Recommandation 84 (1955)[1]

Simplification des formalités de frontière pour les voyageurs

Assemblée parlementaire

L'Assemblée,

Ayant examiné la communication du Comité des Ministres relative à la simplification des formalités de frontière (Doc. 346) et le rapport de la commission des Questions juridiques et administratives ci-annexé,

Estime que les Délégués des Ministres, en se bornant à consulter les administrations nationales et à reproduire leurs arguments souvent négatifs, ont négligé les avantages politiques que retirerait l'ensemble de la communauté européenne des mesures préconisées par l'Assemblée, et qu'ils n'ont pas exploité à fond toutes les possibilités de les mettre en oeuvre ou de conclure des accords partiels dans les cas appropriés ;

Considère qu'il serait utile pour toutes les instances en cause que le Comité des Ministres, siégeant à l'échelon des ministres des Affaires Étrangères, examine les propositions de l'Assemblée du point de vue de leur opportunité générale sur le plan politique et qu'il donne aux Délégués des directives en conséquence afin de permettre un examen plus approfondi et plus prometteur des réformes envisagées;

Souligne une fois de plus que l'opinion publique des pays membres réclame avec force des assouplissements dans les formalités applicables aux voyageurs et qu'un examen général de cette question ne saurait tarder plus longtemps ;

Rappelle au Comité des Ministres les heureuses conséquences de l'initiative prise par la République Fédérale d'Allemagne de supprimer unilatéralement les visas, initiative qui a été rapidement suivie de mesures réciproques de la part de tous les autres États membres, et exprime sa ferme conviction que la méthode la plus efficace et la mieux susceptible d'aboutir à des résultats rapides serait que les États désireux d'assouplir les formalités de voyage ne fasse pas de la réciprocité une condition préalable et nécessaire de leurs décisions;

Invite le Comité des Ministres à donner suite sans délai aux recommandations suivantes, et demande que des renseignements sur les mesures prises par le Comité des Ministres et sur les résultats obtenus soient transmis à l'Assemblée aussitôt que possible et, au plus tard, lors de sa session de printemps;

TITRE A - Passeports

Demeurant convaincue que l'objectif final du Conseil de l'Europe doit être la suppression complète du passeport pour les voyages entre les États membres;

Rappelant notamment que la possibilité d'atteindre cet objectif a été démontrée en pratique par les unions régionales de passeport établies entre les pays scandinaves ainsi qu'entre l'Irlande et le Royaume-Uni, initiatives qui ont été couronnées toutes deux d'un plein succès;

1. voir Doc. 436, projet de recommandation de la commission des Questions juridiques et administratives et rapport présenté par M. Pinton, rapporteur). Cette recommandation a été adoptée par l'Assemblée au cours de sa 24e séance, le 25 octobre 1955

Informée qu'il existe entre les pays du Bénélux, entre la Belgique, le Luxembourg, la France et la Suisse, et entre la Belgique, le Luxembourg, la France et la Sarre, des arrangements spéciaux en vertu desquels le passeport n'est pas exigé, et les cartes d'identité ou les passeports périmés sont considérés comme titres offrant un moyen d'identification suffisant, et que ces arrangements spéciaux donnent entière satisfaction;

Considérant l'annonce que le Gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne a accepté, sur la proposition de la sous-commission compétente de la commission des Affaires étrangères du Bundestag, de renoncer, si nécessaire par décision unilatérale, à exiger un passeport des ressortissants de certains autres États membres, à condition qu'ils soient en possession d'une carte d'identité valable;

Considérant que les Gouvernements de la Belgique, de la France, de l'Italie, du Luxembourg et de la Sarre ont fait savoir qu'ils étaient prêts à examiner la possibilité de prendre des mesures analogues, sous réserve de réciprocité,

Exprime l'avis que l'attitude favorable de ces pays constitue un point de départ satisfaisant pour des négociations qui devraient s'engager immédiatement, tout au moins entre certains pays voisins;

Recommande au Comité des Ministres de prendre les mesures nécessaires pour que :

1. les États ou groupes d'États qui se sont montrés désireux de coopérer en vue de modifier les exigences actuelles en matière de passeports pour les nationaux des autres États membres, à savoir la Belgique, la France, la République Fédérale d'Allemagne, l'Itab'e, le Luxembourg et la Sarre, entament immédiatement des négociations bilatérales ou multilatérales, sous les auspices du Comité des Ministres, en vue de mettre en oeuvre ces propositions;
2. les États désignés au paragraphe 1 examinent immédiatement la possibilité de prendre des mesures unilatérales, non seulement à l'égard des nationaux des autres États membres également désignés, mais aussi en ce qui concerne les nationaux de tous les autres États membres du Conseil de l'Europe;
3. les États membres autres que ceux mentionnés au paragraphe 1 reconsidèrent immédiatement leur attitude à l'égard de cette question, que tous renseignements leur soient fournis sur le fonctionnement satisfaisant des arrangements visés au troisième considérant du présent titre, et qu'ils soient invités, s'ils le désirent, à assister, à titre d'observateurs, a des négociations bilatérales ou multilatérales entre parties intéressées;

TITRE B - Visas

Constatant avec satisfaction que, pour les voyages d'affaires ou de tourisme d'une durée ne dépassant pas trois mois ou, dans certains cas, deux mois, les visas ont été supprimés entre tous les États membres du Conseil de l'Europe, sauf entre la Grèce et l'Irlande, la Turquie et l'Irlande et la Turquie et la Sarre, exceptions qui doivent disparaître avant le 1er janvier 1956;

Informée que la République Fédérale d'Allemagne se propose de supprimer complètement les visas, quelle que soit la durée du séjour que le visiteur envisage de faire dans le pays, et qu'en conséquence il ne sera plus nécessaire que les passeports, quand ils sont exigés, soient timbrés ou fassent invariablement l'objet d'un examen à l'entrée de la République Fédérale d ' Allemagne ;

Considérant que les visas ordinaires ont également été supprimés en pratique pour les voyages entre tous les États membres, d'une part, et l'Autriche et la Suisse, d'autre part,

Recommande au Comité des Ministres de prendre les mesures nécessaires pour que :

1. les États membres qui ne l'ont pas encore fait examinent la possibilité de supprimer complètement les visas, lorsqu'ils restent exigés pour des séjours d'une durée supérieure à deux ou trois mois effectués par des ressortissants d'autres États membres;
2. lorsque cela n'a pas été déjà fait, les États membres recherchent immédiatement la possibilité de supprimer, sans insister nécessairement sur la réciprocité, les visas pour les voyages entre les Membres du Conseil de l'Europe et certains pays non membres, savoir la Finlande, le Portugal, l'Espagne et la Yougoslavie ;
3. l'on recherche activement la possibilité de supprimer, sans insister nécessairement sur la réciprocité, les visas pour les voyages entre les pays membres et un nombre aussi élevé que possible des pays non-européens avec lesquels ces États entretiennent des relations amicales ;

4. l'on examine la possibilité de conclure avec les États de l'Europe centrale et orientale des arrangements selon lesquels tous les gouvernements accorderaient les visas de tourisme avec plus de libéralité, ce qui pourrait contribuer à créer une meilleure entente entre l'Est et l'Ouest, et constituerait une première étape vers la suppression finale des visas avec ces pays ;

TITRE C - Véhicules automobiles

Vu les observations des gouvernements membres sur la Recommandation 59 relative à la simplification des formalités de frontière applicables aux véhicules automobiles,

Regrette que le Comité des Ministres n'ait étudié que si superficiellement une question qui, en raison de l'accroissement constant de la circulation automobile internationale en Europe, revêt la plus haute importance et appelle des mesures témoignant d'imagination, et que quatre Gouvernements, ceux de la France, de l'Italie, du Luxembourg, et de la Turquie, n'aient même pas fait connaître leurs vues sur les propositions de l'Assemblée;

Ayant reçu l'assurance formelle de la pleine réussite du système instauré il y a plus d'un an au Danemark et en Suède, selon lequel il n'est plus exigé de documents douaniers pour les importations temporaires de véhicules automobiles particuliers appartenant à des touristes en provenance d'un autre État scandinave et les formalités de frontière se limitent à la vérification occasionnelle des documents nationaux d'immatriculation du véhicule et du permis de conduire national du conducteur,

Invite le Comité des Ministres à réserver un examen sérieux et approfondi aux diverses propositions contenues au titre C de la Recommandation 59, propositions auxquelles l'Assemblée continue de souscrire entièrement, et à convoquer sans plus de retard le comité d'experts prévu dans cette recommandation;

Demande que, si certains gouvernements estiment vraiment, en dépit des preuves du contraire fournies par les États Scandinaves, que les propositions de l'Assemblée " risquent d'occasionner de sérieuses fraudes ", ils expérimentent ces nouveaux arrangements pendant une période d'essais de six mois ou d'un an, à titre de concession temporaire; et

Renouvelle le voeu que les États membres envisagent à tout moment de prendre des mesures unilatérales;

TITRE D - Contrôle des titres de voyage

Compte tenu du succès éclatant obtenu par le système de passage des frontières institué dans les pays scandinaves, où il n'existe aucun contrôle d'identité pour les Scandinaves aux frontières intrascandinaves ;

Considérant qu'en attendant l'adoption de mesures similaires dans les autres États européens, l'accroissement considérable de la circulation touristique exige l'adoption d'un système de contrôle par sondage, ce qui signifierait que, dans un nombre aussi élevé que possible d'États membres, notamment aux postes-frontière où le trafic est le plus intense, par exemple à Kehl, une partie seulement des touristes (5 % par exemple) seraient effectivement contrôlés;

Soulignant que l'on n'entend en aucune façon réduire les pouvoirs réglementaires actuels des services de police des frontières, et que les concessions envisagées pourraient être supprimées à tout moment en cas de nécessité exceptionnelle,

Recommande au Comité des Ministres de prendre les mesures nécessaires pour que, en attendant la suppression complète des contrôles d'identité au moins entre pays voisins, les États membres assouplissent leur procédure de contrôle frontalier des documents d'identité des touristes en provenance des autres États membres et procèdent dorénavant par sondages occasionnels, ce système devant intervenir immédiatement entre États voisins en ce qui concerne les nationaux de ces États.

Rapport de la commission des Questions juridiques et administratives sur la communication du Comité des Ministres relative à la simplification des formalités de frontière (Document 346)

1. Votre commission des Questions juridiques et administratives a étudié avec soin, par l'entremise de sa sous-commission chargée de l'étude de la simplification des formalités de frontière, la communication du Comité des Ministres (Document 346). La lecture de ce document n'est ni impressionnante ni réconfortante, et, en dépit de bonnes paroles, l'effet total des décisions prises par le Comité des Ministres est fort modeste.

2. Votre commission estime, en outre, que l'on n'a pas accordé une attention suffisante aux deux recommandations adoptées par l'Assemblée un sujet des formalités de frontière, les Recommandations 51 et 59. Il apparaît très clairement que les Délégués des Ministres se sont contentés de recueillir les vues de leurs

administrations nationales et de reproduire les prétextes habituels qu'invoquent celles-ci pour ne rien faire, estimant au fond que les formalités de frontière doivent être considérées comme des incommodités naturelles de l'existence. L'avis détaillé du Comité des Ministres annexée à la Résolution (55) 8 ne constitue qu'une compilation d'objections d'ordre technique, aucun effort n'ayant été fait pour en évaluer la signification et l'importance exactes au regard des avantages indubitables que l'adoption des propositions de l'Assemblée apporterait aux populations de nos pays et à l'ensemble de la communauté européenne.

3. La façon dont a été traitée cette question n'est pas pour apaiser l'inquiétude de l'Assemblée à l'égard des travaux du Comité des Ministres, d'autant moins que la question de la simplification des voyages, qui ne prête à aucune controverse, est relativement aisée à résoudre si on la compare aux problèmes infiniment plus complexes qui ont été soulevés au sein du Conseil de l'Europe. Votre commission croit devoir attirer l'attention de l'Assemblée sur les points suivants qui révèlent de graves insuffisances dans le rapport du Comité des Ministres et dans ses méthodes de travail.

4. Visas. La suppression presque complète des visas entre les États membres du Conseil de l'Europe est signalée comme un résultat remarquable, mais, en fait, il a fallu plus de trois ans pour y parvenir, et le facteur décisif a été l'abolition unilatérale des visas par la République Fédérale d'Allemagne. La déclaration selon laquelle la Grèce, l'Islande, l'Irlande, le Luxembourg, la Sarre et la Turquie se sont engagés à supprimer les visas d'ici le 1er janvier 1956, ne correspondait pas non plus à la situation réelle lorsque le Document 346 a été transmis à l'Assemblée. En fait, à cette date, le Luxembourg avait déjà supprimé les visas, eu ce qui concerne tous les pays membres, et il en était de même de ta Grèce, de l'Islande, de l'Irlande, de la Sarre et de la Turquie, sauf dans cinq cas maintenant réduits à trois, qui sont mentionnés dans le projet de recommandation soumis à l'Assemblée. Les termes employés par le Comité des Ministres donnent une impression complètement inexacte. Enfin, il est tout à fait insuffisant de dire, en réponse à une recommandation de l'Assemblée, que " la grande majorité " des États membres ont supprimé les visas dans le cas de l'Autriche et que " plusieurs " l'ont fait dans le cas de la Finlande et du Portugal. Le Comité des Ministres devrait exposer clairement et exactement à quels États se réfèrent ces termes vagues.

5. Passeports. A la proposition de l'Assemblée tendant à la suppression des passeports pour les voyages entre États membres et à la reconnaissance immédiate, comme titre de voyage valable, dans les cas appropriés, de la carte d'identité délivrée dans la plupart des pays membres, le Comité des Ministres répond par un éloge du passeport. C'est ainsi que, selon le Comité des Ministres, " il n'est aucun pays membre où le passeport soit trop coûteux ou difficile à obtenir ". Le Comité des Ministres sait-il qu'un passeport coûte, en France et en Islande, 2.000 francs (pour une validité de trois ans dans les deux pays) et qu'il revient à 1.150 francs en Italie (avec une validité d'un an seulement) ? Ne pense-t-il pas qu'un pareil débours représente quelque chose dans le budget d'un étudiant ou d'un ouvrier ? Sait-il, d'autre part, qu'en Italie la personne qui sollicite un passeport doit, à l'appui de sa demande, certifier, à l'aide de documents appropriés, qu'elle est en règle avec ses obligations familiales (autorisation éventuelle du père ou du conjoint), avec la justice (extrait du casier judiciaire) et avec l'État (autorisation éventuelle des autorités militaires) ? C'est parce que l'emploi de la carte d'identité, que l'on possède déjà ou que l'on peut obtenir facilement dans la plupart des États membres, représente un progrès considérable que l'Assemblée a recommandé, à titre d'étape intermédiaire, qu'elle soit plus généralement reconnue dans les cas appropriés comme titre de voyage valable. Votre commission s'inquiète de trouver de telles inexactitudes dans un rapport ministériel. Étant donné les concessions que, d'après ses renseignements, divers gouvernements envisagent actuellement, il lui paraît difficile de croire que ce rapport représente vraiment l'opinion réfléchie des gouvernements membres.

6. Tolérances douanières. Le Comité des Ministres fait erreur lorsqu'il prétend que " la décision de l'O. E. C. E. du 30 avril 1954 (Document C (53) 320 déf. ci-annexé), prévoit des tolérances plus grandes que celles que l'Assemblée a recommandées" . Cette décision qui, d'ailleurs, n'était pas annexée au Document 346, permet l'admission en franchise de souvenirs importés en transit dans les bagages du touriste pour une valeur maximum de 50 dollars dans le cas des ressortissants de pays européens, La proposition de l'Assemblée prévoyait une tolérance minimum permettant à tous les voyageurs d'importer en franchise, non pas en transit, mais à titre d'importation définitive, des marchandises destinées à leur consommation personnelle pour une valeur maximum de 20 dollars. Comme il est expliqué dans le rapport de la commission des Questions juridiques et administratives, Doc. 201, les pays scandinaves, en adoptant récemment leur nouveau système, ont constaté que la reconnaissance officielle d'une telle tolérance (50 dollars), qui correspond aux besoins normaux du touriste, leur a permis de réduire les contrôles douaniers des voyageurs à des sondages, c'est-à-dire que 4 % environ des voyageurs sont questionnés, les autres passant le contrôle sans aucune formalité. C'est cette mesure radicale, introduite avec succès dans les pays scandinaves, que l'Assemblée demande au Comité des Ministres de bien vouloir étudier. Le Comité des Ministres cite par ailleurs l'opinion du Conseil administratif pour les Règlements douaniers de l'Union douanière du Benelux. Il est significatif que le Gouvernement belge, ayant mentionné les difficultés inhérentes à la proposition, déclare

que " les autorités belges se prêteront toutefois à un nouvel examen de la question à la lumière des développements qu'elle pourrait prendre dans le cadre du Conseil de l'Europe ". Enfin, votre commission ne peut suivre le Comité des Ministres lorsqu'il prétend que la situation est différente dans les pays scandinaves, et que l'exemple de ces pays " donne une impression trop optimiste ". Le Comité des Ministres voudrait-il donner des exemples à l'appui de cette affirmation, et expliquer en détail pourquoi et comment la situation est, selon lui, si différente ? Les membres scandinaves de la commission affirment qu'une large opposition s'était manifestée dans leurs pays lorsque les réformes furent proposées, mais que tout le monde aujourd'hui, y compris les administrations intéressées, admet que le nouveau système fonctionne parfaitement.

7. Formalités de frontière applicables aux véhicules automobiles. Selon le Comité des Ministres, votre commission aurait reconnu le caractère révolutionnaire des propositions contenues aux paragraphes 1 à 4 de la Recommandation 59. Aucune déclaration de ce genre n'a jamais été faite. En réalité, votre commission, ayant simplement prévu que la suppression immédiate des documents douaniers pourrait être considérée comme une mesure trop révolutionnaire pour être acceptable à certains États membres, avait proposé, à titre de mesure transitoire, la création d'un titre d'importation temporaire européen analogue au titre d'importation temporaire scandinave. En dehors de cette remarque, le Comité des Ministres semble faire montre d'une impuissance totale à l'égard de ces propositions. Il exprime à leur sujet une certaine sympathie, mais il ne fait que reproduire et classifier des arguments visant à défendre la situation peu satisfaisante actuelle. Le Comité des Ministres semble avoir de bonnes intentions, mais il paraît être dans l'impossibilité absolue de se libérer des avis émis par les intérêts en cause, et d'aborder le problème avec énergie et dans un esprit nouveau. Enfin, le Comité des Ministres ignore apparemment si l'Accord de Genève du 16 juin 1949, mentionné au titre B de la Recommandation 59, a été rendu caduc par l'accord conclu le 4 juin 1954 par la Conférence douanière des Nations Unies. Les raisons pour lesquelles l'Assemblée est invitée à se pencher et à donner son opinion sur la question de l'adhésion du Gouvernement irlandais à l'un ou l'autre accord ne sont pas très claires. C'est évidemment au Gouvernement irlandais qu'il appartient de prendre une décision en cette matière. Il apparaît que le deuxième de ces instruments a pratiquement pour effet de mettre en vigueur sur une base mondiale l'Accord de Genève du 16 juin 1949 conclu entre puissances européennes.

8. Le Comité des Ministres a renvoyé à l'Assemblée, pour nouvel examen, les Recommandations 51 et 59. Votre commission estime que les idées progressives qu'elle défend doivent s'imposer. La nécessité de ces réformes et le sentiment qu'on a tardé à les appliquer sont largement reconnus dans les pays membres. La commission a donc reconsidéré ses propositions initiales et décide de présenter un nouveau projet de recommandation demandant au Comité des Ministres de reprendre l'étude de la question des mesures propres à faciliter les voyages et de rechercher activement un accord; c'est ainsi que les actes du Comité des Ministres pourraient correspondre aux sentiments exprimés dans la lettre de M. Hadji Vassiliou. Votre commission compte que le Comité des Ministres soumettra la question à une étude approfondie qui l'amènera à modifier son attitude et à prendre des mesures propres à faciliter les voyages en Europe, contribuant ainsi à l'unification européenne.

9. En rédigeant cette recommandation, votre commission a décide de faire un choix, et de s'en tenir aux passeports, aux visas, aux formalités d'importation temporaire des véhicules automobiles particuliers et aux méthodes de contrôle des titres do voyage aux frontières. Les propositions contenues dans le projet de recommandation n'appellent pas de commentaires. Des explications complètes ont été fournies dans les deux rapports antérieurs de votre commission, le Document 201, du 22 septembre 1953 (rapport sur la simplification des formalités de passeports, de contrôle douanier et de contrôle des devises) et le Document 240 du 20 mai 1954 (rapport sur la simplification des formalités de frontière applicables aux véhicules automobiles particuliers). Cela ne signifie pas, bien entendu, que l'Assemblée doit se désintéresser des questions douanières et monétaires. Si nous nous sommes limités, c'est pour sérier les problèmes, et c'est aussi parce que nous voulons nourrir l'espoir que l'actuelle conférence intergouvememental créée par la Conférence de Messine pourra donner des résultats conformes aux désirs de l'Assemblée.

10. Votre commission tient à attirer l'attention de l'Assemblée sur le projet de directive annexé au projet de recommandation, et, notamment, sur l'invitation qui est faite à tous les Représentants de déposer toutes motions qu'ils jugeraient utiles au sein de leurs parlements respectifs et de prendre toutes autres mesures susceptibles d'inciter leurs gouvernements à agir promptement à l'égard de cette recommandation. Il importe particulièrement que l'opinion publique fasse pression sur les gouvernements, par l'entremise des parlementaires, en faveur de l'action unilatérale que préconise votre commission en tant que méthode susceptible d'aboutir rapidement à des résultats. Votre commission est déterminée, en ce qui la concerne, à déployer tous les efforts possibles pour que soient prises rapidement des mesures de simplification hardies et générales. Elle signale à ce propos à l'Assemblée qu'après la création du Comité interparlementaire scandinave en 1952, une commission interparlementaire en France, présidée par M. Pinton, et une sous-commission de la commission des Affaires étrangères du Bundestag, présidée par M. Kiesinger, ont été

constituées en vue d'étudier la simplification des formalités de frontière. Il est à espérer que des commissions analogues seront créées dans les autres pays membres, afin de stimuler les progrès vers la liberté de circulation en Europe, et qu'elles entretiendront des rapports suivis.

11. Le présent rapport a été examiné par la commission des Questions juridiques et administratives le 18 octobre 1955. Il a été adopté à l'unanimité.