

Bruxelles, le 6 septembre 2022
(OR. en)

12037/22

Dossier interinstitutionnel:
2022/0273(NLE)

JAI 1119
VISA 135
MIGR 243
COEST 626

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	6 septembre 2022
Destinataire:	Secrétariat général du Conseil
N° doc. Cion:	COM(2022) 661 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la suspension intégrale de l'application de l'accord entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie visant à faciliter la délivrance de visas aux citoyens de l'Union européenne et de la Fédération de Russie

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 661 final.

p.j.: COM(2022) 661 final



Bruxelles, le 6.9.2022
COM(2022) 661 final

2022/0273 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la suspension intégrale de l'application de l'accord entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie visant à faciliter la délivrance de visas aux citoyens de l'Union européenne et de la Fédération de Russie

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

L'accord entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie visant à faciliter la délivrance de visas aux citoyens de l'Union européenne et de la Fédération de Russie (ci-après l'«accord visant à faciliter la délivrance de visas») est entré en vigueur le 1^{er} juin 2007¹. Cet accord a pour but de faciliter, sur une base de réciprocité, la délivrance de visas aux citoyens de l'Union européenne et de la Fédération de Russie pour des séjours dont la durée prévue n'excède pas 90 jours, par période de 180 jours. L'Union européenne n'a conclu des accords visant à faciliter la délivrance de visas qu'avec un nombre limité de pays tiers. Ces accords sont destinés à sceller un partenariat mutuel entre l'Union et le pays concerné et sont fondés sur le respect mutuel de valeurs communes.

En 2011, des négociations ont été lancées en vue d'une révision de l'accord visant à faciliter la délivrance de visas, afin de tenir compte des modifications apportées au cadre juridique de l'Union et de l'expérience acquise dans la mise en œuvre de l'accord. Parallèlement, un dialogue sur des mesures communes devant mener à une libéralisation du régime des visas a été engagé. Ces deux processus ont été gelés à la suite de l'annexion illégale de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol par la Russie en 2014².

En réaction à cette annexion illégale en 2014 et aux actions de déstabilisation continues menées par la Russie dans l'est de l'Ukraine, l'Union européenne a instauré i) des sanctions économiques eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, dont la durée est liée à la mise en œuvre incomplète des accords de Minsk, ii) des sanctions eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, et iii) des sanctions en réaction à l'annexion illégale de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol par la Fédération de Russie.

La décision de la Fédération de Russie de reconnaître les zones non contrôlées par le gouvernement des oblasts ukrainiens de Donetsk et de Louhansk en tant qu'entités indépendantes ainsi que la décision d'envoyer des troupes russes en Ukraine, acte d'agression militaire injustifiée et non provoquée contre l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de ce pays, constituent une violation grave du droit international et d'accords internationaux, dont la charte des Nations unies, l'acte final d'Helsinki, la charte de Paris et le mémorandum de Budapest.

En tant que signataire des accords de Minsk, la Russie a clairement la responsabilité directe d'œuvrer à un règlement pacifique du conflit. En décidant de reconnaître les régions de l'est de l'Ukraine non contrôlées par le gouvernement comme des entités indépendantes, la Russie a ouvertement violé les accords de Minsk, qui prévoient le retour complet de ces zones sous le contrôle du gouvernement ukrainien.

Le 23 février 2022, l'Union a adopté à l'unanimité un premier train de sanctions qui ont infligé un coût supplémentaire à la Russie en riposte aux actions entreprises par celle-ci. Il s'est agi de sanctions individuelles, de restrictions financières et de restrictions applicables

¹ Accord entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie visant à faciliter la délivrance de visas aux citoyens de l'Union européenne et de la Fédération de Russie (JO L 129 du 17.5.2007).

² Conclusions du Conseil sur l'Ukraine, réunion du Conseil des affaires étrangères, Bruxelles, le 3 mars 2014.

aux relations économiques entre l'Union et les zones non contrôlées par le gouvernement des oblasts ukrainiens de Donetsk et de Louhansk.

Le 24 février 2022, le Conseil européen a condamné avec la plus grande fermeté l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et a, conjointement avec ses partenaires internationaux, exprimé son entière solidarité avec l'Ukraine et sa population. Par son agression militaire illégale, la Russie a depuis lors continué de violer de façon flagrante le droit international, commettant des atrocités à l'égard de la population ukrainienne et portant atteinte à la sécurité et à la stabilité européennes et mondiales. En outre, le Conseil européen a appelé la Russie à cesser immédiatement ses actions militaires, à retirer sans condition toutes ses forces et tous ses équipements militaires de la totalité du territoire ukrainien et à respecter pleinement l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières reconnues au niveau international.³

Par la suite, l'Union a réagi par d'autres trains de sanctions, y compris le gel des avoirs et l'interdiction de pénétrer sur le territoire de l'UE visant des personnes physiques. L'Union a également adopté des mesures restrictives concernant les secteurs financier, de l'énergie, des transports et des technologies. Elle a également pris des mesures supplémentaires, notamment en suspendant partiellement l'application de l'accord visant à faciliter la délivrance de visas⁴. Cette mesure a suspendu les facilités concernant les preuves documentaires, les droits de visa, la délivrance de visas à entrées multiples et la durée des procédures de traitement des demandes de visa. Elle visait les titulaires russes d'un passeport diplomatique, les membres des gouvernements, les hommes et femmes d'affaires et les représentants d'organisations d'entreprises.

Depuis le début de l'agression à grande échelle de la Russie contre l'Ukraine, la situation s'est considérablement aggravée, avec des conséquences humanitaires tragiques pour la population et les infrastructures civiles, et la Russie a encore étendu son occupation totale ou partielle dans les régions de l'est et du sud de l'Ukraine. Des millions d'Ukrainiens ont été contraints de fuir, toujours en franchissant les frontières terrestres, les liaisons aériennes étant indisponibles. En conséquence directe de cette invasion à grande échelle, le nombre de franchissements de la frontière ukrainienne vers les pays voisins n'a cessé d'augmenter. Le 23 août, il a franchi la barre des 11 millions selon les données du HCR, dont environ 10 millions d'entrées dans l'Union.

Le 31 août, lors de la réunion informelle des ministres des affaires étrangères, les États membres ont jugé nécessaire de suspendre intégralement l'accord visant à faciliter la délivrance de visas, en vue de réduire sensiblement le nombre de nouveaux visas devant être délivrés à des citoyens russes par les États membres de l'Union et de prévenir le risque de «visa shopping» de la part des citoyens russes.

L'Union ne saurait permettre à un pays qui, comme la Russie, mène une guerre d'agression, de bénéficier d'un accord visant à faciliter la délivrance de visas tant qu'il poursuit sa politique étrangère destructrice et son agression militaire contre un pays candidat à l'adhésion à l'UE, manifestant ainsi un mépris total de l'ordre international fondé sur des règles.

2. MESURES PROPOSÉES

³ Conclusions du Conseil européen du 24 février 2022.

⁴ Décision (UE) 2022/333 du Conseil.

L'agression militaire contre un pays limitrophe de l'Union européenne justifie l'adoption de mesures pour protéger les intérêts essentiels de l'Union européenne et de ses États membres en matière de sécurité.

La Fédération de Russie a non seulement mis en péril ses relations avec l'Union européenne et ses États membres, mais elle a aussi violé les accords de Minsk en portant atteinte à l'intégrité territoriale, à la souveraineté et à l'indépendance de l'Ukraine par des actions qui sont contraires à ses obligations internationales.

En outre, la Fédération de Russie mène une politique volontariste consistant à imposer l'utilisation de ses passeports internationaux aux citoyens ukrainiens des régions ukrainiennes occupées par l'armée russe, en violation de l'intégrité territoriale, de la souveraineté et de l'indépendance de l'Ukraine.

Conformément à l'article 15, paragraphe 5, de l'accord visant à faciliter la délivrance de visas, chaque partie peut suspendre l'application de tout ou partie de l'accord pour des raisons d'ordre public, de protection de sa sécurité nationale ou de protection de la santé publique. L'invasion de l'Ukraine par la Russie a mis à mal ces trois critères. Le mépris flagrant de l'ordre international fondé sur des règles dont fait preuve la Russie constitue un risque majeur pour l'ordre public. Il existe également des risques spécifiques, tels que la circulation d'habitants des zones d'Ukraine occupées qui sont proches du régime russe et qui peuvent se voir délivrer des passeports internationaux de la Fédération de Russie. Cette agression militaire renforce le développement de la criminalité organisée et la circulation d'armes illégales, menaçant ainsi les intérêts de l'Union en matière de sécurité et la sécurité nationale des États membres. Les risques accrus liés à l'utilisation de la centrale nucléaire de Zaporija comme installation militaire par la Fédération de Russie constituent une menace majeure pour la vie humaine.

Plus généralement, la décision d'envahir l'Ukraine et de poursuivre l'agression militaire est incompatible avec une relation de confiance entre l'Union européenne et la Fédération de Russie. Des accords visant à faciliter la délivrance de visas n'ont été conclus qu'avec un nombre limité de pays tiers et découlent d'un partenariat mutuel entre l'Union et le pays concerné. Un pays qui mène une guerre d'agression non provoquée et injustifiée ne devrait plus pouvoir bénéficier de mesures visant à faciliter la délivrance de visas. Il est dès lors justifié de suspendre l'accord visant à faciliter la délivrance de visas dans son intégralité en ce qui concerne l'ensemble des citoyens de la Fédération de Russie.

Cette suspension s'appliquera également à des catégories de voyageurs tels que les journalistes, les élèves, les étudiants et les chercheurs, qui ne bénéficieront plus des facilités prévues par l'accord suspendu. Compte tenu de l'importance de ces catégories de voyageurs pour l'Union et de la poursuite des contacts interpersonnels, cette question sera abordée dans les prochaines orientations qui seront adoptées par la Commission sur les questions générales en matière de visas concernant la Russie.

Dès l'entrée en vigueur de la décision du Conseil, les règles prévues par l'accord visant à faciliter la délivrance de visas cesseront de s'appliquer. Les règles générales du code des visas s'appliqueront par conséquent en lieu et place de celles-ci.

3. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

La base juridique matérielle est l'article 77, paragraphe 2, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

En outre, l'article 15, paragraphe 5, de l'accord visant à faciliter la délivrance de visas dispose que «[c]haque partie peut suspendre l'application de tout ou partie du présent accord pour des raisons d'ordre public, de protection de sa sécurité nationale ou de protection de la santé publique. La décision de suspension est notifiée à l'autre partie au plus tard 48 heures avant son entrée en vigueur. Dès que la suspension n'a plus lieu d'être, la partie qui en a pris la décision en informe immédiatement l'autre partie.»

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

sans objet

- **Proportionnalité**

La présente proposition est proportionnée eu égard à la nécessité de préserver la sécurité de l'Union et des États membres et de réagir à l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine. Compte tenu de l'aggravation de la situation en matière de sécurité en Ukraine, par suite des actions militaires menées par la Fédération de Russie, et eu égard aux risques accrus que ces actions font peser sur l'Union européenne, il est proportionné de suspendre, dans son intégralité, l'accord visant à faciliter la délivrance de visas.

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

Lors de la réunion du groupe «Visas» du 13 juillet 2022, les États membres ont examiné l'opportunité d'une suspension intégrale de l'accord visant à faciliter la délivrance de visas. Les États membres ont également exprimé leur avis sur cette suspension lors de la réunion informelle des ministres des affaires étrangères (Gymnich) du 31 août 2022 et sont parvenus à un accord politique sur la suspension de l'accord dans son intégralité.

5. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La présente proposition n'entraîne pas de coût additionnel pour le budget de l'Union.

6. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

La mise en œuvre de la mesure fera l'objet d'un suivi par la Commission, notamment dans le cadre des évaluations de Schengen.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

La proposition vise à suspendre dans leur intégralité, à l'égard des citoyens russes, les mesures prévues dans l'accord visant à faciliter la délivrance de visas. Elle porte sur les preuves documentaires que le demandeur doit produire avant son voyage, le montant des droits de visa, la délivrance de visas à entrées multiples et la durée des procédures de traitement des demandes de visa. Les mesures relatives à ces différents éléments cesseront de s'appliquer et les règles générales du code des visas s'appliqueront alors aux citoyens russes en ce qui concerne: les droits de visa (article 16 du code des visas), la durée maximale de traitement des demandes de visa (article 23), la délivrance de visas à entrées multiples

(article 24, paragraphe 2) et les documents justificatifs que le demandeur doit présenter avant son voyage (article 14)⁵.

⁵ Décision d'exécution C(2016) 3347 final de la Commission du 6.6.2016 établissant la liste des documents justificatifs devant être fournis par les demandeurs de visa en Iran, en Irak et en Fédération de Russie.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la suspension intégrale de l'application de l'accord entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie visant à faciliter la délivrance de visas aux citoyens de l'Union européenne et de la Fédération de Russie

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 77, paragraphe 2, paragraphe a), et son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'accord entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie visant à faciliter la délivrance de visas aux citoyens de l'Union européenne et de la Fédération de Russie⁶ (ci-après «l'accord») est entré en vigueur le 1^{er} juin 2007, parallèlement à l'accord de réadmission entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie⁷.
- (2) L'accord vise à faciliter, sur une base de réciprocité, la délivrance de visas aux citoyens de l'Union européenne et de la Fédération de Russie pour des séjours dont la durée prévue n'excède pas 90 jours, par période de 180 jours. La volonté de promouvoir les contacts interpersonnels comme condition importante d'un développement constant des liens économiques, humanitaires, culturels, scientifiques et autres est soulignée dans le préambule de l'accord.
- (3) Aux termes de l'article 15, paragraphe 5, de l'accord, «[c]haque partie peut suspendre l'application de tout ou partie du présent accord pour des raisons d'ordre public, de protection de sa sécurité nationale ou de protection de la santé publique». La décision de suspension est notifiée à l'autre partie au plus tard 48 heures avant son entrée en vigueur. Dès que la suspension n'a plus lieu d'être, la partie qui en a pris la décision en informe immédiatement l'autre partie.
- (4) En réaction à l'annexion illégale de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol en 2014 par la Fédération de Russie et aux actions de déstabilisation continues menées par la Russie dans l'est de l'Ukraine, l'Union européenne a déjà instauré des sanctions économiques pour riposter aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, dont la durée est liée à la mise en œuvre incomplète des accords de Minsk, des sanctions eu égard aux actions compromettant ou menaçant

⁶ JO L 129 du 17.5.2007.

⁷ Accord de réadmission entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie (JO L 129 du 17.5.2007).

l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, et des sanctions en réaction à l'annexion illégale de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol par la Fédération de Russie.

- (5) En tant que signataire des accords de Minsk, la Fédération de Russie a clairement la responsabilité directe d'œuvrer à un règlement pacifique du conflit, conformément à ces principes. En décidant de reconnaître les régions de l'est de l'Ukraine non contrôlées par le gouvernement comme des entités indépendantes, la Fédération de Russie a ouvertement violé les accords de Minsk, qui prévoient le retour complet de ces zones sous le contrôle du gouvernement ukrainien.
- (6) La décision de la Fédération de Russie de reconnaître les zones des oblasts ukrainiens de Donetsk et de Louhansk non contrôlées par le gouvernement en tant qu'entités indépendantes ainsi que la décision qui s'en est suivie d'envoyer des troupes russes en Ukraine compromettent encore davantage l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et constituent une violation grave du droit international et d'accords internationaux, dont la charte des Nations unies, l'acte final d'Helsinki, la charte de Paris et le mémorandum de Budapest.
- (7) Depuis le début de l'agression non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine, le 24 février 2022, la situation s'est aggravée et la Russie a étendu son occupation totale ou partielle dans les régions de l'est et du sud de l'Ukraine. La Russie se sert également de la plus grande centrale nucléaire d'Ukraine située à Zaporijia comme d'une installation militaire, risquant ainsi de provoquer un incident nucléaire majeur susceptible d'avoir des répercussions dans les pays voisins, y compris les États membres.
- (8) Le 24 février 2022, le Conseil européen a condamné avec la plus grande fermeté l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine et a, conjointement avec ses partenaires internationaux, exprimé son entière solidarité avec l'Ukraine et sa population. Par ses actions militaires illégales, la Russie viole de façon flagrante le droit international et porte atteinte à la sécurité et à la stabilité européennes et mondiales. Par la suite, le 25 février, l'Union a adopté de nouvelles mesures restrictives suspendant partiellement l'application de l'accord, en réaction à l'agression militaire russe non provoquée et injustifiée⁸.
- (9) Toute agression militaire menée dans un pays limitrophe de l'Union européenne, telle que celle qui se déroule en Ukraine et qui donne lieu aux mesures restrictives, justifie l'adoption de mesures pour protéger les intérêts essentiels de l'Union et de ses États membres en matière de sécurité.
- (10) La Fédération de Russie a également violé les accords de Minsk en portant atteinte à l'intégrité territoriale, à la souveraineté et à l'indépendance de l'Ukraine. Ces agissements sont contraires aux obligations internationales de la Fédération de Russie.
- (11) Les actions militaires menées par la Fédération de Russie en Ukraine aggravent les menaces pour l'ordre public, la sécurité nationale et la santé publique des États membres.
- (12) Par conséquent, compte tenu de la détérioration de la situation provoquée par l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine, le Conseil estime que l'application des dispositions de l'accord qui prévoient des mesures visant à faciliter la délivrance

⁸ Décision (UE) 2022/333 du Conseil.

de visas, à l'égard des citoyens de la Fédération de Russie qui introduisent une demande de visa de court séjour, devrait être suspendue intégralement.

- (13) La présente décision constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles l'Irlande ne participe pas, conformément à la décision 2002/192/CE du Conseil; l'Irlande ne participe donc pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas liée par celle-ci ni soumise à son application.
- (14) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'application des dispositions de l'accord est suspendue intégralement à l'égard des citoyens de la Fédération de Russie.

Article 2

La décision (UE) 2022/333 du Conseil est remplacée par la présente décision.

La présente décision entre en vigueur le deuxième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne* et de sa notification à la Fédération de Russie.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président