Accord UE/Brésil: exemption de visa pour titulaires d'un passeport ordinaire pour séjours de courte durée

2010/0228(NLE) - 06/08/2010 - Document préparatoire

OBJECTIF: conclure un accord avec le Brésil visant à exempter les titulaires d'un passeport ordinaire de l'obligation de visa pour les séjours de courte durée.

ACTE PROPOSÉ : Décision du Conseil.

CONTEXTE : en vertu du règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil, les ressortissants brésiliens peuvent se rendre dans tous les États membres de l'UE sans devoir être en possession d'un visa lorsqu'ils effectuent un séjour de courte durée. Un tel régime d'exemption de visa doit entraîner des mesures de réciprocité de la part du Brésil. Or, ce pays continue de soumettre à l'obligation de visa les ressortissants de 4 États membres (Estonie, Chypre, Malte et Lettonie). Pour des raisons constitutionnelles, le Brésil ne peut accorder unilatéralement une exemption de visa à ces États membres ; il doit conclure un accord d'exemption de visa et le faire ratifier par son parlement.

Le Brésil a conclu des accords bilatéraux d'exemption de visa avec tous les États membres, sauf les 4 précités. Ces accords bilatéraux diffèrent grandement l'un de l'autre sous l'angle de leur champ d'application personnel (c'est-à-dire en ce qui concerne les catégories de personnes bénéficiant de l'exemption de visa).

Compte tenu de la nature de la politique commune des visas et de la compétence externe exclusive de l'Union européenne en la matière, seule l'UE peut négocier et conclure un accord d'exemption de visa, et non les États membres séparément. Le 18 avril 2008, le Conseil a donc adopté une décision autorisant la Commission à ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord d'exemption de visa entre l'UE et le Brésil, pour les séjours de courte durée.Ces négociations ont démarré le 2 juillet 2008 et ont pris fin le 1er octobre 2009.

Pendant les négociations, les parties ont convenu de conclure 2 accords distincts:l'un ciblant les titulaires d'un passeport ordinaire, l'autre les titulaires d'un passeport diplomatique ou de service, étant donné que le second ne doit pas être ratifié par le congrès brésilien. Aussi, la ratification de ce dernier peut-elle se dérouler plus rapidement et séparément de celle de l'accord relatif aux titulaires d'un passeport ordinaire.

En juillet 2009, les négociations ont abouti à une impasse en raison d'un désaccord entre les parties sur le champ d'application personnel de l'exemption de visa pour les titulaires d'un passeport ordinaire. Par conséquent, le 23 septembre 2009, le COREPER a adapté le mandat de négociation de l'accord d'exemption de visa avec le Brésil en prévoyant:

- un régime d'exemption de visa pour les séjours de courte durée de 3 mois maximum sur une période de 6 mois dans l'espace Schengen et en Roumanie, en Bulgarie et à Chypre, pour les ressortissants brésiliens, et au Brésil pour les citoyens de l'Union, sur une base de réciprocité, d'une portée plus restreinte que celle de l'actuel régime de visa prévu par le règlement (CE) n° 539/2001; cela signifiait que, fondamentalement, **l'accord ne s'appliquerait qu'aux touristes et hommes et femmes d'affaires**;

- une clause maintenant les accords bilatéraux d'exemption de visa existants dans la mesure où ils exemptent les catégories de personnes qui ne sont pas couvertes par l'accord de l'UE de l'obligation de visa lorsqu'elles se rendent au Brésil;
- pour les ressortissants brésiliens, une application limitée aux séjours dans l'espace Schengen et en Roumanie, en Bulgarie et à Chypre, quels que soient leur point de départ et leur lieu de séjour. Concernant les citoyens de l'Union, l'accord devrait s'appliquer indépendamment de leur point de départ et de leur lieu de séjour lorsqu'ils se rendent au Brésil.

Lors du quatrième cycle de négociations le texte d'un accord entre l'UE et le Brésil a pu être finalisé, ce qui a marqué la fin des négociations. Pour ce qui est de l'accord d'exemption de visa pour les titulaires d'un passeport ordinaire, **le maintien des accords bilatéraux**, dans la mesure où ils prévoient une exemption de visa pour les catégories de personnes non couvertes par l'accord UE Brésil, fait partie intégrante de l'arrangement global avec le Brésil, conclu à Brasilia, conformément au mandat.

Eu égard à ces conditions particulières, afin d'adresser un message clair au Brésil et de préserver les accords bilatéraux existants, l'UE a déclaré unilatéralement par lettre datée du 5 février 2010 que **l'Union se réservait le droit de suspendre l'accord si le Brésil se met à dénoncer les accords bilatéraux existants**.

Dans sa réponse, datée du 14 avril 2010, à la lettre de l'UE, le Brésil a réaffirmé son intention de renégocier certains anciens accords bilatéraux avec les États membres. Ces deux lettres sont jointes à la présente proposition, aux annexes II et III.

Les négociations relatives à l'accord d'exemption de visa pour les titulaires d'un passeport ordinaire ont abouti au paraphe, le 28 avril 2010, du présent accord qu'il convient maintenant d'approuver au nom de l' Union européenne.

ANALYSE D'IMPACT : aucune analyse d'impact n'a été réalisée.

BASE JURIDIQUE : article 77, par. 2, point a), en liaison avec son article 218, par. 6, point a) v) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : la présente proposition vise à conclure un accord d'exemption de visa avec le Brésil pour les titulaires d'un passeport ordinaire. Son contenu peut se résumer comme suit:

Objet : l'accord UE-Brésil établit un régime réciproque d'exemption de visa pour tous les citoyens brésiliens et de l'UE amenés à voyager dans un but touristique ou professionnel, y compris les ressortissants des 4 États membres qui, à l'heure actuelle, ne sont pas exemptés de l'obligation de visa quand ils se rendent au Brésil. Les deux buts, «touristique» et «professionnel», sont définis en termes larges dans l'accord. Sont concernés, par exemple, les sportifs et les artistes à condition que leur activité ne soit pas rémunérée, ainsi que certaines catégories plus controversées, telles que les personnes qui effectuent une visite familiale ou se rendent à une réunion officielle, qui relèveront également des catégories «touristes» et «hommes et femmes d'affaires» respectivement. Ces deux catégories couvertes par l'accord UE Brésil engloberaient entre 90 et 95% de l'ensemble des voyageurs.

Exclusion du champ d'application :

- une série de catégories (par exemple, les **étudiants, chercheurs, artistes, religieux**, etc., catégories définies par le droit brésilien) sont exclues du champ d'application de l'accord. Ce dernier prévoit que **les accords bilatéraux** conclus entre le Brésil et les États membres et visant ces autres catégories qui ne sont pas incluses dans l'accord UE-Brésil **restent applicables** pour autant qu'ils

exemptent ces catégories de personnes de l'obligation de visa. De cette façon, les citoyens de l' Union relevant d'autres catégories (que les touristes et hommes et femmes d'affaires) couvertes par les accords bilatéraux peuvent continuer de bénéficier de l'exemption de visa en vertu de ceux-ci ;

- la catégorie des **personnes voyageant pour exercer une activité rémunérée** est également exclue du champ d'application de l'accord. Pour cette catégorie, chaque État membre, ainsi que le Brésil, reste libre d'imposer une obligation de visa aux ressortissants de l'autre partie, conformément au droit de l'Union ou au droit national applicable, ou en vertu d'accords bilatéraux englobant cette catégorie ;
- par conséquent, en ce qui concerne les ressortissants d'États membres ayant conclu un accord bilatéral avec le Brésil, l'accord UE Brésil ne restreint pas leur accès au régime d'exemption de visa lorsqu'ils se rendent dans ce pays, mais maintient globalement le *statu quo* à leur égard.

Durée du séjour : l'accord limite la durée du séjour à 3 mois au cours d'une période de 6 mois dans l' espace Schengen. Il supprime dès lors la possibilité que les accords bilatéraux accordent aux ressortissants brésiliens de cumuler les séjours de 3 mois par État membre au sein de l'espace Schengen. L'accord tient compte de la situation des États membres qui n'appliquent pas encore l'acquis de Schengen dans son intégralité. Tant que ces États membres (Chypre, Bulgarie et Roumanie) ne font pas partie de l'espace Schengen sans frontières intérieures, l'exemption de visa confère aux ressortissants du Brésil le droit de séjourner pendant 3 mois sur leur territoire, indépendamment de la durée calculée pour l'ensemble de l' espace Schengen.

Application territoriale : comme les territoires d'outre mer de la France et des Pays Bas ne font pas partie de l'espace Schengen et que les règles en matière de visas [telles que le règlement (CE) n° 539 /2001] ne s'y appliquent pas, ils ne peuvent être couverts par l'accord UE-Brésil. Par ailleurs, les citoyens de l'UE habitant un pays tiers, quel qu'il soit, ou un territoire d'outre mer d'un État membre, doivent pouvoir bénéficier de l'exemption de visa (par exemple, un ressortissant néerlandais qui réside aux États-Unis ou à Aruba, ou encore un ressortissant français qui habite en Polynésie française), sur la base de leur nationalité.

L'accord exempte les ressortissants brésiliens qui se rendent dans les territoires européens des États membres de l'obligation de visa et devrait s'appliquer indépendamment de leur point de départ et de leur lieu de séjour. L'accord dispense les citoyens de l'UE qui se rendent au Brésil de l'obligation de visa, indépendamment de leur point de départ et de leur lieu de séjour. Néanmoins, ces règles relatives à l' application territoriale ne sont pas énoncées explicitement dans l'accord. Les dispositions actuelles du droit de l'Union et du droit brésilien restent toutefois applicables, en ce compris les accords bilatéraux entre le Brésil et la France, et entre le Brésil et les Pays Bas, qui englobent les territoires non européens.

Autres dispositions : afin de préserver l'égalité de traitement de tous les citoyens de l'Union, l'accord comporte une disposition qui prévoit que le Brésil ne peut suspendre ou dénoncer l'accord qu'à l'égard de tous les États membres de l'UE et, réciproquement, que l'Union ne peut elle aussi le suspendre ou le dénoncer qu'à l'égard de l'ensemble de ses États membres. L'accord institue un comité d'experts chargé de sa gestion. Il est tenu compte des situations particulières du Royaume-Uni et de l'Irlande dans le préambule de l'accord. Une clause relative à l'échange de spécimens de passeports a été insérée dans l'accord.

Déclaration commune : une déclaration commune a été ajoutée concernant la nécessité de diffuser largement les informations pertinentes pour la bonne mise en œuvre de l'accord.

Le Parlement européen devra approuver la conclusion de l'accord, conformément à l'article 218, paragraphe 6, point a) v), TFUE. La Commission présente par ailleurs une proposition concernant la signature de l'accord. Le Conseil statuera à la majorité qualifiée.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'UE.