'entrée sur le territoire, ce qui permet au ressortissant du pays tiers concerné (titulaire du titre de séjour et d'un document de voyage en cours de validité) de circuler librement sur le territoire des autres États membres durant trois mois au maximum par période de six mois.

Or, dans la pratique, la procédure de conversion de ces visas accuse des retards considérables, voire même parfois n'est pas appliquée. De sorte que, en vertu de la Convention de Schengen, les personnes concernées n'ont pas la possibilité de voyager dans d'autres États membres ou de transiter par eux lorsqu'ils retournent dans leur pays d'origine.

C'est pour régler cette situation que le règlement n° 1091 a été adopté en 2001, qui introduit les visas de type "D+C" autorisant les titulaires d'un visa de long séjour de type "D" à circuler librement dans l'espace Schengen durant les trois premiers mois de la période de validité de ce visa, dès lors que celui-ci a été délivré conformément aux règles en vigueur pour les visas de courte durée (y compris la consultation du SIS aux fins de non-admission).

Une fois encore, dans la pratique, la grande majorité des États membres ne délivrent pas les visas "D+C" ou ne le font qu'en nombre très réduit, pour différentes raisons :

- méconnaissance de la part des fonctionnaires consulaires;
- manque d'information des demandeurs quant à cette possibilité;
- programmes nationaux d'enregistrement et de traitement des visas qui n'autorisent pas l'analyse et la délivrance de ce type de visa.

Si, à l'issue d'une période de trois mois, les visas qui ont été délivrés n'ont pas été remplacés par un titre de séjour, leur titulaire cesse de pouvoir circuler sur l'ensemble du territoire des États membres. S'il souhaite le faire, il doit solliciter un visa Schengen supplémentaire, de court séjour, visa que plusieurs États membres refusent de délivrer du fait que le demandeur a déjà séjourné dans l'espace Schengen pendant trois mois sous le couvert d'un visa "D+C".

Code frontières Schengen et Code communautaire des visas

Ces instruments soulèvent les questions suivantes:

- la proposition de règlement établissant un Code communautaire des visas simplifie le dispositif en abolissant le visa "D+C", à charge pour les États membres d'accélérer la procédure de délivrance des titres de séjour pour les ressortissants de pays tiers;
- le Code communautaire des visas doit être adopté en même temps que les règlements à l'examen; la date d'entrée en vigueur de ces règlements doit coïncider avec l'entrée en application du Code, le 5 avril 2010;
- d'autre part, le code des frontières Schengen prévoit aussi, à l'article 5, paragraphe 1, alinéa b) (règlement n° 562/2006), la possibilité pour les ressortissants de pays tiers titulaires d'un titre de séjour en cours de validité de franchir les frontières extérieures d'un autre État membres sans visa, pour un séjour n'excédant pas trois mois.

Champ d'application des propositions

Les propositions à l'examen visent à faciliter la circulation dans l'espace Schengen pour les ressortissants de pays tiers qui résident en toute légalité dans un des États membres sous le couvert d'un visa de long séjour de type "D" délivré par ledit État membre.

Elles visent aussi à apporter une solution lorsque, pour diverses raisons, les États membres sont dans l'incapacité de délivrer en temps utile des titres de séjour pour les ressortissants de pays tiers qui résident sur leur territoire, et elles élargissent au visa de long séjour (D) le principe d'équivalence qui existe actuellement entre un titre de séjour et les visas de court séjour (C). Un visa de long séjour aura ainsi les mêmes effets que le titre de séjour pour ce qui est de la circulation dans l'espace Schengen. La possibilité est ainsi donnée à quiconque est en possession d'un document prouvant qu'il séjourne légalement dans un État membre de circuler librement dans l'espace Schengen pour un bref laps de temps n'excédant pas trois mois par période de six mois.

Les États membres demeurent soumis à l'obligation de délivrer des titres de séjour, en vertu des obligations imposées par différentes directives concernant l'admission de certaines catégories de ressortissants de pays tiers.

Position du rapporteur

Il n'est pas superflu de rappeler que Schengen signifie libre circulation. Toute personne titulaire d'un document prouvant qu'elle séjourne légalement dans un État membre doit pouvoir circuler librement dans l'espace Schengen sans frontières intérieures.

La solution idéale serait que les États membres satisfassent à leur obligation de délivrer un titre de séjour aux ressortissants de pays tiers titulaires d'un visa. Dans la pratique pourtant il n'en est rien dans la grande majorité des États membres.

Il n'est pas admissible qu'un étudiant qui obtient un visa pour suivre une formation en

Belgique (et qui ne relève pas du champ d'application de la directive n° 2004/114/CE) n'ait pas la possibilité d'aller par exemple aux Pays-Bas consulter une bibliothèque spécialisée pour pouvoir rédiger sa thèse ou profiter d'un week-end pour découvrir Barcelone. Ce n'est là qu'un exemple des situations absurdes qui peuvent survenir.

Le fait que le Code communautaire des visas soit applicable à partir d'avril 2010 rend d'autant plus urgente la nécessité de remédier à ce problème.

Les propositions de la Commission semblent raisonnables même si des aménagements s'imposent pour aider à résoudre le problème des visas de long séjour sans compromettre ou diminuer le niveau de sécurité de l'espace Schengen, tout en mettant un terme à des pratiques qui constituent une violation des droits fondamentaux, dénoncée dans les milliers de plaintes qui ont été reçues.

L'obligation d'interroger le SIS au moment du traitement des demandes de visa de long séjour (D) garantira qu'un contrôle est bien effectué pour ce type de demandeurs comme celui qui existe déjà pour les ressortissants de pays tiers titulaires d'autorisations de séjour. Il est ainsi répondu à ceux qui craignent une augmentation de l'insécurité.

Par ailleurs, actuellement plusieurs États membres ont délivré des visas de long séjour de type "D" puis des titres de séjour en faveur de ressortissants de pays tiers sans consulter au préalable le SIS (notamment les indications au titre de l'article 96 applicable en cas de non-admission). Cette pratique non seulement met en cause la préservation de la sécurité à l'intérieur de l'espace Schengen mais crée aussi d'innombrables problèmes aux frontières extérieures lorsque les personnes titulaires d'un visa D en cours de validité se retrouvent signalées dans le SIS. Il en résulte des situations complexes et inutiles non seulement pour les personnes concernées mais aussi pour les gardes-frontière contraints de procéder à une longue vérification pour déterminer si les visas sont falsifiés ou si les signalements du SIS sont incorrects et devraient être éliminés ou simplement si ces visas n'auraient jamais dû être délivrés.

Incidences de l'entrée en vigueur prochaine du Traité de Lisbonne

Votre rapporteur tient à souligner le fait que le projet de rapport à l'examen fait partie d'un ensemble comportant deux rapports. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le 1er décembre 2009, aura des répercussions sur les propositions de la Commission sur lesquelles ils s'appuient.

Les bases juridiques des deux propositions d'actes relèvent de ce que l'on appelle le premier pilier. Autrement dit, ces propositions apparaîtront probablement dans une communication "omnibus", en cours d'élaboration par la Commission, qui reprendra toutes les propositions pour lesquelles la procédure législative ne sera pas achevée au moment de l'entrée en vigueur du Traité. Il ne s'agit pas de retirer ces propositions mais simplement, grâce à cette instrument "omnibus", de déterminer les nouvelles bases juridiques des propositions encore en cours d'examen au titre du Traité de Lisbonne. La communication "omnibus" n'est pas encore disponible.

Du fait de ces modifications, il est probable que les deux propositions relèveront de la

procédure de codécision ("procédure législative ordinaire"). Néanmoins, les bases juridiques de l'une et de l'autre demeureront vraisemblablement distinctes puisque l'une concerne les dispositions en matière de visas de court séjour et l'autre celles applicables aux visas de long séjour. Par conséquent, votre rapporteur, sur la base des deux propositions de la Commission actuellement disponibles, présente deux projets de rapports assortis d'amendements.

Votre rapporteur invite la Commission à présenter au plus tôt ses propositions concernant le transition vers le nouveau cadre juridique.

Il serait bon que la procédure législative soit conclue avant avril 2010, en principe, de façon à éviter les restrictions à la liberté de circulation des titulaires de visa de long séjour lorsque le régime actuel des visas D+C sera abrogé du fait de l'entrée en application du Code communautaire des visas, le 5 avril 2010. Néanmoins, il importe de souligner qu'une autre question est actuellement à l'examen dans les institutions de l'Union européenne: celle de savoir si les *Parlements nationaux* doivent encore être consultés et bénéficier d'une période de huit semaines pour réagir sur les dossiers en instance au moment où le Traité de Lisbonne entrera en vigueur.