

Élargissement, Kaliningrad: document facilitant le transit (DFT) et document facilitant le transit ferroviaire (DFTF), instructions consulaires communes et manuel commun

2003/0026(CNS) - 22/12/2006 - Document de suivi

La Commission a présenté un rapport sur le fonctionnement du transit facilité entre la région de Kaliningrad et le reste de la Fédération de Russie.

Suite aux discussions consacrées à Kaliningrad lors du sommet UE-Russie de novembre 2002, sur la base de la Communication de la Commission sur le transit de Kaliningrad, le Conseil a adopté le 14 avril 2003 les deux règlements ci-après:

- Règlement (CE) n° 693/2003 portant création d'un document facilitant le transit (FTD) et d'un document facilitant le transit ferroviaire (FRTD) et modifiant les instructions consulaires communes et le manuel commun, et

- Règlement (CE) n° 694/2003 établissant des modèles uniformes pour le document facilitant le transit (FTD) et le document facilitant le transit ferroviaire (FRTD) prévus par le règlement (CE) n° 693/2003.

Le FTD est délivré aux citoyens russes effectuant de fréquents déplacements terrestres entre Kaliningrad et la Russie continentale. Il permet le transit à entrées multiples et peut avoir une durée de validité de plusieurs années. La procédure de demande du FTD au bureau consulaire est similaire (quasi identique) à la procédure de délivrance de visa. Le FTD est apposé dans le passeport du citoyen russe. Le coût d'un FTD s'élève à 5 euros. Le FRTD a été créé pour les voyageurs empruntant le chemin de fer et est exclusivement valable pour le transit direct, pour un seul aller-retour, entre Kaliningrad et la Russie continentale. La procédure de délivrance est facilitée et le FRTD est gratuit. La mise en œuvre du système des FTD/FRTD a débuté le 1er juillet 2003 sur le plan national et le 1er mai 2004 sur le plan communautaire.

Deux programmes de soutien Kaliningrad ont été mis sur pied par l'UE pour aider la Lituanie à appliquer le système des FTD/FRTD: le premier programme mis en œuvre dans le cadre du programme PHARE accordait 12 Mios EUR pour la période allant de décembre 2003 à avril 2006 ; le second prévoyait 40 Mios EUR pour la période allant de mai 2004 à décembre 2006. En ce qui concerne les nouvelles perspectives financières, la Commission a proposé pour 2007-2013 un montant maximal de 108 Mios EUR destiné à compenser les droits non perçus sur les visas de transit et les surcoûts occasionnés par la mise en œuvre du système des FTD/FRTD.

D'un point de vue statistique, le moyen de transport le plus prisé entre Kaliningrad et la Russie continentale (aller-retour) est le train (70%) suivi par la voiture (20%) et l'avion (10%). En moyenne, 1,5 million de personnes font chaque année l'aller-retour entre Kaliningrad et la Russie continentale par tous les moyens de transport, ce qui est énorme. Les FTD sont utilisés principalement par les citoyens russes en provenance de la Russie continentale. La plupart des citoyens russes de Kaliningrad voyagent avec des FRTD. Il est néanmoins plus commode pour eux d'obtenir un visa lituanien qui leur permet non seulement de voyager en transit, mais aussi de visiter la Lituanie. Les procédures d'obtention du visa et du FTD sont très semblables, mais le FTD coûte 5 euros alors que le visa lituanien est gratuit pour les résidents de Kaliningrad. Cela explique pourquoi il y a deux à trois fois plus de visas lituaniens délivrés aux résidents

de Kaliningrad que de FTD. En revanche, l'obligation introduite en avril 2005 d'être couvert par une assurance maladie pour pouvoir obtenir un visa lituanien (qui n'est pas imposée pour le FTD) contribuera aussi à faire augmenter la demande de FTD.

La Russie a déclaré que, depuis la mise en œuvre du régime de transit facilité, les autorités ont noté une chute de 30% du nombre de voyageurs, ce qui a occasionné une perte de 122 millions de roubles pour la compagnie ferroviaire nationale. Ni les autorités lituaniennes ni les autorités russes n'ont cependant précisé les raisons à l'origine de cette baisse.

Le présent rapport se fonde sur les réponses de la Fédération de Russie et de la Lituanie à un questionnaire établi par les services de la Commission, qui, du 22 au 24 mars 2006, ont également procédé sur place à un examen du système des FTD/FRTD.

La Commission conclut que trois ans après son entrée en vigueur, le système du transit facilité fonctionne sans heurts et que les deux partenaires se déclarent satisfaits de son application. Comme cela a été constaté lors des visites, des aspects mineurs pourraient être améliorés, mais ils relèvent principalement d'arrangements bilatéraux entre la Lituanie et la Russie. Le système des FTD/FRTD semble répondre aux exigences de l'acquis de Schengen puisqu'aucune immigration illégale n'a été constatée dans ce contexte.

La Commission estime dès lors qu'il n'est pas opportun de modifier le système. À long terme, le régime de transit simplifié dépendra de l'évolution des arrangements en matière de politique des visas entre l'UE et la Russie.

La Commission maintient le financement du système de transit par le Fonds pour les frontières extérieures.

Il reste à examiner deux points. Ils n'affectent toutefois pas l'efficacité du système des FTD/FRTD en tant qu'outil de gestion du transit entre Kaliningrad et la Russie continentale.

- 1) Le FRTD est apposé sur un feuillet séparé et non pas dans le passeport du voyageur, comme le prévoit le règlement (CE) n° 693/2003. En conséquence, il n'est pas possible de vérifier si le FRTD est utilisé pour un voyage aller-retour unique ou pour des déplacements fréquents. Une bonne application renforcerait les demandes de FTD qui peuvent être obtenus pour les déplacements multiples à un coût de 5 euros (voyageur fréquent).
- 2) L'examen de la question de l'accélération des contrôles frontaliers pourrait être poursuivi dans un cadre bilatéral si les autorités lituaniennes, biélorusses et russes sont intéressées. Cela pourrait se faire sans remettre sur la table le système de transit facilité ou le règlement. Deux possibilités se profilent: premièrement, au lieu des deux arrêts à chaque frontière (un de chaque côté de celle-ci), n'en avoir qu'un seul. Les autorités frontalières des deux pays effectueraient leurs contrôles en même temps. Ou, deuxièmement, prévoir un système dans lequel les contrôles des deux côtés se feraient durant le trajet du train.