

Visas: pays tiers dont les ressortissants sont soumis ou exemptés de l'obligation de visa

2011/0138(COD) - 24/05/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF : revoir certains éléments essentiels du [règlement \(CE\) n° 539/2001](#) fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres (dite «liste négative») et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (dite «liste positive»).

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : depuis son adoption, le règlement (CE) n° 539/2001 a été modifié à 8 reprises. Les modifications récentes du texte portaient toutes sur la révision des listes positive et négative annexées au règlement. Au cours des dernières années, il est toutefois apparu nécessaire d'apporter d'autres modifications, d'ordre technique, au texte en vue d'en accroître la sécurité juridique en prévoyant des dispositions pour régir certaines situations qui ne relevaient pas encore du règlement, et d'adapter certaines définitions du fait de changements récemment apportés par la législation dérivée, notamment par l'adoption du [code des visas](#).

En outre, dix ans après l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne et l'instauration de la politique commune de visas, il semble nécessaire d'avancer sur la voie d'une harmonisation accrue de cette politique de l'UE en ce qui concerne certaines catégories de personnes énumérées au règlement qui faisaient l'objet de décisions unilatérales des États membres.

Enfin, les conséquences de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne requièrent de nouvelles modifications, telles que l'introduction d'une clause de sauvegarde ou la révision du mécanisme de réciprocité.

La présente proposition rencontre ces différents objectifs.

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

BASE JURIDIQUE : article 77, par. 2, point a) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : la présente proposition de modification du règlement vise à:

1) intégrer une clause de sauvegarde sur les visas, permettant de suspendre rapidement et temporairement l'exemption de visa en faveur d'un pays tiers figurant sur la liste positive en cas de situation d'urgence, lorsqu'une prompt réaction est requise pour résoudre des difficultés auxquelles sont confrontés des États membres. En effet, à la suite de l'adoption de l'exemption de visa en faveur de l'Albanie et de la Bosnie-Herzégovine, certains États membres ont suggéré l'insertion d'une clause de sauvegarde dans le règlement donnant la possibilité à la Commission de décider une suspension temporaire de l'exemption de visa, **dans le cadre d'une procédure de comitologie**, si certaines conditions étaient réunies. La clause serait complémentaire, mais distincte, de la clause de sauvegarde prévue à l'article 78, paragraphe 3, du TFUE. Elle ne s'appliquerait qu'à titre de mesure temporaire dans des situations d'urgence définies avec précision. Elle serait de courte durée et ne pourrait être activée qu'

en cas d'urgence, c'est-à-dire de changement soudain de la situation, par exemple si les chiffres concernés augmentaient subitement sur une période relativement courte, et si une intervention urgente en matière de visa était requise pour faire face aux difficultés rencontrées par les États membres concernés.

Préalablement à une mesure de sauvegarde, la Commission devra évaluer la situation et aucun automatisme ne devrait résulter des notifications des États membres. Dans son appréciation de l'opportunité de suspendre l'exemption de visa pour un pays tiers, la Commission tiendra compte du nombre d'États membres touchés par la survenance soudaine d'une ou plusieurs des situations énumérées dans la présente proposition et de son/leur incidence sur la situation migratoire dans l'UE.

Conformément aux règles de comitologie énoncées dans [le règlement \(UE\) n° 182/2011](#), dans le cadre de la procédure d'examen, le Parlement européen et le Conseil recevront, en même temps que les membres du comité, la proposition de décision de la Commission suspendant l'exemption de visa pour un ou plusieurs pays tiers. Des dispositions très précises d'information sont en outre prévues pour permettre au Parlement européen et au Conseil d'adopter en temps voulu les modifications aux listes annexées au règlement (CE) n° 539/2001.

2) modifier le mécanisme de réciprocité : il a été suggéré de modifier le mécanisme de réciprocité actuel pour le rendre plus efficace. Selon cette suggestion, la Commission serait obligée de présenter, dans un délai très court, une proposition prévoyant le rétablissement temporaire de l'obligation de visa pour les ressortissants d'un pays tiers qui ne lève pas l'obligation de visa dans un délai maximal de 12 mois suivant son introduction à l'égard d'un État membre. Cette modification du mécanisme de réciprocité porterait toutefois atteinte au droit d'initiative exclusif de la Commission et ne conduirait pas nécessairement à l'adoption de la mesure de rétorsion proposée. Le mécanisme de réciprocité initialement prévu par le règlement (CE) n° 539/2001 comportait un certain automatisme: la notification des cas de non-réciprocité n'était pas obligatoire; l'État membre concerné décidait librement de les notifier ou non. Mais si la notification intervenait, les États membres étaient alors tenus d'imposer l'obligation de visa pour les ressortissants du pays tiers concerné, provisoirement et automatiquement, 30 jours après la notification, sauf décision contraire du Conseil. **Cet automatisme était toutefois considéré comme le point faible du mécanisme de réciprocité initial et il a donc été abandonné en 2005, car jugé contreproductif.** Le mécanisme de réciprocité actuel, tel qu'il a été modifié en 2005, est par contre perçu comme globalement efficace, et les cas de non-réciprocité ont été considérablement réduits. Les cas résiduels correspondent essentiellement à des situations dans lesquelles des pays tiers considèrent que certains États membres ne satisfont pas aux critères objectifs d'exemption de visa fixés dans la législation nationale de ces pays. Par ailleurs, la (ré)imposition automatique d'une obligation de visa pour les ressortissants de pays tiers aurait des implications politiques, c'est pourquoi il est préconisé d'adopter une approche adaptée à chaque situation et d'appliquer des mesures provisoires dans d'autres domaines.

3) assurer la conformité avec le code visa, en prévoyant notamment des définitions appropriées pour le court séjour et le visa. Ainsi, un visa est une autorisation de transit ou de séjour prévu sur le territoire des États membres, pour une durée totale n'excédant pas trois mois sur une période de six mois à compter de la date de la première entrée sur le territoire des États membres. Le visa de transit aéroportuaire serait exclu de la définition, puisque le régime de visa applicable par les États membres aux ressortissants de pays tiers transitant par les aéroports internationaux des États membres est régi et défini par le code des visas.

4) faire en sorte que le règlement détermine précisément les cas dans lesquels un ressortissant de pays tiers doit être soumis à l'obligation de visa ou en être exempté : outre le fait d'aligner la définition du «visa» sur celle retenue dans le code des visas, il est prévu de renforcer la sécurité juridique, en complétant les règles applicables aux réfugiés et aux apatrides afin de clarifier le régime applicable en matière de visa pour ceux qui résident au Royaume-Uni ou en Irlande. En effet, en application du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande annexé au traité sur l'UE et au traité instituant la Communauté européenne, ces deux pays ne participent pas à l'adoption du règlement (CE) n° 539/2001 et

de ses modifications. Dès lors, du point de vue dudit règlement, ces États ne sont pas considérés comme des États membres. En conséquence, les dispositions du règlement (CE) n° 1932/2006 relatives au régime des visas applicable aux réfugiés et aux apatrides ne s'appliquent pas à ces personnes lorsqu'elles résident au Royaume-Uni ou en Irlande. La présente proposition entend remédier à cette situation peu satisfaisante en incluant dans le règlement une disposition concernant les réfugiés et apatrides résidant au Royaume-Uni ou en Irlande.

5) progresser sur la voie d'une harmonisation totale de la politique commune de visas en adoptant de nouvelles règles mieux harmonisées en ce qui concerne l'obligation ou l'exemption de visa applicable aux diverses catégories de ressortissants de pays tiers. La présente proposition vise en particulier à **limiter la liberté laissée aux États membres d'accorder l'exemption de visa ou d'imposer une obligation de visa à diverses catégories de personnes** mentionnées à l'article 4, par. 1, du règlement (CE) n° 539/2001.

Les mesures suivantes seraient prévues :

- **intégration de mesures où il existe une harmonisation *de facto* ou une quasi-harmonisation** : c'est le cas pour les membres de l'équipage civil des avions. En ce qui concerne l'équipage civil des navires, tous les États membres sauf 2 dispensent ces personnes de l'obligation de visa en cas de permission à terre, tandis que tous les États membres sauf deux maintiennent cette obligation pour le transit. La modification proposée fixera donc, de manière générale et harmonisée, une exemption de visa pour la première catégorie et une obligation de visa pour la seconde. Un seul État membre dispense l'équipage et les accompagnateurs d'un vol d'assistance ou de sauvetage et d'autres personnes assurant les secours en cas de catastrophes et d'accidents de l'obligation de visa; le règlement supprime cette catégorie. À noter que des dispositions spécifiques sont prévues pour les «équipes civiles de navires opérant sur les voies fluviales internationales» : dans ce cas, il y aurait maintien des dispositions actuelles ;
- **procédure d'exemption des titulaires de passeports diplomatiques et de service originaires de pays tiers après l'abrogation du règlement (CE) n° 789/2001 du Conseil** : le texte actuel de l'article 4, par. 1, du règlement (CE) n° 539/2001 renvoie à la procédure fixée par le règlement (CE) n° 789/2001 qui doit être suivie lorsqu'un État membre décide de dispenser les titulaires de passeports diplomatiques et/ou de service originaires d'un pays tiers de l'obligation de visa. Conformément au règlement (CE) n° 789/2001, les États membres qui souhaitent dispenser les titulaires de passeports diplomatiques et/ou de service originaires de pays tiers dont les ressortissants font l'objet d'une consultation préalable auraient dû soumettre une initiative législative sur laquelle le Conseil a statué à la majorité qualifiée (depuis 2006). En ce qui concerne les titulaires de ces passeports originaires de pays tiers non soumis à la consultation préalable, le règlement (CE) n° 789/2001 obligeait simplement les États membres à communiquer au Conseil toute modification de leur régime des visas (qu'il s'agisse d'une obligation ou exemption). Or, ledit règlement a été abrogé par le règlement (CE) n° 810/2009 sur le code des visas. À la suite de cette abrogation, il a été jugé que l'instrument approprié pour régir ces aspects «procéduraux» des décisions nationales imposant une obligation de visa ou accordant une exemption aux titulaires de ces passeports serait, si nécessaire, le règlement (CE) n° 539/2001. Dès lors, dans le cadre de la présente modification, il convient d'examiner s'il y a lieu de prévoir une procédure décisionnelle spécifique pour le cas où un État membre voudrait supprimer l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques et de service originaires d'un pays tiers soumis à la consultation préalable. La Commission est d'avis qu'un tel «dispositif décisionnel commun» n'est pas nécessaire en l'occurrence, pour des raisons tant institutionnelles que matérielles.

6) définir des règles précises concernant l'obligation ou l'exemption de visa applicable aux titulaires de laissez-passer et des différents passeports délivrés par certaines entités. Il existe des entités soumises au droit international, qui délivrent des passeports diplomatiques ou de service ou des laissez-passer, mais qui ne sont pas des organisations intergouvernementales et ne relèvent donc pas actuellement de l'article 4 du règlement (CE) n° 539/2001. En revanche, elles figurent sur le Tableau des documents de

voyage et les États membres déclarent s'ils reconnaissent ou non leurs documents de voyage (par exemple, l'Ordre souverain des Chevaliers de Malte). Il convient d'inclure ces entités dans le champ d'application du règlement (CE) n° 539/2001 et les États membres devraient décider s'ils dispensent les titulaires de documents de voyage délivrés par ces entités et en informer la Commission.

7) adopter de nouvelles dispositions relatives aux obligations incombant à certains États membres en vertu d'accords ou de conventions internationaux/de l'UE antérieurs qui impliquent de déroger à la politique commune de visas. Avant l'instauration de la politique commune de l'UE en matière de visas, l'Union européenne et ses États membres avaient conclu avec les pays tiers des accords et conventions internationaux, tels que les accords d'association, traitant notamment de la circulation des personnes et des services, qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'obligation de visa imposée aux ressortissants de pays tiers. Or ces accords et conventions internationaux conclus par l'Union priment sur les dispositions de la législation dérivée, dont le règlement (CE) n° 539/2001. S'ils comportent une «clause de *standstill*», il peut en résulter pour certains États membres l'obligation de déroger aux règles de la politique commune de visas, conformément à leurs législations et pratiques respectives applicables ou en vigueur à la date à partir de laquelle la clause de *standstill* est entrée en application dans ces États. La Commission propose donc d'introduire à l'article 4 une disposition autorisant les États membres à dispenser les prestataires de services de l'obligation de visa, dans la mesure nécessaire au respect des obligations internationales contractées par la Communauté avant l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 539/2001.

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