

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

COM(93) 684 final

Bruxelles, le 10 décembre 1993

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen

- (I) Proposition de décision, fondée sur l'article K3 du traité sur l'Union européenne, établissant la convention relative au contrôle des personnes lors du franchissement des frontières extérieures des États membres
- (II) Proposition de règlement, fondée sur l'article 100C du traité instituant la Communauté européenne, déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres

Communication de la Commission au Conseil
et au Parlement européen

- (I) Proposition de décision, fondée sur l'article K3 du traité sur l'Union européenne, établissant la convention relative au contrôle des personnes lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres
- (II) Proposition de règlement, fondée sur l'article 100C du traité instituant la Communauté européenne, déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres

1. La Commission adresse ci-joint au Conseil et au Parlement deux propositions qui sont étroitement liées et qui doivent être examinées conjointement.

2. La nécessité d'une version modifiée de la Convention relative au contrôle des personnes lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres résulte de plusieurs évolutions importantes qui se sont produites depuis que les négociations sur la version précédente, menées par les ministres responsables de la politique de l'immigration, ont été interrompues, en juin 1991, lorsqu'il s'est avéré impossible de trouver une solution à la seule question en suspens (l'application territoriale de l'article) qui empêchait la signature de la convention. Le texte proposé par la Commission n'entend pas résoudre cette question, qui nécessite la poursuite des négociations bilatérales entre les deux principaux Etats membres concernés.

3. La principale de ces évolutions a été l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne et en particulier de son article 100C le 1er novembre 1993. Cet article prévoit que certains éléments de la politique des visas, couverts jusqu'alors par des articles du projet de convention, doivent passer dans le domaine de compétence communautaire et être réglés sur la base d'instruments communautaires.

4. Ensemble ces propositions couvrent tous les éléments de fond qui étaient, auparavant, réunis dans l'instrument unique constitué par le projet de convention. Le memorandum explicatif expose les raisons pour lesquelles chaque modification apportée à la convention est nécessaire.

5. Une fois adoptées ces propositions fourniront la base législative nécessaire pour arrêter des règles sur le franchissement des frontières extérieures auxquelles tous les Etats membres pourront se fier. Comme le Conseil européen l'a déclaré souvent, et récemment encore à sa réunion d'Edimbourg en décembre 1992, il s'agit là d'un élément essentiel pour créer une zone sans frontières intérieures, comme le prévoit l'article 7A du traité sur l'Union européenne.

PROPOSITION DE DECISION DU CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE

ETABLISSANT LA CONVENTION

RELATIVE AU CONTRÔLE DES PERSONNES LORS DU

FRANCHISSEMENT DES FRONTIERES EXTERIEURES

**(Présentée par la Commission au Conseil
en vertu de l'article K 3, paragraphe 2,
du Traité sur l'Union Européenne).**

TABLE DES MATIERES

Exposé des motifspage 3

Proposition de Décision du Conseil.....page 13

**Proposition de Convention relative au contrôle
des personnes lors du franchissement
des frontières extérieures.....page 17**

EXPOSE DES MOTIFS

1. Les efforts des Ministres de l'Immigration, agissant dans le cadre de la coopération intergouvernementale pour conclure une convention sur le franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté européenne –considérée par ceux-ci comme essentielle pour la réalisation de l'espace sans frontières intérieures tel que prévu par l'Article 7A du Traité instituant la Communauté européenne – ont été rattrapés par le destin de l'Union européenne. En effet, le Traité sur l'Union institue une procédure spécifique pour conclure des conventions dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures.

Sous l'angle formel les travaux antérieurs ne peuvent plus être formalisés, puisque n'ayant pas été signée, cette Convention n'existe pas juridiquement. Sur le fond, demeure l'acquis politique des négociations menées entre 1989 et 1991, qui ont cristallisé le consensus des Etats-membres sur des règles de principe applicables aux frontières extérieures, même si cet accord n'a jamais été matérialisé, en raison du seul différend bilatéral entre le Royaume-Uni et l'Espagne sur Gibraltar.

2. L'objectif de la présente proposition est de ne pas perdre cet acquis politique, tout en adaptant le texte aux exigences juridiques du Traité sur l'Union européenne en particulier de son Titre VI, ainsi que notamment du futur Espace Economique Européen.

*

*

*

I. GENESE DU PROJET DE CONVENTION

Contexte des travaux antérieurs

3. Dans le cadre du programme de travail approuvé par le Conseil européen de Madrid pour la réalisation d'un espace sans frontières intérieures prévu par l'Article 7A ("Document de Palma"), les Etats membres ont travaillé depuis 1989, dans des enceintes intergouvernementales, à la préparation d'une Convention sur le franchissement des frontières extérieures des Etats membres. Ces travaux, menés sous l'égide des Ministres de l'Immigration, ont abouti en juin 1991, grâce au soutien des Conseils européens successifs, à un accord des Etats membres sur une série complète de principes, qui devaient être formalisés dans une Convention que ces mêmes Ministres devaient signer au terme de la Présidence luxembourgeoise.

4. Au stade ultime de la négociation est apparu le différend bilatéral entre le Royaume-Uni et l'Espagne sur le champ d'application territorial à Gibraltar. Malgré deux ans d'efforts des présidences successives pour trouver un compromis, la convention n'a jamais pu être signée. Toutefois, sans conclusion formelle des Ministres, il fut décidé que toutes les autres dispositions de la Convention seraient réputées acquises "de facto" entre les Etats membres.

5. Cette paralysie s'est prolongée jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne le 1er novembre 1993, qui consacre dans son Titre VI la coopération des Etats membres dans le domaine des affaires intérieures et judiciaires.

Sur le fond, l'article K 1 du Traité dispose "qu'aux fins de la réalisation des objectifs de l'Union, notamment de la libre circulation des personnes, et sans préjudice des compétences de la Communauté européenne", il convient de considérer, entre autres, comme question d'intérêt commun "les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des Etats membres par des personnes et l'exercice du contrôle de ce franchissement" (littéra 2). Quant aux moyens, l'article K 3 paragraphe 2 prévoit que le Conseil dispose de trois méthodes, parmi lesquelles la possibilité d'"établir des conventions, dont il recommandera l'adoption par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives (littéra c)". Le Titre VI précise la procédure spécifique applicable en la matière.

La nécessité d'adopter le texte.

6. Les Ministres de l'Immigration, tout en reconnaissant la nécessité de respecter ce nouveau cadre juridique, sont préoccupés de préserver l'acquis politique de la négociation antérieure. Ainsi lors de leur réunion des 1er et 2 juin 1993 à Copenhague :

"Les Ministres ont pris connaissance des éventuelles incidences du Traité sur l'union européenne et de l'accord EEE sur le projet de convention sur le franchissement des frontières extérieures. Les Ministres ont estimé :

- que les éventuelles modifications à apporter au projet de convention pour le rendre compatible avec le Traité sur l'Union européenne doivent être de nature technique et limitées au strict nécessaire et qu'il est exclu de réouvrir la négociation sur des articles autres que ceux dont la révision apparaîtrait nécessaire à cette fin;
- que la question revêt un caractère purement technique et qu'il faut éviter qu'elle provoque un blocage pour des raisons juridiques;
- que toute période de vide juridique doit également être évitée".

7. Les principaux éléments intervenus depuis juin 1991 nécessitant des adaptations du texte sont :

a) les développements dans le cadre communautaire

- d'une part, alors qu'en juillet 1991 toute la législation communautaire concernant la suppression des contrôles aux frontières intérieures des marchandises n'était pas encore adoptée, cette législation est maintenant en vigueur et ces contrôles sont effectivement supprimés depuis le 1er janvier 1993;
- d'autre part, la Communauté a conclu le 2 mai 1992 l'accord créant l'Espace Economique Européen, qui donnera, lorsqu'il sera en vigueur, aux ressortissants des pays AELE bénéficiaires de cet accord, des droits identiques en matière d'entrée et séjour à ceux des ressortissants des Etats membres;

b) La procédure introduite par le Titre VI du Traité sur l'Union européenne. L'article K 3 du Traité définit une procédure spécifique pour l'adoption d'instruments juridiques de coopération dans les domaines énumérés dans le Titre VI du Traité, caractérisée notamment par un droit d'initiative de la Commission mais aussi des Etats membres, une consultation (par la Présidence) du Parlement européen, et la possibilité d'accorder compétence à la Cour de Justice. C'est pourquoi, depuis l'entrée en vigueur du Traité, les Etats membres ne peuvent plus, sur les matières énumérées à l'article K1, conclure entre eux des conventions, selon les règles classiques du droit international public classique;

c) la compétence communautaire en matière de visas. Le nouvel article 100 C prévoit que la détermination "des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres" ainsi que la mise au point "des mesures relatives à l'instauration d'un modèle type de visa" sont de compétence communautaire. Ces matières doivent donc faire l'objet de décisions selon les procédures du Traité CE et non du Titre VI du TUE.

*

*

*

II. LES ADAPTATIONS NECESSAIRES

Pourquoi une initiative de la Commission

8. Dans le cadre intergouvernemental dans lequel avait été préparé le texte de juillet 1991, la Commission ne disposait pas du droit d'initiative. Depuis l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union elle dispose juridiquement d'un pouvoir d'initiative, dont jouissent aussi les Etats membres (Article K 3, § 2, 1er tiret). Gardienne du Traité, elle doit prévenir tout risque de retard supplémentaire dans la réalisation de la libre circulation des personnes conformément à l'article 7A du Traité instituant la Communauté européenne, qui pourrait résulter de l'absence de la nécessaire adoption de la Convention. Le Conseil européen d'Edimbourg a clairement noté qu'un des instruments indispensables est la mise en oeuvre de cette convention. Il y a donc nécessité de saisir le Conseil aussi rapidement que faire se peut.

Forme de la proposition

9. L'article K 3 définit les fonctions du Conseil : "Le Conseil peut établir des conventions, dont il recommandera l'adoption". L'article 220 CEE se limitait à prévoir que : "Les Etats membres engageront entre eux des négociations en vue d'assurer". Il ne convient donc plus de présenter la convention comme un instrument de droit international public classique, conclu par les plénipotentiaires des Chefs d'Etats.

Le Conseil est désormais compétent pour établir ces conventions. Il a le pouvoir autonome propre d'en recommander l'adoption par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives. Ces deux fonctions vont trouver leur traduction dans un acte spécifique du Conseil, signé par son seul Président, distinct de la convention elle-même.

10. En l'absence d'indication du Traité sur la nature juridique de l'acte traduisant ce pouvoir autonome du Conseil, puisque les normes de l'article 189 du Traité CE ne sont pas applicables au Titre VI, l'acte à anoter a nécessairement le caractère d'une "décision" sui generis. C'est pourquoi, la présente proposition est articulée en deux parties distinctes : d'une part, une "Décision du Conseil" et d'autre part, annexée à cette dernière, le texte de la convention.

Le projet de Décision du Conseil (1)

11. La partie préliminaire du projet, outre les visas classiques (base juridique, proposition de la Commission, intervention du Parlement européen dans les formes de l'article K 6), comporte les considérants. Ceux-ci justifient non seulement la décision, mais aussi la convention qui y est annexée. C'est pourquoi, les considérants qui, auparavant précédaient le texte de la convention, figurent désormais dans la décision. Le libellé de ceux-ci a été adapté au Traité, par la mention d'une coopération plus poussée en matière de politique des visas (3ème considérant) et la référence à la convention européenne des droits de l'homme (5ème considérant).

En outre, un considérant supplémentaire a été introduit, faisant référence à l'article K.1. et en particulier au fait que cette convention est sans préjudice des compétences de la Communauté. Cette disposition remplace l'ancien paragraphe 2 de l'article 27, devenu inutile dans le dispositif, puisque cette convention s'insère désormais dans le dispositif institutionnel de l'Union.

12. Le dispositif traduit le pouvoir du Conseil. Outre l'aspect formel de l'établissement du texte de la convention figurant en annexe de la décision, celle-ci comporte dans l'article 1 §1 la recommandation aux Etats membres de l'adopter selon leurs règles constitutionnelles respectives. Pour que cette disposition soit efficace, il est utile de l'assortir d'un délai. Dans la mesure où cette convention contribue à un objectif prévu pour le 1er janvier 1993, ce délai ne peut qu'être bref et est fixé au 31 décembre 1994. Cela signifie une entrée en vigueur de la Convention au 1er janvier 1995 au plus tard, reprenant en cela la date mentionnée dans l'article 6 prévoyant une dérogation applicable aux seuls aéroports (référence qui, devenant dès lors inutile peut être supprimée des §1 et 4 de cet article). Ainsi aucune modification dans le temps n'est ainsi introduite.

13. Au-delà, puisque la décision devient le texte opérationnel, il convient d'y faire figurer les dispositions concernant l'entrée en vigueur de la convention, contenues dans l'ancien article 32 de la convention. Il s'agit de l'obligation de notification de l'approbation de la convention dans le délai prescrit (article 1, §2) et des règles d'entrée en vigueur de la convention (article 2).

Au delà, puisque cette convention est conclue dans le cadre de l'Union européenne, les instruments de ratification sont à déposer désormais, tout comme pour les conventions conclues au titre de l'article 220 du Traité CE, auprès du Secrétaire général du Conseil.

(1) Les comparaisons sont faites par rapport au texte de juillet 1991, appelé ancien article...

L'adaptation du texte de la convention elle-même.

14. Les amendements au texte de juillet 1991 trouvent leur justification première dans l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union. Il convient également d'assurer la compatibilité avec le futur Accord sur l'Espace Economique Européen lorsqu'il sera en vigueur. Par ailleurs, pour améliorer la lisibilité du texte, la convention est structurée en Titres et articles, qui reçoivent chacun un intitulé.

a) Adaptations imposées par le Traité sur l'Union européenne

1) Purement formelles :

15. Conclue dans le cadre de l'Union, la convention l'est nécessairement entre les Etats membres. Dès lors, il est superflu de le mentionner expressément à chaque reprise : depuis le titre et tout au long du texte cette adaptation a été introduite. Il est également nécessaire de supprimer les anciens articles 33 et 34 relatifs à l'adhésion de futurs Etats membres et à la révision de la convention, puisque ces matières sont désormais régies par les articles O et K 3 du Traité sur l'Union.

Les considérants ayant été transférés dans la décision, point n'est besoin de les reprendre dans la convention. Par ailleurs, celle-ci étant annexée à la décision, il n'y a plus lieu de prévoir la signature des plénipotentiaires des Chefs d'Etats. La disparition de ces mentions n'entraîne aucune modification de substance.

16. Trouvant sa place dans les dispositions sur le Traité sur l'Union, qui doivent s'appliquer sans préjudice des compétences de la Communauté, la convention ne peut apporter une définition des frontières intérieures, laquelle relève du Traité CE. C'est pourquoi, il convient de renvoyer aux instruments communautaires pertinents. Ainsi, dans l'article 1er le littéra h (nouveau) qui se substitue aux littéra f et g (anciens) ne donne plus de définition de fond, mais renvoie aux actes communautaires qui précisent le concept de voies intracommunautaires et traversées maritimes intracommunautaires.(2) Au demeurant, sur le fond cela n'apporte pas de changements.

Il en est de même à l'article 13 § 2 où les travaux pour le Système Informatisé en préparation sont en cours d'élaboration dans le cadre de la convention portant création du système européen d'information. Il s'agit d'une simple précision.

(2) Actuellement, il s'agit des articles 2 §3 et 5 du règlement (CEE) N°3925/91 du Conseil du 19 décembre 1991.

II) Formelles, mais comportant des conséquences opérationnelles :

17. Puisque le Traité contient désormais des règles relatives aux procédures d'application des conventions, il est indispensable d'adapter les dispositions correspondantes aux règles du Traité. C'est pourquoi, le comité de l'ancien article 26 en tant qu'organe de décision, n'a plus besoin d'être spécifié en tant que tel. Ce pouvoir appartient désormais au Conseil. Point n'est besoin de le spécifier, puisque l'article K3 dans le second alinéa du littéra c) du 2ème paragraphe en dispose ainsi. Il suffit donc simplement se limiter à énoncer qu'il s'agit des modalités arrêtées au titre des mesures d'application de la convention. Cette adaptation se retrouve désormais dans les nombreux articles, qui faisaient référence à cette enceinte.

Ces règles doivent respecter le principe fixé par le Titre VI du Traité : la règle est la majorité des deux tiers et l'unanimité n'est que l'exception. L'étendue de ces exceptions doit être spécifiée expressément dans la convention. C'est pourquoi, dès lors qu'aucune autre procédure n'est spécifiquement prévue, le seul renvoi à la notion de "mesures d'application" implique le recours à la procédure définie à l'article K.3 §2 c) 2ème alinéa (qui vaut sauf dispositions contraires de la convention) à savoir adoption au sein du Conseil à la majorité des deux tiers. Dans un souci d'efficacité, cette règle doit être retenue pour toutes les modalités d'application expressément prévues dans la convention. Dans un souci de réalisme, pour préserver les intérêts des Etats membres, il est légitime de prévoir expressément le recours à l'unanimité pour les mesures non expressément prévues dans la convention. L'article 26 est désormais rédigé en ce sens.

18. En ce qui concerne l'application territoriale de la convention, la question de Gibraltar ayant été à l'origine du blocage persistant depuis 1991, la Commission estime ne pas devoir prendre position sur cet aspect. En effet, la solution ne peut être que le fruit des négociations bilatérales en cours depuis 1991. C'est pourquoi, la Commission propose ne faire figurer à ce stade qu'un simple "pour mémoire", pour permettre à ces négociations bilatérales de se poursuivre dans la sérénité indispensable. Ainsi, le Conseil pourra entamer sans tarder l'examen de ce texte, pour intégrer le moment venu le résultat des efforts des parties concernées.

19. Dans la mesure où la convention est désormais établie par l'Union, il n'y a plus lieu de prévoir un acte final de la conférence. Tout au plus les Etats membres pourront proposer des déclarations qui seront consignées au procès-verbal du Conseil.

iii) Substantielles. pour tenir compte des transferts de compétence et du droit dérivé.

20. L'article 100 C du Traité CE donne désormais compétence à la Communauté pour régler certains aspects de la politique des visas : la détermination des pays dont les ressortissants seront soumis au visa et le modèle type de visa. Ce transfert de compétence nécessite l'adoption par le Conseil d'une législation communautaire. Pour assurer la cohérence avec le Traité et la complémentarité avec les futures décisions communautaires, il convient de supprimer de l'ancien texte de la convention, les dispositions relevant désormais de l'article 100C. C'est pourquoi, les dispositions pertinentes des anciens articles 17, 18, 19 §3 et 21 ont été supprimées, le reste du texte étant adapté en conséquence. De même, il est nécessaire de prévoir une définition du visa uniforme qui figure au littéra f (nouveau) de l'article 1.

21. L'article K.1. précisant expressément que le Titre VI du Traité s'applique "sans préjudice des compétences de la Communauté", il convient de tenir compte de ce que le droit communautaire traite déjà dans une certaine mesure du franchissement des frontières, sans qu'une distinction ne soit effectuée entre frontières intérieures et extérieures. C'est pourquoi, dans son principe cette convention ne peut remettre en cause cette répartition des compétences et s'applique donc principalement aux non bénéficiaires du droit communautaire. Cette précision est apportée dans le nouveau paragraphe 2 de l'article 1er qui permet dans la suite du texte de se référer simplement au concept de "personnes". Toutefois, des règles communes applicables à tous les voyageurs demeurent nécessaires. En effet, il est indispensable de pouvoir distinguer les bénéficiaires du droit communautaire des autres voyageurs. Ce sont les seuls contrôles applicables à tous les voyageurs, indistinctement de leur situation. La convention peut apporter cette précision puisque ces dispositions ne sont pas contraires au droit communautaire. Ce principe est rappelé dans le 3ème considérant. Les modalités de ce contrôle sont contenues dans l'article 2.

22. Rédigé avant l'adoption des textes relatifs au transport des marchandises, le texte de juillet 1991 ne pouvait en tenir compte. Tout d'abord, il convient désormais d'adapter le titre même de la convention, pour préciser qu'elle n'est applicable qu'au contrôle des personnes. Ensuite, les articles 5 §5 et 6 §2 visant également le contrôle des bagages, contiennent désormais la précision que ces contrôles s'effectuent sans préjudice des dispositions communautaires.(3)

(3) Ceci couvre en particulier les règlements 3925/91 du Conseil du 19 décembre 1991 relatif à la suppression des contrôles et formalités applicables aux bagages de soute des personnes effectuant un vol intra communautaire et N° 1823/92 de la Commission du 3 juillet 1992 portant application de ce règlement du Conseil.

iv) Substantielle, pour tenir compte du nouveau cadre Juridique du Titre VI.

23. L'article K 3 du Traité prévoit expressément que "ces conventions peuvent prévoir que la Cour de Justice est compétente pour interpréter leurs dispositions et pour statuer sur tout différend concernant leur application, selon des modalités qu'elles peuvent préciser". La Commission estime que la mise en oeuvre de cette disposition se justifie, tant pour assurer l'interprétation uniforme de la présente convention, en raison de la connexité de l'objet de la Convention avec les matières relevant du Traité CE, que pour résoudre les différends que pourrait susciter son application. Une telle disposition permet aussi de répondre favorablement au souci du Parlement européen et d'organisations non gouvernementales.

L'interprétation uniforme est prévue en retenant la procédure de la question préjudicielle, selon les règles de l'article 177 du Traité CEE. Par ailleurs, la Cour de Justice peut statuer sur tout différend concernant l'application de cette convention, si elle est saisie d'une demande en ce sens par un Etat membre ou par la Commission. Tel est l'objet du nouvel article 29.

b) Adaptations imposées par le futur Espace Economique Européen.

24. Lorsqu'il sera en vigueur, l'accord créant l'Espace Economique Européen du 2 mai 1992 permettra aux ressortissants des pays AELE bénéficiaires de cet accord, d'être assimilés en matière de contrôle d'entrée et de séjour, aux ressortissants des Etats membres de la Communauté. La Commission estime que le meilleur moyen d'anticiper cette évolution est de substituer à la notion de ressortissants des Etats membres, celle de "bénéficiaire du droit communautaire", définie à l'article 1er littéra a (nouveau) comme couvrant non seulement les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, mais aussi les ressortissants d'Etats tiers, qui en vertu d'accords entre la Communauté européenne et ces Etats, jouiront de droits identiques en matière d'entrée et séjour.

Cette technique permet également de spécifier que les membres de la famille d'un ressortissant d'un Etat membre ayant la nationalité d'un Etat tiers, tel que définis à l'article 10 du règlement du Conseil 1612/68 du 15 octobre 1968, ne peuvent être astreints, aux termes des directives 68/360, 73/148 90/364, 90/365 et 93/... relatives à l'entrée et au séjour, à un contrôle allant au-delà de celui appliqué aux ressortissants des Etats membres, à la seule exception du visa d'entrée. (Cette exception est formulée dans la seconde phrase du 2ème § de l'article 5).

*

*

*

25. Ainsi le texte du projet de convention fait l'objet des adaptations requises par l'évolution juridique qui s'est produite depuis juillet 1991. Il s'efforce à respecter les conclusions du 1er juin 1993 des Ministres de l'Immigration, afin surtout de ne pas réouvrir la négociation sur un texte faisant l'objet d'un accord sur le fond, texte dont l'adoption rapide est une priorité politique absolue pour la libre circulation des personnes.

**PROPOSITION DE DECISION
DU CONSEIL
ETABLISSANT LA CONVENTION RELATIVE AU CONTRÔLE
DES PERSONNES LORS DU FRANCHISSEMENT DES
FRONTIERES EXTERIEURES**

PROPOSITION DE DECISION N°..... DU CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE

du

**établissant la convention relative au
contrôle des personnes lors du franchissement des
frontières extérieures**

=====

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE

**Vu le Traité sur l'Union européenne et notamment son article K 3,
paragraphe 2,**

Vu la proposition de la Commission¹⁾ du

Vu l'avis du Parlement européen

**Considérant qu'en vertu de l'article K1 du Traité sur l'Union
européenne, les règles régissant le franchissement des frontières
extérieures des Etats membres par des personnes et l'exercice du
contrôle de ce franchissement sont, sans préjudice des compétences de
la Communauté européenne, des questions d'intérêt commun relevant de la
coopération instituée par le Titre VI de ce Traité;**

**Considérant que les règles régissant le franchissement des frontières
extérieures des Etats membres par les citoyens de l'Union et les autres
bénéficiaires du droit communautaire relèvent du Traité instituant la
Communauté européenne et que la présente convention définit en premier
lieu les règles applicables aux personnes non bénéficiaires du droit
communautaire; que toutefois, le contrôle lors du franchissement des
frontières extérieures doit porter sur toutes les personnes se
présentant à une frontière, dans la mesure nécessaire pour distinguer
les bénéficiaires du droit communautaire des autres personnes;**

**Considérant l'objectif d'un espace sans frontières intérieures dans
lequel la libre circulation des personnes est assurée selon les
dispositions de l'article 7 A du Traité CE instituant la Communauté
européenne;**

1) JO N°.....;

Considérant que la réalisation de cet objectif exige des contrôles efficaces des personnes, effectués selon des normes communes, aux frontières extérieures de ces Etats, et une coopération plus poussée dans la mise en oeuvre d'une politique commune en matière de visas;

Considérant que les contrôles des personnes exercés à ses frontières extérieures par chaque Etat membre doivent être effectués selon des règles qu'il convient d'arrêter en commun et compte tenu des intérêts de tous les Etats membres;

Considérant qu'un tel contrôle a pour objet de permettre l'élimination des risques pour l'ordre et la sécurité publics dans les Etats membres de l'Union Européenne et de lutter contre l'immigration irrégulière, tout en préservant l'ouverture au reste du monde de ces Etats et l'intensité de leurs échanges notamment culturels, scientifiques et économiques avec les autres pays;

Considérant que la mise en oeuvre d'un tel système de contrôle aux frontières extérieures nécessite une attention toute particulière sur les questions d'infrastructure et la surveillance frontalière des pays qui, en raison de leur position et configuration géographiques, sont exposés à des pressions migratoires accrues;

Considérant que les Etats membres doivent exercer ces contrôles dans le respect de leurs engagements internationaux communs, notamment de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967, relative au statut des réfugiés, ainsi que des dispositions constitutionnelles plus favorables en matière d'asile;

DECIDE

Article 1er

1. Il est recommandé aux Etats membres d'approuver, selon leurs règles constitutionnelles respectives, au plus tard le 31 décembre 1994, la convention relative au contrôle des personnes lors du franchissement des frontières extérieures, établie par la présente décision et dont le texte figure en annexe.
2. Les Etats membres notifient et déposent auprès du Secrétariat général du Conseil les instruments traduisant l'accomplissement des procédures requises par leurs règles constitutionnelles respectives pour l'adoption de la convention dont le texte figure en annexe.

Article 2

1. La convention entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt de l'instrument d'approbation de l'Etat membre qui procédera le dernier à cette formalité auprès du Secrétariat général du Conseil.

Les dispositions relatives à l'adoption de mesures d'application de la convention s'appliquent dès son entrée en vigueur. Les autres dispositions s'appliquent à compter du premier jour du troisième mois suivant celle-ci.

2. Le Secrétaire général du Conseil informe les Etats membres de la date d'entrée en vigueur de la présente convention.

Article 3

La présente décision entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

Fait à Bruxelles, le.....

Par le Conseil

Le Président

.....

CONVENTION
RELATIVE AU CONTRÔLE DES PERSONNES
LORS DU FRANCHISSEMENT DES FRONTIÈRES EXTERIEURES

TITRE I : GENERALITES

ARTICLE 1

Définitions

1. Aux fins de la présente convention, on entend par :

a) bénéficiaires du droit communautaire :

i) les citoyens de l'Union au sens de l'article 8 §1 du Traité instituant la Communauté européenne;

ii) les membres de la famille de ces derniers de nationalité d'un Etat tiers, qui en vertu d'un acte pris en application du Traité instituant la Communauté européenne bénéficient d'un droit d'entrée et de séjour dans un Etat membre;

iii) les ressortissants des états tiers qui, en vertu d'accords établis entre la Communauté européenne et ses Etats membres et ces pays, jouissent en matière d'entrée et de séjour dans un Etat membre de droits identiques à ceux des citoyens des Etats membres de l'Union, ainsi que les membres de la famille de ces derniers de nationalité d'un Etat tiers qui bénéficient d'un droit d'entrée et de séjour dans un Etat membre en vertu de ces accords.

b) titre de séjour : toute autorisation délivrée par les autorités d'un Etat membre autorisant le séjour d'une personne n'étant pas bénéficiaire du droit communautaire sur son territoire, à l'exception des visas et des autorisations provisoires visées aux articles 8 et 15;

c) visa d'entrée : autorisation ou décision d'un Etat membre prise en conformité avec les décisions arrêtées en vertu de l'article 100 C du Traité instituant la Communauté européenne, en vue de permettre l'entrée d'une personne soumise à l'obligation du visa pour pénétrer sur son territoire, sous réserve que soient remplies les autres conditions d'entrée;

- d) visa de transit : autorisation ou décision d'un Etat membre prise en conformité avec les décisions arrêtées en vertu de l'article 100 C du Traité instituant la Communauté européenne, en vue de permettre le transit d'une personne soumise à cette obligation pour transiter par son territoire ou par la zone de transit d'un port ou d'un aéroport, sous réserve que soient remplies les autres conditions de transit; le temps de transit ne peut excéder cinq jours;
 - e) visa de retour : autorisation d'un Etat qui permet à une personne n'étant pas ressortissante de cet Etat qui se trouve sur son territoire d'y retourner, dans un délai déterminé, sans devoir être munie à nouveau d'un visa d'entrée dans cet Etat;
 - f) visa uniforme : visa d'entrée, de transit ou de retour établi conformément au modèle-type prévu à l'article 100 C § 3 du Traité instituant la Communauté européenne et délivré selon les règles établies dans les articles 19 à 22 de la présente convention;
 - g) séjour de courte durée : une période de séjour ininterrompue ou de séjours successifs dont la durée n'excède pas trois mois sur le territoire des Etats membres, calculée pendant six mois à compter de la date de la première entrée;
 - h) frontières extérieures :
 - i) la frontière terrestre d'un Etat membre qui ne soit pas limitrophe d'une frontière d'un autre Etat membre ainsi que les frontières maritimes;
 - ii) les aéroports et les ports maritimes, sauf lorsqu'ils sont considérés comme une frontière intérieure au sens des actes pris en application du Traité instituant la Communauté européenne.
 - i) petit trafic frontalier : la circulation, dans une zone géographique limitée définie par une convention conclue par un Etat membre avec un autre Etat limitrophe n'appartenant pas aux Communautés européennes, des personnes qui entrent dans le champ d'application de ladite convention et peuvent de ce fait franchir la frontière terrestre extérieure de cet Etat membre dans des conditions particulières.
2. Les dispositions de la présente Convention s'appliquent sauf exception expressément mentionnée à toutes les personnes autres que les bénéficiaires du droit communautaire.

TITRE II : PRINCIPES GENERAUX

ARTICLE 2

Franchissement des frontières extérieures

1. Les frontières extérieures sont franchies par toute personne à des points de passage autorisés où les Etats membres effectuent des contrôles en permanence.
2. Le franchissement des frontières extérieures en dehors des points de passage autorisés est passible de sanctions définies par chaque Etat membre.
3. Chaque Etat membre fixe l'emplacement et les conditions d'ouverture des points de passage autorisés pour le franchissement des frontières extérieures et les communique ainsi que d'éventuelles modifications ultérieures au Secrétariat général du Conseil qui en informe les autres Etats membres. Le franchissement des points de passage n'est pas autorisé en dehors des périodes d'ouverture.
4. Conformément à l'article 1er, paragraphe 2, les dispositions du présent article sont également applicables aux bénéficiaires du droit communautaire qui franchissent la frontière extérieure de cet Etat, sous réserve des dispositions contraires de la législation de cet Etat.
5. Les exceptions et règles spécifiques applicables pour des catégories particulières de trafic maritime lors du franchissement des frontières extérieures et les modalités concernant le petit trafic frontalier sont arrêtées au titre des mesures d'application de la présente convention.

ARTICLE 3

Surveillance des frontières extérieures

En dehors des points de passage autorisés, les frontières extérieures font l'objet d'une surveillance efficace effectuée par des unités mobiles ou par d'autres moyens appropriés. Les Etats membres s'engagent à assurer une surveillance sur l'ensemble de leurs frontières extérieures qui permette d'obtenir des résultats de même efficacité; leurs services de contrôle se concertent et coopèrent à cet effet.

ARTICLE 4

Contrôle des frontières extérieures

Le franchissement des frontières extérieures est soumis au contrôle des autorités compétentes de l'Etat membre concerné. Ce contrôle s'exerce en application du droit national, dans le respect des dispositions de la présente convention.

ARTICLE 5

Nature du contrôle aux frontières extérieures

1. Lorsqu'elle franchit une frontière extérieure, tant à l'entrée qu'à la sortie du territoire des Etats membres, toute personne est soumise à un contrôle visuel dans des conditions permettant, par l'examen des ses documents de voyage, de vérifier son identité.
2. A l'entrée, les personnes sont soumises en outre à un contrôle permettant de s'assurer qu'elles remplissent les conditions énumérées à l'article 7. En outre, conformément à l'article 1er, paragraphe 2 les bénéficiaires du droit communautaire ressortissants de pays tiers sont soumis à la condition prévue à l'article 7 § 1 littera b s'ils sont tenus de détenir un visa en vertu des actes pris en application de l'article 100 c du traité instituant la Communauté européenne.
3. Les modalités d'application des contrôles sont arrêtées au titre des mesures d'application de la présente convention.
4. A titre exceptionnel, certains contrôles peuvent être assouplis en respectant les conditions éventuellement établies au titre des mesures d'application de la présente convention. Les contrôles à l'entrée ont la priorité sur le contrôle à la sortie.
5. Sans préjudice du contrôle des bagages transportés par les voyageurs ainsi que de leur véhicule effectués conformément aux dispositions communautaires applicables, les contrôles des personnes, de leurs véhicules et des bagages prennent en considération les besoins :
 - de la recherche et de la prévention des menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public;
 - de la lutte contre l'immigration clandestine.
6. En effectuant ces contrôles, les Etats membres tiennent compte de l'intérêt des autres Etats membres.

ARTICLE 6

Modalités spécifiques applicables aux aéroports

1. Les Etats membres garantissent que les passagers d'un vol en provenance d'Etats tiers, qui embarquent sur des vols intérieurs, seront au préalable soumis, à l'entrée, à un contrôle de personnes dans l'aéroport d'arrivée du vol extérieur. Les passagers d'un vol intérieur qui embarquent sur un vol à destination d'Etats tiers seront au préalable soumis, à la sortie, à un contrôle de personnes dans l'aéroport de départ du vol extérieur.
2. Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent sans préjudice des dispositions communautaires en matière de contrôle des bagages.
3. Les Etats membres prennent en outre les mesures nécessaires afin que :
 - les passagers qui embarquent dans un Etat membre sur un vol en provenance d'un Etat tiers à destination d'un Etat membre soient soumis, à l'aéroport de destination, aux contrôles prévus pour les passagers en provenance de pays tiers;
 - les passagers qui embarquent dans un Etat membre sur un vol à destination d'un Etat tiers et qui, débarquent dans un autre Etat membre soient soumis, dans l'aéroport d'embarquement, aux contrôles prévus pour les passagers à destination de pays tiers;
 - les passagers qui embarquent dans un Etat membre vers un autre Etat membre sur un vol en provenance et à destination d'un ou plusieurs Etats tiers soient soumis, aux aéroports des Etats membres, aux contrôles prévus pour les passagers en provenance et à destination de pays tiers, selon qu'ils partent ou arrivent dans un Etat membre.

TITRE III

MODALITES DU CONTRÔLE AUX FRONTIERES EXTERIEURES

ARTICLE 7

Contrôle des personnes non bénéficiaires du droit communautaire

1. Toute personne peut être autorisée à entrer pour un court séjour sur les territoires des Etats membres si elle satisfait aux conditions suivantes :
 - a) présenter un document de voyage valable pour le franchissement des frontières : la liste de ces documents et leurs caractéristiques sont arrêtées au titre des mesures d'application de la présente convention;
 - b) le cas échéant, être en possession d'un visa valable pour la durée du séjour envisagé;
 - c) ne pas constituer une menace pour l'ordre public, la sécurité nationale et les relations internationales des Etats membres, et notamment ne pas être inscrite sur la liste commune prévue à l'article 10;
 - d) présenter, le cas échéant, les documents justifiant de l'objet et des conditions du séjour ou de transit envisagé, et notamment les autorisations requises pour travailler s'il y a lieu de croire qu'elle envisage de le faire;
 - e) disposer des moyens d'existence suffisants, tant pour la durée du séjour ou du transit envisagé que pour le retour dans le pays d'origine ou le voyage vers un Etat tiers dans lequel son admission est garantie, ou être en mesure d'obtenir légalement ces moyens.
2. Toute personne peut, par ailleurs, se voir refuser l'entrée :
 - a) si elle est signalée sur la liste nationale des personnes non admissibles de l'Etat membre auprès duquel elle sollicite l'entrée;
 - b) dans toutes les circonstances dans lesquelles un ressortissant d'un Etat membre peut se voir refuser l'entrée dans un autre Etat membre.

ARTICLE 8

Franchissement de la frontière extérieure par les ressortissants d'Etats tiers résidant dans un Etat membre.

1. Un Etat membre n'exige pas de visa d'une personne souhaitant entrer sur son territoire pour un court séjour ou un transit, à condition qu'elle :
 - a) remplisse les conditions énumérées à l'article 7 à l'exception du paragraphe 1 point b), et
 - b) détienne un titre de séjour ou une autorisation délivrés par un autre Etat membre lui permettant de résider dans cet Etat, et dont la durée de validité restant à courir est supérieure à quatre mois lors de l'entrée.
2. A titre exceptionnel, les dispositions du paragraphe 1 peuvent s'appliquer également aux personnes titulaires d'une autorisation provisoire de séjour délivrée par un Etat membre et d'un document de voyage délivré par cet Etat membre.
3. Les Etats membres réadmettent, dans des conditions arrêtées au titre des mesures d'application de la présente convention, toute personne à qui ils ont délivré un titre ou une autorisation de séjour au sens des paragraphes 1 et 2 et qui séjourne irrégulièrement sur le territoire d'un autre Etat membre.
4. A titre exceptionnel, un Etat membre peut déroger aux dispositions des paragraphes 1 et 2 pour des motifs impérieux relevant de sa sécurité nationale tout en prenant en considération les intérêts des autres Etats membres.

Cet Etat membre informe les autres Etats membres de façon appropriées selon les modalités arrêtées au titre des mesures d'application de la présente convention.

Ces mesures doivent être utilisées dans la mesure et pour les délais strictement nécessaires pour atteindre les buts visés au premier alinéa.
5. Aux fins de mise en oeuvre du présent article, sont établies au titre des mesures d'application de la présente convention :
 - la liste des titres et autorisations provisoires de séjour visés aux paragraphes 1 et 2, qui sont admis en équivalence de visa;
 - la liste indicative des conditions exceptionnelles dans lesquelles les autorités des Etats membres admettent en équivalence de visa les autorisations provisoires de séjour et les documents de voyage visés au paragraphe 2.

ARTICLE 9

Séjours autres que de courtes durée

Les personnes qui envisagent d'effectuer dans un Etat membre un séjour autre que de courte durée entrent dans cet Etat dans les conditions fixées par sa législation nationale. L'accès est, dans ce cas, limité au territoire de cet Etat.

TITRE IV

SIGNALEMENT AUX FINS DE NON-ADMISSION

ARTICLE 10

Liste des personnes non-admissibles

1. Sur la base des signalements nationaux, une liste commune des personnes auxquelles les Etats membres refusent l'accès à leur territoire est établie au titre des mesures d'application de la présente convention.
2. Sur cette liste, qui est mise à jour en permanence, sont inscrites les personnes indiquées à cette fin par chacun des Etats membres.
3. La décision d'inscrire une personne sur la liste commune est basée sur le risque qu'elle peut représenter pour l'ordre public, la sécurité nationale ou la sûreté d'un Etat membre. Elle se fonde sur une décision prise dans le respect des règles de procédure prévues par la législation nationale, par les autorités administratives ou les juridictions compétentes des Etats membres, en raison :
 - soit d'une condamnation dans l'Etat membre concerné d'une peine privative de liberté d'au moins un an;
 - soit de renseignements établis selon lesquels cette personne a commis un délit grave;
 - soit de raisons sérieuses de croire qu'elle envisage de commettre un délit grave ou qu'elle constitue une menace pour l'ordre public, la sécurité nationale ou la sûreté d'un Etat membre;
 - soit d'une infraction grave ou d'infractions répétées à la législation relative à l'entrée et au séjour des étrangers.
4. Les modalités d'application des critères énoncés au paragraphe 3 sont arrêtées au titre des mesures d'application de la présente convention.

ARTICLE 11

Délivrance d'un titre de séjour

1. Lorsqu'une personne inscrite sur la liste commune prévue à l'article 10 demande un titre de séjour, l'Etat membre saisi de cette demande consulte au préalable l'Etat membre qui l'a inscrite et prend en compte les intérêts de celui-ci; le titre de séjour ne sera délivré que pour des motifs sérieux, notamment d'ordre humanitaire ou résultant d'obligations internationales.

Si le titre de séjour est délivré, l'Etat membre qui a inscrit l'intéressé sur la liste commune procède au retrait de l'inscription.

2. Lorsqu'il apparaît qu'une personne titulaire d'un titre de séjour en cours de validité délivré par l'un des Etats membres est inscrite sur la liste commune, l'Etat membre qui l'a inscrite et l'Etat membre qui a délivré le titre de séjour se consultent afin de déterminer s'il y a des motifs suffisants pour retirer le titre de séjour.

Si le titre de séjour n'est pas retiré, l'Etat membre qui l'a inscrit procède au retrait de l'inscription.

3. Les modalités d'application du présent article sont arrêtées au titre des mesures d'application de la présente convention.

ARTICLE 12

Refus d'entrée dans un Etat membre

1. L'entrée sur le territoire des Etats membres est refusée aux personnes qui ne remplissent pas l'une des conditions visées à l'article 7 paragraphe 1 et à l'article 9.
2. Toutefois, un Etat membre peut, pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales, accorder l'admission à une personne qui ne remplit pas ces conditions. Dans ce cas, l'admission est limitée au territoire de cet Etat membre qui, si la personne figure sur la liste commune, en informe les autres Etats membres de façon appropriée, selon les modalités établies au titre des mesures d'application de la présente convention.

ARTICLE 13

Echange d'informations

1. L'échange d'informations portant sur les données figurant sur la liste commune se fait de manière informatisée.
2. L'institution, l'organisation, le fonctionnement de ce système informatisé feront l'objet de la convention portant création du système européen d'information. Celle-ci comportera des garanties pour la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.
3. La liste commune peut être consultée par les autorités compétentes des Etats membres qui, conformément à leur législation nationale, sont chargées :
 - du traitement de la demande de visa,
 - des contrôles aux frontières,
 - des contrôles de police,
 - de l'admission et de la réglementation du séjour des personnes n'étant pas ressortissantes d'un Etat membre.
4. Les Etats membres communiquent à la Commission et aux autres Etats membres les services habilités, en application du présent article, à consulter la liste commune.

TITRE V

MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

ARTICLE 14

Responsabilités des transporteurs

1. Sans préjudice des dispositions de l'article 27 et des actes pris en application du Traité instituant la Communauté européenne, les Etats membres s'engagent à introduire dans leur législation nationale des mesures relatives aux compagnies de transports aérien et maritime ainsi qu'aux compagnies assurant des liaisons routières internationales de service public par autocars, à l'exception toutefois du trafic frontalier.
2. L'objet de ces mesures consistera :
 - à obliger le transporteur à prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les personnes en provenance de pays tiers sont en possession de documents de voyage valables et de visas éventuellement requis, et à instaurer les sanctions appropriées à l'encontre des transporteurs qui auront négligé de se conformer à cette obligation;
 - à obliger le transporteur, lorsque les autorités de contrôle le lui demandent, à reprendre en charge sans délai, cette prise en charge pouvant comprendre les frais d'hébergement jusqu'au départ, et à ramener dans l'Etat à partir duquel il a été transporté ou dans l'Etat qui lui a délivré le passeport ou encore dans tout autre Etat où son admission est garantie, la personne en provenance d'un pays tiers lorsqu'au premier contrôle d'entrée sur le territoire de la Communauté, un refus d'entrée lui est opposé.

ARTICLE 15

Franchissement irrégulier d'une frontière extérieure

1. Une personne qui a franchi irrégulièrement une frontière extérieure sans être autorisée au séjour ou qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions de séjour dans un Etat membre doit, en principe, quitter sans délai le territoire de l'Etat membre, à moins que son séjour ne soit régularisé.

Si cette personne dispose d'un titre de séjour ou d'une autorisation de séjour provisoire en cours de validité, délivrés par un autre Etat membre, elle doit se rendre sans délai sur le territoire de cet Etat membre, à moins qu'elle ne soit autorisée à se rendre dans un autre pays où son admission est garantie.

2. Lorsque le départ volontaire d'une telle personne n'est pas effectué ou lorsqu'il peut être présumé que ce départ n'aura pas lieu ou si le départ immédiat de la personne s'impose pour des motifs relevant de la sécurité nationale ou de l'ordre public, cette personne est éloignée dans le cadre prévu par la législation de l'Etat membre dans lequel elle est trouvée. Cet éloignement est réalisé du territoire de cet Etat vers le pays d'origine de cette personne. Il peut également être réalisé vers tout autre pays où son admission est possible, notamment en application des dispositions pertinentes des accords de réadmission entre les Etats membres.
3. La liste des titres de séjour ou autorisations de séjour provisoire délivrés par les Etats membres est établie au titre des mesures d'application de la présente convention.
4. Les Etats membres concluent entre eux des accords bilatéraux de réadmission des personnes n'étant pas bénéficiaires du droit communautaire, si l'un d'eux le demande.

ARTICLE 16

Compensation des déséquilibres financiers

Sous réserve de la définition des critères et modalités pratiques appropriés au titre des mesures d'application de la présente convention, les Etats membres compensent entre eux les déséquilibres financiers qui peuvent résulter de l'obligation d'éloignement prévue à l'article 15 lorsque cet éloignement ne peut se réaliser aux frais de la personne ou d'une tierce personne.

TITRE VI

DISPOSITIONS RELATIVES AUX VISAS

ARTICLE 17

Politique commune des visas

Les Etats membres s'engagent à harmoniser progressivement leur politique des visas, sans préjudice des décisions arrêtées en vertu de l'article 100 C du Traité instituant la Communauté européenne.

ARTICLE 18

Visa uniforme

Un Etat membre ne pourra exiger un visa délivré par ses propres autorités d'une personne, qui demande à effectuer un court séjour sur son territoire, qui est détentrice d'un visa uniforme.

ARTICLE 19

Conditions de délivrance du visa uniforme

1. Le visa uniforme ne peut être délivré que si la personne satisfait aux conditions d'entrée fixées à l'article 7 paragraphe 1, à l'exception de son point b).
2. La délivrance des visas uniformes s'effectue sur la base des conditions et critères communs suivants:
 - les documents de voyage présentés à l'occasion d'une demande de visa doivent être vérifiés quant à la régularité et leur authenticité;
 - la date d'expiration du document de voyage doit être postérieure d'au moins trois mois à la date limite de séjour indiquée sur le visa, compte tenu du délai d'utilisation de celui-ci;
 - le document de voyage doit être reconnu par tous les Etats membres;
 - le document de voyage doit être valable pour tous les Etats membres;
 - le document de voyage doit permettre le retour dans le pays d'origine du demandeur ou son entrée dans un pays tiers;
 - l'existence et la validité de l'autorisation ou du visa de retour dans le pays de départ doivent être vérifiées si cette formalité est requise par les autorités de ce pays. Il en est de même, le cas échéant, de l'autorisation d'entrée dans un pays tiers.

ARTICLE 20

Consultation préalable des autorités centrales

1. Lorsqu'un Etat membre soumet, dans certains cas, la délivrance de visas à une procédure de consultation préalable de ses autorités centrales et lorsqu'il souhaite être consulté lors de la délivrance, dans ces cas, d'un visa uniforme par un autre Etat membre, ce visa ne pourra être délivré que si les autorités centrales de l'Etat membre concerné ont été préalablement consultées et n'ont pas formulé d'objection à ce sujet.

L'absence de réponse de ces autorités au terme d'un délai à fixer au titre des mesures d'application de la présente convention vaut absence d'objection à la délivrance du visa. Ce délai est de quatorze jours au maximum.

En cas d'objection ou si la procédure de consultation prévue au premier alinéa n'a pu, en raison de l'urgence, être mise en oeuvre, seul un visa national, à validité territoriale limitée, pourra être délivré.

2. Les modalités de mise en oeuvre du présent article sont fixées au titre des mesures d'application de la présente convention, en prenant en considération plus particulièrement la sécurité des Etats membres; elles peuvent notamment préciser les cas dans lesquels la délivrance d'un visa uniforme doit être subordonnée à la consultation préalable des autorités centrales du ou des Etats membres qui requièrent cette consultation, sans pouvoir restreindre la possibilité des Etats membres de recourir dans d'autres cas à la consultation préalable de leurs propres autorités centrales.

ARTICLE 21

Visa uniforme à entrées multiples

1. Le visa uniforme peut être délivré pour une ou plusieurs entrées. La durée d'un séjour ininterrompu ou la durée totale des séjours successifs ne peut excéder trois mois au cours d'une période de six mois commençant à partir de la date d'entrée.
2. Les conditions et critères auxquelles est soumise la délivrance d'un visa uniforme à entrées multiples, seront fixées au titre des mesures d'application de la présente convention.

ARTICLE 22

Délivrance du visa uniforme

1. Le visa uniforme est délivré par les représentations diplomatiques et consulaires des Etats membres et, exceptionnellement, par d'autres autorités, déterminées par la législation nationale.
2. En principe, l'Etat membre de la destination principale est compétent pour délivrer le visa. S'il n'est pas possible d'établir cette destination, l'Etat membre de la première entrée est compétent en la matière.
3. La mise en oeuvre des principes du présent article sont arrêtées au titre des mesures d'application de la présente convention.

ARTICLE 23

Prolongation du séjour

Au cours d'une même période de six mois, un Etat membre peut délivrer en cas de besoin, à une personne ayant déjà obtenu un visa uniforme, un visa dont la validité sera limitée à son territoire.

Ces dispositions ne font pas non plus obstacle à ce qu'un Etat membre autorise au-delà d'une durée de trois mois le séjour sur son territoire d'une personne muni d'un visa uniforme.

ARTICLE 24

Visa national

1. Les Etats membres ont la possibilité de délivrer un visa dont la validité est limitée à leur propre territoire dans les cas prévus aux articles 20, 23 et 25.
2. En outre, les Etats membres peuvent, pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales, délivrer un visa dont la validité est limitée à leur propre territoire à toute personne et qui ne remplit pas tout ou partie des conditions fixées à l'article 7 paragraphe 1 point a), c), d) et e).
3. L'Etat membre qui, en application du paragraphe 2 a délivré un visa à une personne qui en informe les autres Etats membres si la personne figure sur la liste commune ou si l'Etat membre consulté en application de l'article 20 a émis une objection. Cette information est communiquée selon les modalités établies au titre des mesures d'application de la présente convention sur la base de l'article 12 paragraphe 2.
4. Les visas délivrés conformément aux paragraphes 1 et 2 portent une mention spéciale et sont matériellement distincts du visa uniforme.

ARTICLE 25

Visas de long séjour

Les visas pour un séjour de plus de trois mois sont des visas nationaux délivrés par chaque Etat membre selon sa propre législation.

La délivrance de ce visa est subordonnée à la consultation de la liste commune.

TITRE VII

RÈGLES D'APPLICATION DE CETTE CONVENTION

ARTICLE 26

Mesures d'application

Les décisions nécessaires à l'application de la présente convention, autres que celles expressément prévues par celle-ci, sont arrêtées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un Etat membre.

ARTICLE 27

Primauté des règles juridiques applicables

1. Les dispositions de la présente convention s'appliquent sous réserve des dispositions de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967, relatifs au statut des réfugiés et sans préjudice des dispositions constitutionnelles plus favorables des Etats membres en matière d'asile.
2. Les dispositions de la présente convention ne portent pas atteinte aux conventions bilatérales relatives au petit trafic frontalier.

ARTICLE 28

Relations avec des Etats tiers

1. Un Etat membre qui envisage de mener avec un Etat tiers des négociations relatives aux contrôles frontaliers en informe en temps utile les autres Etats membres et la Commission.
2. Aucun Etat membre ne conclura avec un ou plusieurs Etats tiers des accords portant simplification ou suppression des contrôles aux frontières, sans l'accord préalable du Conseil.

Les dispositions du présent paragraphe ne s'appliquent pas aux accords portant sur le petit trafic frontalier, dès lors que ces accords respectent les modalités fixées en application de l'article 2 et sans préjudice des dispositions de l'article 27 paragraphe 2.

ARTICLE 29

Compétence de la Cour de Justice

La Cour de Justice des Communautés européennes est compétente pour statuer :

- à titre préjudiciel sur l'interprétation des dispositions de la présente convention; les conditions de saisine de la Cour sont celles des paragraphes 2 et 3 de l'article 177 du Traité instituant la Communauté européenne.
- à la demande d'un Etat membre ou de la Commission, sur tout différend concernant l'application de la présente convention.

TITRE VIII

DISPOSITIONS FINALES

ARTICLE 30

Application territoriale

"p.m". (pour mémoire)

EXPOSE DES MOTIFS

1. Généralités

Le nouvel article 100 C du Traité de Rome impose au Conseil l'obligation de déterminer les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures de la Communauté. Cette disposition a délibérément été incorporée aux dispositions du traité qui concernent le marché intérieur. Il faut donc en déduire qu'elle est destinée à contribuer à la réalisation de la libre circulation des personnes dans le marché intérieur, telle qu'elle est prévue à l'article 7A CE (ex article 8A CEE).

Dès octobre 1986 les douze Etats membres ont instauré une coopération intergouvernementale dans le domaine des affaires intérieures et de la justice. Un premier résultat de la coordination progressive de leurs politiques en matière de visas a été l'adoption par les ministres chargés de l'immigration (Copenhague, décembre 1987) d'une liste de 50 pays tiers dont les ressortissants étaient soumis à une exigence de visa par tous les Etats membres. Ceci implique qu'un ressortissant d'un de ces pays tiers voulant visiter les 12 Etats membres doit encore être muni de dix visas différents (pour les pays du Bénélux, un visa délivré par un de ces trois pays est suffisant). A partir de leur réunion de Munich (juin 1988), les ministres ont suivi l'évolution en matière d'harmonisation du régime des visas, notamment en prenant acte, à chacune de leurs réunions successives, du nombre des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa par tous les Etats membres pour pénétrer sur leurs territoire. Ainsi, à leur dernière réunion (Copenhague, juin 1993), les ministres chargés de l'immigration ont pris acte du fait que ce nombre s'élevait à 73 pays tiers. En outre, il résulte des informations des Etats membres à ce sujet qu'il y a 19 pays tiers dont les ressortissants ne sont soumis par aucun Etat membre à l'obligation de visa et 92 pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa par au moins un et au maximum 11 Etats membres.

Pour la réalisation de l'objectif de la libre circulation des personnes, les mesures d'accompagnement jugées essentielles ou souhaitables ont été énumérées dans le Document de Palma, adopté par le Conseil européen de Madrid (juin 1989). Une convention entre les Etats membres européenne sur le franchissement des frontières extérieures est une de ces mesures considérées comme essentielles. L'harmonisation des politiques des Etats membres en matière de visas constitue une partie importante de la

convention envisagée. Outre la création d'un cadre juridique pour l'harmonisation de la détermination des pays tiers dont les ressortissants sont soumis ou non à l'obligation de visa, le projet de convention prévoit également l'instauration d'un visa uniforme (y compris les conditions de sa délivrance), une harmonisation de la forme des visas, des dispositions relatives aux visas à validité territoriale limitée et un droit de circuler pour certaines catégories de ressortissants de pays tiers.

La convention d'application de l'accord de Schengen de 1990, dont on s'attend à ce qu'elle entre en vigueur prochainement, contient également des dispositions concernant les visas. L'article 9 stipule que les parties contractantes s'engagent à adopter un régime commun en matière de visas et à harmoniser leurs politiques dans ce domaine. En application de cet article, les neuf Etats Schengen ont établi trois listes de pays tiers: une liste relativement longue de pays tiers dont les ressortissants devront être munis de visas pour entrer dans tous les pays signataires; un "inventaire" non-contraignant et relativement court de pays tiers dont les ressortissants seront exemptés de cette obligation dans tous les Etats Schengen ;et un autre "inventaire" non-contraignant de pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa dans certains Etats Schengen seulement.

La Commission a naturellement tenu compte de tous ces textes pour établir la présente proposition et elle s'en est, le cas échéant, inspirée.

En outre, la présente proposition ne doit pas être considérée isolément, mais dans le contexte de l'approche globale suivie par la Commission en vue de réaliser la libre circulation des personnes, approche dont font partie: la convention révisée sur les frontières extérieures proposée en même temps que le présent règlement; une proposition relative au modèle type des visas fondée sur l'article 100C, paragraphe 3, qui sera soumise dès que certains problèmes techniques portant notamment sur la confidentialité auront été résolus; et tout autre acte communautaire qui pourrait éventuellement s'avérer nécessaire.

Il ressort clairement de la formulation de l'article 100 C paragraphe 1 qu'il incombe à la Communauté de prendre la mesure prévue audit paragraphe et que l'adoption de toute mesure de ce type par les Etats membres est exclue à partir de l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne. En outre, la première phrase du paragraphe 3 implique que ces mesures doivent être prises avant 1996. D'où le besoin de proposer ces mesures le plus tôt possible après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, d'autant plus que celle-ci a elle-même été retardée de près d'un an.

La présente proposition de règlement n'est pas limitée à la période allant jusqu'au 1er janvier 1996, date à compter de laquelle le Conseil statuera à la majorité qualifiée conformément aux dispositions de l'article 100 C paragraphe 3. Le simple fait que les modalités de vote changent au Conseil n'entraîne pas la nécessité d'adopter un nouveau règlement.

Le règlement restera donc en vigueur après cette date sous réserve des modifications qui peuvent y être apportées dans le cadre de la nouvelle procédure.

2. Subsidiarité et proportionnalité

L'article 100C confère une compétence exclusive à la Communauté dans ce domaine.

La Commission a opté pour un règlement de préférence à une directive pour deux raisons: l'établissement d'une liste de pays dont les ressortissants doivent être soumis à une obligation de visa ne laisse, par définition, aucun pouvoir discrétionnaire aux Etats membres et "transposer" cette liste n'aurait aucun sens; en outre, comme une action d'urgence peut être nécessaire dans certains cas, les retards liés à la transposition d'une directive pourraient entraîner de graves difficultés d'ordre pratique.

3. Commentaire des articles

Article premier

L'objectif même de l'article 100C est d'établir une liste uniforme des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à une exigence de visa, si bien que les disparités entre les pratiques des Etats membres doivent être supprimées. Etant donné qu'il prévoit que le Conseil doit "*déterminer* les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres", l'article 100C implique nécessairement que le Conseil doit également déterminer les pays tiers à dispenser d'une telle exigence. L'interprétation contraire ne peut être conciliée ni avec la lettre ni avec l'esprit de cette disposition.

L'article 1er, paragraphe 1er, se réfère à l'annexe, qui contient la liste des pays dont les ressortissants sont soumis à une exigence de visa. Pour faciliter la lecture on appellera cette annexe la "liste négative".

Idéalement, la Commission aurait souhaité faire figurer dès maintenant chaque pays tiers soit sur la liste négative soit sur une "liste positive" de pays dont les ressortissants seront exemptés d'une exigence de visa, comme l'envisage manifestement l'article 100 C. Cela s'est cependant révélé impossible, compte tenu du nombre très élevé de pays pour lesquels les pratiques des Etats membres divergent et du caractère sensible de la décision à prendre pour un grand nombre d'entre eux. En conséquence, la Commission accepte que les Etats membres décident s'ils imposent une obligation de visa ou non aux ressortissants des pays

tiers ne figurant pas à l'annexe, pourvu que les deux conditions prévues au préambule soient respectées, à savoir: que cette liste ne donne lieu à aucun contrôle contraire à l'article 7A CE (ex article 8A CEE); et qu'elle ne soit applicable que pour une période de temps strictement limitée, au terme de laquelle chaque pays tiers doit relever soit de la liste positive soit de la liste négative. Cette situation ne peut être compatible avec le Traité que si ces deux conditions sont remplies. Ces principes sont incorporés à l'article 1, paragraphe 2.

L'article 1er paragraphe 3 est destiné à garantir le respect du principe de la transparence administrative: toutes les mesures prises par les Etats membres en vertu du paragraphe 2 doivent faire l'objet d'une publication dans la série C du Journal officiel.

Article 2

Cet article, qui établit le principe de la reconnaissance mutuelle par les Etats membres des visas accordés par chacun d'eux, constitue d'une certaine manière la pierre angulaire de la présente proposition. Comme il a été indiqué au début, l'article 100 C est une disposition relative au marché intérieur. Elle a donc notamment pour but de contribuer à la réalisation du marché intérieur prévu à l'article 7 A du traité. Cela implique que l'établissement pur et simple de listes communes de pays tiers serait loin de répondre à l'objectif fixé par l'article 100 C. Celui-ci vise en réalité à accélérer la suppression du contrôle des personnes aux frontières intracommunautaires, ce qui n'est réalisable que grâce au principe de la reconnaissance mutuelle.

Cet article n'est toutefois applicable qu'aux visas qui sont valables dans toute la Communauté. Cette question est régie par la convention sur les frontières extérieures. Cette condition a été jugée nécessaire car l'on ne pouvait s'attendre à ce que les Etats membres reconnaissent les visas accordés par les autres sans un minimum d'harmonisation; dans le cas contraire, ils risquaient de s'exposer à la pratique abusive du "visa shopping".

Par ailleurs, la convention sur les frontières extérieures prévoit que les personnes qui détiennent un titre de séjour délivré par un Etat membre seront dispensées d'une exigence de visa.

Article 3

Comme le terme "visa" est utilisé à l'article 100 C, le Conseil doit être considéré comme étant habilité à définir ce terme en application de cette disposition. Une définition est indispensable pour rendre pleinement efficaces les autres dispositions du règlement, comme l'ont clairement montré les travaux réalisés au sein du Groupe de Schengen et du Groupe ad-hoc sur l'immigration. La Commission ne tient cependant pas à innover dans ce

domaine. Les définitions figurant à l'article 3 se fondent par conséquent sur celles figurant à l'article 1er du projet de convention sur les frontières extérieures.

Dans la très vaste majorité des Etats membres un séjour n'excédant pas les 3 mois est regardé comme un séjour de courte durée. C'est ainsi que ce critère a été retenu à l'article 21 de la convention sur les frontières extérieures dans sa version de 1991. Le premier tiret du point a) s'inspire donc étroitement de cette disposition.

Article 4

Le premier paragraphe est une disposition type.

Le second paragraphe a simplement pour objet de faire en sorte que tous les renseignements visés à l'article 1er paragraphe 3 soient publiés au Journal officiel avant la mise en application du règlement.

**Proposition de
règlement déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa
lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 100C,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen,

considérant qu'en vertu de l'article 100C du traité le Conseil doit déterminer les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres; que sa place dans le traité démontre que cet article fait partie intégrante des dispositions relatives au marché intérieur;

considérant que, selon l'article 3B du traité, l'action de la Communauté ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité; que la reconnaissance mutuelle par les Etats membres des visas délivrés par chacun de ces Etats, laquelle reconnaissance est nécessaire pour donner un effet utile à l'article 100C, constitue une mesure d'accompagnement indispensable à la réalisation de l'objectif énoncé à l'article 7A en ce qui concerne la libre circulation des personnes;

considérant qu'il y a lieu de classer les pays tiers selon leur situation politique et économique et selon leurs relations avec la Communauté et ses Etats membres, en tenant compte du degré d'harmonisation réalisé au niveau des Etats membres;

considérant que l'article 100C a pour but d'harmoniser les réglementations et les pratiques des Etats membres en la matière; que des divergences entre les réglementations et les pratiques des Etats membres doivent être autorisées pendant une période limitée et à titre transitoire, étant entendu qu'elles ne peuvent pas donner lieu à des contrôles contraires à l'article 7A du traité; qu'il convient de prévoir l'expiration de ce régime transitoire au 30 juin 1996 et de prévoir l'obligation pour le Conseil de décider avant cette date s'il impose une exigence de visa aux ressortissants de chaque pays tiers ou s'il les exempte de cette exigence;

considérant qu'afin d'assurer la transparence et l'information du citoyen, les mesures prises par les Etats membres en vertu de ce régime transitoire et exceptionnel doivent être

notifiées aux autres Etats membres et à la Commission; que pour les mêmes raisons cette information doit également être publiée au Journal Officiel des Communautés européennes;

considérant que les informations dont il est question à l'article 1er, paragraphe 3 du présent règlement doivent être publiées avant que l'article 1er, paragraphes 1 et 2, ainsi que l'article 2 ne deviennent applicables; que, dès lors, il faut reporter l'application de ces dispositions jusqu'à un mois après l'entrée en vigueur du règlement;

A ARRETE LE PRESENT REGLEMENT

Article premier

1. Les ressortissants des pays tiers figurant à l'annexe 1 du présent règlement doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres.

2. D'ici au 30 juin 1996, les Etats membres décident s'ils exigent un visa des ressortissants des pays tiers ne figurant pas à l'annexe. Avant cette date, le Conseil décide selon la procédure prévue à l'article 100C soit d'ajouter chacun de ces pays à cette liste soit d'exempter ses ressortissants d'une exigence de visa.

3. Les Etats membres s'informent mutuellement et ils informent Commission, dans les dix jours ouvrables suivant l'entrée en vigueur du présent règlement, des mesures qu'ils prennent en vertu du paragraphe 2. Toute mesure nouvelle prise sur la base du paragraphe 2 est notifiée de la même manière dans les cinq jours ouvrables. La Commission publie cette information dans la partie C du Journal Officiel.

Article 2

Un Etat membre ne pourra exiger un visa d'une personne qui cherche à franchir ses frontières extérieures et qui possède un visa délivré par un autre Etat membre, dans la mesure où ce visa est valable dans l'ensemble de la Communauté.

Article 3

Aux fins du présent règlement, on entend par:

h6
1/0

"visa": toute autorisation d'un Etat membre visant :

- à permettre l'entrée d'une personne sur son territoire, sous réserve que soient remplies les autres conditions d'entrée, et qui est valable pour une période n'excédant pas 3 mois, ou pour plusieurs séjours dont la durée totale n'excède pas 3 mois au cours d'une période de 6 mois commençant à partir de la date de la première entrée; soit
- à permettre le transit d'une personne sur son territoire ou dans la zone de transit d'un port ou d'un aéroport, sous réserve que soient remplies les autres conditions de transit; soit
- à permettre à une personne qui se trouve sur son territoire d'y retourner, dans un délai déterminé.

Article 4

Le présent règlement entre en vigueur le jour suivant sa publication au Journal Officiel des Communautés européennes.

Toutefois, son article 1, paragraphes 1 et 2, ainsi que son article 2 deviennent applicables un mois après cette date.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre.

Annexe*

Afghanistan	Grenade	Pakistan	Ukraine
Afrique du Sud	Guinée	Papouasie Nouvelle-	Vanuatu
Albanie	Guinée Bissau	Guinée	Vietnam
Algérie	Guinée Equatoriale	Philippines	Yémen
Angola	Guyana	Qatar	Zaire
Antigua et Barbuda	Haïti	République Dominicaine	Zambie
Arabie Saoudite	Inde	République Centrafricaine	Zimbabwe
Arménie	Indonésie	Roumanie	
Azerbaïdjan	Irak	Russie	
Bahamas	Iran	Rwanda	
Bahrein	Jordanie	Saint Christopher and	
Bangladesh	Kazakhstan	Nevis	
Barbade	Kirghizstan	Saint Vincent et	
Biélorussie	Kiribati	Grenadines	
Bélize	Koweït	Sainte Lucie	
Bénin	Laos	Salomon (Iles)	
Botswana	Lesotho	Samoa occ.	
Boutan	Liban	Sao Tomé et Principe	
Bulgarie	Libéria	Sénégal	
Burkina Faso	Libye	Seychelles	
Burundi	Madagascar	Sierra Léone	
Cambodge	Maldives	Somalie	
Cameroun	Mali	Soudan	
Cap-Vert	Mariannes du Nord (Iles)	Sri Lanka	
Chine	Maroc	Surinam	
Comores	Marshall (Iles)	Swaziland	
Congo	Maurice	Syrie	
Corée du Nord	Mauritanie	Taïwan	
Côte d'Ivoire	Micronésie	Tadjikistan	
Cuba	Moldavie	Tanzanie	
Djibouti	Mongolie	Tchad	
Dominique	Mozambique	Thaïlande	
Egypte	Myanmar	Togo	
Emirats Arabes Unis	Namibie	Tonga	
Erythrée	Nauru	Trinité et Tobago	
Ethiopie	Népal	Trust Territory of the	
Fidji	Niger	Pacific Islands (Palau)	
Gabon	Nigeria	Tunisie	
Gambie	Oman	Turkménistan	
Géorgie	Ouganda	Turquie	
Ghana	Ouzbekistan	Tuvalu	

* Cette liste ne préjuge pas de la position de la Communauté et de ses Etats membres à l'égard du statut international des pays mentionnés, ni des relations qu'ils peuvent entretenir avec ceux-ci.

COM(93) 684 final

DOCUMENTS

FR

01 06 11

N° de catalogue : CB-CO-93-737-FR-C

ISBN 92-77-63032-9

Office des publications officielles des Communautés européennes
L-2985 Luxembourg