

COM(2024) 109 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

SÉNAT

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 15 mars 2024

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 15 mars 2024

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République de Saint-Marin sur plusieurs aspects dans le domaine de la gestion des frontières



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 8 mars 2024
(OR. en)

7524/24

FRONT 82
MIGR 112
VISA 35
COMIX 136

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	8 mars 2024
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2024) 109 final
Objet:	Recommandation de DÉCISION DU CONSEIL autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République de Saint-Marin sur plusieurs aspects dans le domaine de la gestion des frontières

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2024) 109 final.

p.j.: COM(2024) 109 final



Bruxelles, le 8.3.2024
COM(2024) 109 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République de Saint-Marin sur plusieurs aspects dans le domaine de la gestion des frontières

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Contexte

Par la présente recommandation, la Commission recommande que le Conseil i) autorise la Commission, en tant que négociateur de l'accord, à ouvrir et à conduire des négociations en vue d'un accord entre l'Union et la République de Saint-Marin, ii) formule des directives à l'intention du négociateur et iii) désigne un comité spécial en concertation avec lequel les négociations doivent être conduites.

La République de Saint-Marin est un État souverain indépendant, qui entretient des relations spéciales avec l'État membre voisin, l'Italie, en raison de sa situation géographique et de la taille réduite de son territoire et de sa population. En particulier, Saint-Marin est un pays enclavé, entouré par le territoire de l'Italie. Il n'y a pas d'aéroports internationaux sur le territoire de Saint-Marin. Dans certaines circonstances exceptionnelles, il existe un service d'ambulance par hélicoptère pour les personnes gravement malades ou blessées, qui relie l'hôpital de Saint-Marin aux principaux hôpitaux de la région italienne d'Émilie-Romagne. Saint-Marin dispose d'un aérodrome, qui permet à des aéronefs de tourisme légers et ultralégers de décoller et d'atterrir. Ceux-ci viennent principalement d'Italie. Un très faible pourcentage de ces aéronefs proviennent de l'extérieur de l'espace Schengen, mais avant d'atterrir à Saint-Marin, ils ont en général fait une ou plusieurs escales en Italie, où des vérifications aux frontières sont effectuées. Ainsi, les ressortissants de pays tiers doivent traverser l'espace Schengen pour se rendre à Saint-Marin; ils font alors l'objet de vérifications aux frontières par un État membre de l'espace Schengen et doivent se conformer aux obligations prévues pour entrer dans l'espace Schengen conformément à l'acquis de Schengen. Cette situation géographique particulière et la relation distincte avec l'Italie, antérieure à la création de l'Union, expliquent l'absence, de facto, de contrôles systématiques aux frontières entre l'Italie et Saint-Marin, contrairement à ce qui est normalement requis aux frontières extérieures des États membres de l'espace Schengen¹. De plus, actuellement, Saint-Marin ne délivre pas de visas aux ressortissants de pays tiers, parce que les voyageurs soumis à l'obligation de visa devront passer par l'Italie pour se rendre à Saint-Marin et, par conséquent, demander un visa Schengen auprès des autorités italiennes compétentes.

• Justification et objectifs de la proposition

La recommandation a pour objectif de fournir une base juridique appropriée à l'absence, de facto, de contrôles à la frontière extérieure entre l'Italie et Saint-Marin, et de prévoir, à titre de mesure compensatoire, des règles sur les titres de séjour.

Les modifications prochaines concernant l'acquis de Schengen nécessitent également des adaptations, en particulier la future mise en service des nouveaux systèmes d'information de l'UE, notamment le système d'entrée/de sortie (EES)² et le système européen d'information et

¹ Voir également la *Convenzione di amicizia e di buon vicinato* (convention d'amitié et de bon voisinage) entre l'Italie et Saint-Marin, signée à Rome le 31 mars 1939, et ses amendements.

² Article 2, paragraphe 3, point f), du règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011 (JO L 327 du 9.12.2017, p. 20) (ci-après le «règlement EES»).

d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)³. Actuellement, les titres de séjour délivrés par Saint-Marin à des ressortissants de pays tiers ne permettent pas à leurs titulaires de voyager librement dans l'espace Schengen. Alors que les ressortissants de Saint-Marin sont exemptés de l'obligation d'enregistrement dans l'EES et dans l'ETIAS⁴, les ressortissants de pays tiers titulaires d'un titre de séjour saint-marinais qui transitent par des États membres pour rejoindre leur lieu de séjour à Saint-Marin seront normalement enregistrés dans l'EES à leur entrée dans l'espace Schengen (généralement en Italie). Comme leur sortie de l'espace Schengen ne serait pas enregistrée dans l'EES lors de leur entrée à Saint-Marin, ils seraient automatiquement enregistrés dans l'EES en tant que «personnes ayant dépassé la durée du séjour autorisé» si leur présence dépasse la durée du séjour autorisé dans l'espace Schengen. Le dépassement de cette durée aurait ensuite une incidence négative sur ces ressortissants de pays tiers de bonne foi, notamment en ce qui concerne leurs demandes de visa Schengen, d'autorisation de voyage ETIAS, de visa de long séjour ou de titre de séjour.

En outre, la recommandation a pour objectif de combler une lacune actuelle en convenant de règles relatives à la délivrance de titres de séjour aux ressortissants de pays tiers par Saint-Marin. Actuellement, les titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers ne font l'objet d'aucune vérification par les États membres, alors que leurs titulaires peuvent de facto entrer dans l'espace Schengen et y circuler librement sans disposer d'un visa Schengen en cours de validité ou d'une autorisation de voyage ETIAS.

L'objectif de cet accord serait de supprimer les vérifications aux frontières sur les personnes et de reconnaître dans l'ensemble de l'espace Schengen les titres de séjour délivrés par Saint-Marin à des ressortissants de pays tiers.

L'accord devrait donc prévoir que si un ressortissant de pays tiers a l'intention d'arriver directement à Saint-Marin, Saint-Marin fait en sorte qu'il soit d'abord soumis à des vérifications aux frontières effectuées par l'Italie.

En les exemptant de l'obligation d'enregistrement dans l'EES, cela éviterait que les ressortissants de pays tiers de bonne foi qui sont titulaires d'un titre de séjour saint-marinais ne soient enregistrés dans l'EES en tant que «personnes ayant dépassé la durée du séjour autorisé». Les ressortissants de pays tiers titulaires d'un titre de séjour saint-marinais seraient dispensés de l'obligation de visa pour accéder à l'espace Schengen pendant une durée maximale de 90 jours sur toute période de 180 jours, conformément aux dispositions pertinentes du droit de l'Union, et seraient exemptés de l'obligation d'enregistrement dans l'EES et de l'obligation de détenir un visa ou une autorisation de voyage ETIAS pour entrer et séjourner dans l'espace Schengen.

Pour donner effet dans l'ensemble de l'espace Schengen aux titres de séjour délivrés ou renouvelés par Saint-Marin, il est essentiel que le niveau élevé de sécurité de l'espace Schengen soit garanti. Par conséquent, l'accord devrait prévoir que Saint-Marin s'engage à ce que la délivrance, le renouvellement ou le retrait de titres de séjour saint-marinais pour les ressortissants de pays tiers soit subordonné à une évaluation de la sécurité effectuée par l'Italie. L'Italie procéderait à une évaluation de la sécurité contraignante avant que Saint-Marin puisse délivrer ou renouveler ces titres de séjour, sur la base en particulier de

³ Article 2, paragraphe 2, point d), du règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n° 1077/2011, (UE) n° 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226 (JO L 236 du 19.9.2018, p. 1) (ci-après le «règlement ETIAS»).

⁴ En vertu de l'article 2, paragraphe 3, point f), du règlement EES et de l'article 2, paragraphe 2, point g), du règlement ETIAS.

vérifications effectuées dans les bases de données nationales, internationales et de l'UE pertinentes, y compris des vérifications garantissant le respect et l'efficacité des mesures restrictives de l'UE. À la suite de l'émission d'un avis favorable dans un délai déterminé, Saint-Marin délivrerait ou renouvellerait le titre de séjour selon le modèle uniforme établi par le règlement (CE) n° 1030/2002 du Conseil du 13 juin 2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers⁵ et l'Italie effectuerait toutes les opérations nécessaires dans le système d'information sur les visas⁶. L'émission d'un avis défavorable par l'Italie aurait pour conséquence le rejet ou le retrait par Saint-Marin de la demande de titre de séjour ou de la demande de renouvellement d'un titre de séjour. L'Italie devrait communiquer les titres de séjour délivrés par Saint-Marin à des ressortissants de pays tiers conformément au code frontières Schengen (article 39) afin de leur donner effet dans l'ensemble de l'espace Schengen.

L'accord envisagé devrait prévoir des règles selon lesquelles les titres de séjour déjà délivrés par Saint-Marin à des ressortissants de pays tiers au moment de l'entrée en vigueur de l'accord devront être remplacés par des titres de séjour délivrés conformément à l'accord dans les deux ans suivant cette entrée en vigueur. L'accord devrait prévoir que les titres de séjour existants délivrés par Saint-Marin à des ressortissants de pays tiers seront notifiés à l'Italie, qui effectuera des vérifications dans les bases de données pertinentes et, si nécessaire, demandera à Saint-Marin de retirer ces titres pour des raisons d'ordre public ou de sécurité intérieure.

L'accord envisagé devrait prévoir un mécanisme d'évaluation. L'accord devrait également définir les modalités de la coopération entre l'Italie et Saint-Marin pour la délivrance ou le renouvellement des titres de séjour, ainsi que des règles relatives aux recours contre les décisions prises par Saint-Marin sur la base d'un avis défavorable de l'Italie.

En outre, l'accord envisagé devrait prévoir que l'obtention et le maintien du droit de séjour à Saint-Marin seront subordonnés à l'existence d'un lien réel avec Saint-Marin, à établir sur la base d'une présence physique effective et régulière sur une période appropriée et d'autres critères objectifs et vérifiables à l'exclusion des investissements dans l'économie ou l'immobilier de Saint-Marin, ou de paiements financiers prédéterminés aux autorités de Saint-Marin.

L'accord envisagé devrait prévoir des règles relatives à l'échange d'informations entre les services répressifs de Saint-Marin et de l'Italie, y compris des informations sur les casiers judiciaires et des informations sur les personnes et objets recherchés et disparus, tant sur demande que de leur propre initiative, lorsque cela est utile à la prévention et à la détection de la criminalité à Saint-Marin ou en Italie ou aux enquêtes en la matière, ainsi qu'à la protection contre les menaces qui pèsent sur la sécurité publique et à la prévention de ces menaces.

En outre, pour garantir un niveau élevé de sécurité et de confiance, l'accord envisagé devrait contenir des règles prévoyant la possibilité d'une coopération opérationnelle transfrontalière, notamment l'observation transfrontalière, la poursuite transfrontalière de personnes soupçonnées d'infractions pénales, l'organisation de patrouilles communes et d'autres opérations conjointes. Il devrait également comprendre des règles permettant de procéder à des contrôles de police renforcés dans les zones situées près de la frontière terrestre entre

⁵ Règlement (CE) n° 1030/2002 du Conseil du 13 juin 2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers (JO L 157 du 15.6.2002, p. 1).

⁶ Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange d'informations entre les États membres sur les visas de court séjour, les visas de long séjour et les titres de séjour (règlement VIS) (JO L 218 du 13.8.2008, p. 60).

l'espace Schengen et le territoire de Saint-Marin, tant à des fins répressives qu'à des fins de gestion des flux migratoires.

En ce qui concerne les personnes enregistrées dans l'EES dont il est présumé à tort qu'elles sont des «personnes ayant dépassé la durée du séjour autorisé» à des fins touristiques, c'est-à-dire des ressortissants de pays tiers soumis ou non à l'obligation de visa et enregistrés dans l'EES à leur entrée dans l'espace Schengen, dont le séjour sur le territoire de Saint-Marin est automatiquement comptabilisé comme séjour dans l'espace Schengen en raison de l'absence de vérifications aux frontières, l'accord envisagé devrait prévoir que, sauf pour les résidents à Saint-Marin, le temps passé à Saint-Marin sera comptabilisé comme du temps passé dans l'espace Schengen aux fins du calcul de la durée du séjour autorisé.

En outre, l'accord envisagé devrait également prévoir que, si Saint-Marin devait délivrer à l'avenir des visas de court séjour ou de long séjour à des ressortissants de pays tiers, l'accord devrait être révisé en conséquence.

L'accord envisagé devrait prévoir un mécanisme au moyen duquel les évolutions futures pertinentes du droit de l'Union seront, le cas échéant, prises en compte par des adaptations apportées à l'accord. Il devrait également comporter une disposition autorisant sa résiliation par l'Union si ces adaptations ne sont pas effectuées.

Relation avec des accords existants ou futurs de l'Union

En décembre 2023, l'UE et Saint-Marin ont achevé les négociations en vue d'un accord d'association qui aboutira à l'application par Saint-Marin de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil⁷ aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille, y compris les ressortissants de pays tiers. Toutefois, les questions susceptibles de relever de la présente recommandation ne font pas partie du champ des négociations en vue d'un accord d'association.

La conclusion de l'accord d'association est désormais soumise aux procédures internes des deux parties. Une fois que l'accord d'association aura été conclu et sera entré en vigueur, les ressortissants de pays tiers qui sont des membres de la famille d'un citoyen de l'Union auxquels la directive 2004/38/CE s'applique et qui sont titulaires d'une carte de séjour délivrée par Saint-Marin en vertu de ladite directive devraient être exemptés de l'obligation d'enregistrement dans l'EES⁸ et dans l'ETIAS⁹ ainsi que de l'obligation de visa¹⁰. En conséquence, les dispositions du règlement EES relatives au calcul de la durée du séjour autorisé et à la production de signalements à l'intention des États membres lorsque le séjour autorisé a expiré ne s'appliqueraient pas aux ressortissants de pays tiers qui sont des membres de la famille d'un citoyen de l'Union auxquels la directive 2004/38/CE s'applique et qui ne sont pas titulaires d'une carte de séjour en vertu de ladite directive. De même, les membres de la famille de ressortissants saint-marinais auxquels la directive 2004/38/CE s'appliquerait devraient relever du champ d'application de l'acquis de l'Union pertinent concernant les membres de la famille d'un ressortissant de pays tiers jouissant d'un droit à la libre circulation

⁷ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158 du 30.4.2004, p. 77).

⁸ Article 2, paragraphe 1, point b), du règlement EES.

⁹ Article 2, paragraphe 2, point b), du règlement ETIAS.

¹⁰ Article 5, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE.

équivalent à celui des citoyens de l'Union en vertu d'un accord entre l'Union et ses États membres, d'une part, et un pays tiers, d'autre part.

Compte tenu de ce qui précède, une fois l'accord d'association entré en vigueur, les membres de la famille d'un citoyen de l'Union auxquels la directive 2004/38/CE s'applique ne devraient pas relever des dispositions de l'accord envisagé qui sont applicables à la délivrance de titres de séjour par Saint-Marin à des ressortissants de pays tiers.

Par ailleurs, si l'accord envisagé par la présente recommandation devait entrer en vigueur avant l'accord d'association, l'accord envisagé s'appliquerait aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui sont des ressortissants de pays tiers jusqu'à ce que l'accord d'association commence à s'appliquer.

2. BASE JURIDIQUE ET PROPORTIONNALITÉ

La base juridique de la présente recommandation est l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE.

La base juridique matérielle précise pour la signature et la conclusion du nouvel accord ne pourra être déterminée qu'à l'issue des négociations, eu égard au contenu dudit accord.

L'Union est compétente pour conclure avec Saint-Marin cet accord international sur les aspects de la gestion des frontières couverts par la présente recommandation, y compris l'octroi d'un effet dans l'ensemble de l'espace Schengen aux titres de séjour délivrés par Saint-Marin à des ressortissants de pays tiers.

L'accord envisagé est nécessaire pour résoudre les problèmes liés à la présomption erronée de dépassement de la durée du séjour autorisé et combler les lacunes constatées en matière de sécurité. L'accord envisagé ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs en cause, étant donné que ceux-ci ne peuvent pas être atteints par les seuls États membres.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

Étant donné qu'il s'agit d'un nouvel accord, il n'a pas été possible de réaliser une évaluation ou un bilan de qualité des instruments existants. Aucune analyse d'impact n'est requise pour la négociation de cet accord.

4. PLANS DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITÉS DE SUIVI, D'ÉVALUATION ET D'INFORMATION

La Commission assurera un suivi adéquat de la mise en œuvre de l'accord.

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République de Saint-Marin sur plusieurs aspects dans le domaine de la gestion des frontières

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 218, paragraphes 3 et 4,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Un accord est considéré comme nécessaire pour fournir une base juridique à l'absence de contrôle aux frontières entre l'Italie et Saint-Marin.
- (2) Il apparaît que la conclusion d'un tel accord serait bénéfique compte tenu de la proximité géographique et de l'interdépendance économique de Saint-Marin et de l'Union.
- (3) Il est nécessaire d'assurer un traitement équitable aux frontières extérieures de l'Union aux ressortissants de pays tiers titulaires d'un titre de séjour délivré par Saint-Marin.
- (4) La délivrance de tels titres de séjour par Saint-Marin doit être subordonnée à l'émission d'un avis contraignant par l'Italie sur la base de son évaluation de la sécurité.
- (5) L'accord devrait permettre la conclusion d'arrangements administratifs de mise en œuvre de nature opérationnelle entre l'Italie et Saint-Marin sur les questions couvertes par l'accord, à condition que leurs dispositions soient compatibles avec celles de l'accord et avec le droit de l'Union.
- (6) Il convient dès lors d'ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord entre l'Union européenne, d'une part, et Saint-Marin, d'autre part. La Commission devrait être désignée comme négociateur de l'Union,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Commission est autorisée à négocier, au nom de l'Union, un accord avec la République de Saint-Marin sur plusieurs aspects dans le domaine de la gestion des frontières.

Article 2

Les directives de négociation figurent en annexe.

Article 3

Les négociations sont conduites en concertation avec le [nom du comité spécial, à insérer par le Conseil].

Article 4

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*