

Bruxelles, le 12 décembre 2024
(OR. en)

16801/24

VISA 185
ASILE 128
MIGR 460
FRONT 337
IXIM 264
COMIX 507

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	délégations
N° doc. préc.:	16195/24
Objet:	Vers une approche plus stratégique de la politique de l'UE en matière de visas – Conclusions du Conseil (12 décembre 2024)

Les délégations trouveront en annexe les conclusions du Conseil intitulées "Vers une approche plus stratégique de la politique de l'UE en matière de visas", approuvées par le Conseil "Justice et affaires intérieures" le 12 décembre 2024.

Projet de conclusions du Conseil

Vers une approche plus stratégique de la politique de l'UE en matière de visas

1. En réglementant l'entrée des ressortissants de pays tiers dans l'espace Schengen et en facilitant les voyages effectués de façon légitime, la politique de l'UE en matière de visas joue un rôle fondamental et primordial pour préserver l'intégrité de l'espace Schengen et renforcer sa résilience face aux défis en matière de migration et de sécurité.

Parallèlement, la politique des visas joue un rôle important dans les relations internationales de l'UE et revêt une grande valeur tant pour les pays tiers que pour l'UE en facilitant les déplacements, en favorisant les contacts interpersonnels et en promouvant le tourisme et la croissance économique.

Dans le contexte géopolitique plus large, elle peut contribuer à une coopération plus équilibrée avec les pays partenaires dans le cadre de partenariats globaux qui défendent les intérêts de l'UE tout en tenant dûment compte des incidences potentielles, en particulier sur les flux migratoires et les préoccupations en matière de sécurité. Le Conseil est conscient du rôle joué par la politique des visas dans les dialogues sur les partenariats en matière de migration, en encourageant les pays d'origine et de transit à entreprendre des réformes, à intensifier leurs efforts pour lutter contre la migration irrégulière et à aligner leurs politiques sur les règles de l'UE dans le domaine des migrations et des visas.

2. Le Conseil souligne qu'il convient de tenir pleinement compte des aspects de migration et de sécurité intérieure lorsque des sujets liés aux visas sont abordés au sein du Conseil, en particulier dans le domaine de la politique étrangère. Le Conseil insiste sur l'importance d'une approche stratégique de la politique des visas, dans laquelle les décisions devraient prendre en considération les intérêts de tous les domaines pertinents, en étroite coopération entre la Commission, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et le Conseil, afin de maintenir une politique en matière de visas durable à l'avenir. Il est essentiel que les décisions relatives à la libéralisation ou à l'assouplissement du régime des visas soient conçues et adoptées de manière à ne créer aucun risque en matière de sécurité ou de migration.

À cet égard, le Conseil souligne qu'il est nécessaire que l'UE applique une approche gouvernementale globale, en veillant à ce que toutes les instances préparatoires concernées du Conseil et toutes les implications politiques – et en particulier celles liées à la justice et aux affaires intérieures – soient associées et pleinement prises en considération à chaque étape du processus lorsqu'un dialogue sur la libéralisation du régime des visas avec un pays tiers ou une décision sur la libéralisation des visas est envisagé. Il s'agit notamment d'établir des critères de référence de manière transparente, afin que les préoccupations tant en matière de politique étrangère qu'en matière de sécurité intérieure et de migration soient dûment prises en compte.

3. L'exemption de visa pour se rendre dans l'UE est un privilège pour les ressortissants de pays tiers, qui comporte des avantages mais aussi des responsabilités pour les personnes concernées, et c'est en même temps un instrument puissant de l'Union qui doit être utilisé de manière plus stratégique. Le Conseil souligne qu'il importe que les pays tiers qui ont obtenu une exemption de visa dans le cadre d'un dialogue sur la libéralisation du régime des visas respectent en permanence les critères de référence établis, afin qu'ils restent responsables de leurs engagements. En outre, tous les pays tiers bénéficiant d'un accès à l'UE sans obligation de visa doivent respecter de façon continue les critères d'exemption de visa conformément au règlement (UE) 2018/1806.
4. Le Conseil salue les efforts diplomatiques et l'engagement actif de la Commission et du SEAE en vue de rétablir la réciprocité en matière de visas avec des pays tiers exemptés de l'obligation de visa. Dans ce contexte, il est essentiel de préserver le statut d'exemption de visa des États membres. En outre, le Conseil, compte tenu également des relations globales avec les pays tiers et de l'intérêt de l'UE, exprime avec force son intérêt pour que soit garanti un traitement égal et équitable de tous les citoyens de l'UE qui se rendent dans des pays tiers.

5. Si les États membres conviennent que les accords visant à faciliter la délivrance de visas demeurent un instrument essentiel dans les relations de l'UE avec les pays tiers, le Conseil réaffirme que leur utilisation stratégique dans le cadre des relations extérieures se voit accorder une importance croissante, notamment en tant que moyen d'atteindre des objectifs plus larges de l'Union dans d'autres domaines d'action, en particulier dans le contexte de la politique de réadmission. Cet objectif pourrait être atteint par des accords sur mesure assortis à l'avenir de conditions propres à chaque pays, servant ainsi les intérêts de l'UE. Les accords visant à faciliter la délivrance de visas ne devraient toutefois pas être considérés comme une première étape prédéterminée vers la libéralisation du régime des visas, mais comme des décisions autonomes en soi. En outre, il convient que la pratique actuelle consistant à conclure des accords de réadmission parallèlement à l'octroi de mesures visant à faciliter la délivrance de visas demeure, en tant que condition préalable, un élément crucial du processus.
6. Afin de favoriser la cohérence et la durabilité de la politique de l'UE en matière de visas, l'UE devrait en priorité mettre l'accent sur l'utilisation efficiente et efficace des outils existants, ainsi que sur leur renforcement et leur amélioration. Cela concerne, entre autres, le mécanisme de suspension de l'exemption de visa, le mécanisme prévu à l'article 25 *bis* du code des visas, l'utilisation optimale du système d'information sur les visas (VIS) et la mise en œuvre sans heurt des systèmes d'information de l'Union.

Le Conseil souligne l'importance d'une mise en œuvre effective et en temps utile du système d'entrée/de sortie (EES), du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et du VIS révisé. Le fonctionnement fiable de tous ces systèmes d'information est essentiel pour renforcer la sécurité aux frontières et relever les défis en matière de sécurité intérieure et de migration, y compris l'utilisation abusive de l'exemption de visa et les dépassements de la durée de séjour autorisée. L'évaluation du fonctionnement de ces systèmes, dans le cadre de l'interopérabilité, contribuera à formuler des réponses plus efficaces de l'UE aux défis futurs.

Le Conseil souligne par ailleurs l'ampleur de la législation qui a été adoptée en ce qui concerne ces systèmes d'information et sa mise en œuvre dans les années à venir, y compris la numérisation des procédures de visa Schengen. Les tendances actuelles en matière de numérisation, ainsi que la mise en œuvre du cadre d'interopérabilité, y compris l'évaluation automatisée des risques et la détection d'identités multiples, fourniront un éventail plus large d'informations sur les voyageurs. Ces données améliorées contribueront également aux procédures de demande de visa, avec la possibilité de détecter et de réduire les abus et de soutenir les délibérations et le suivi dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa.

7. Le Conseil attend avec intérêt l'adoption rapide du mécanisme révisé de suspension de l'exemption de visa, qui permettra à l'UE de mieux lutter contre les utilisations abusives des régimes d'exemption de visa, y compris, en particulier, les abus commis par les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa qui demandent une protection internationale. Le Conseil s'est également déclaré favorable au renforcement du suivi et de la communication d'informations concernant les pays tiers bénéficiant d'un accès à l'UE sans obligation de visa. Ce contrôle renforcé sera important pour recenser et relever les défis potentiels et contribuera à rendre l'Union européenne plus sûre et plus résiliente.
8. Le Conseil souligne que, outre l'adoption rapide de la révision du mécanisme de suspension de l'exemption de visa, l'UE doit rester vigilante face aux défis existants et émergents, dans le but de prévenir les utilisations abusives du régime des visas de l'UE. Ces défis doivent faire l'objet d'un suivi et d'un traitement systématiques, en particulier pour veiller à ce que les pays exemptés de l'obligation de visa ne deviennent pas des pôles de migration irrégulière. À cet égard, il est urgent et essentiel que les pays tiers, en particulier les pays voisins de l'UE, alignent leur politique en matière de visas sur le régime des visas de l'UE, afin de réduire les abus éventuels et d'assurer la durabilité du régime d'exemption de visa entre l'UE et ces pays. Il est tout aussi important que les pays tiers qui ont engagé un dialogue sur la libéralisation du régime des visas avec l'UE alignent leur politique en matière de visas, ce critère faisant partie du dialogue. S'il convient que l'UE poursuive ses efforts diplomatiques et ses contacts à haut niveau avec les pays tiers, elle attend de ceux-ci qu'ils s'engagent concrètement à prendre les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre les abus.

9. Le Conseil est conscient que l'UE devrait prendre des mesures supplémentaires pour atténuer le risque d'utilisation abusive des visas par les demandeurs d'asile. Afin de réduire les cas où des ressortissants de pays tiers introduisent une demande d'asile après être entrés dans l'espace Schengen avec un visa et de disposer de données statistiques plus complètes sur ce phénomène, le Conseil souligne qu'il est nécessaire de consulter systématiquement le VIS dans le cadre des procédures d'asile et d'enregistrer les cas qui ont permis une identification à des fins d'asile. Cette pratique permet de prendre en compte de manière adéquate l'historique des visas des demandeurs et renforce la capacité de l'UE à gérer plus efficacement les demandes d'asile. Une coopération plus étroite et le partage de données entre les autorités compétentes en matière de visas et d'asile, favorisant l'échange d'expériences ainsi que l'intégration et l'analyse des données pertinentes au niveau de l'UE, sont des éléments nécessaires à une gestion efficace de l'asile.

Dans ce contexte, il est également essentiel que le système Eurodac révisé fournisse un cadre approprié pour stocker dès que possible un éventail plus large de données sur les demandeurs d'asile. À cette fin, le Conseil appelle à poursuivre la mise en œuvre du VIS révisé parallèlement à Eurodac, afin que les informations sur les demandeurs de visa puissent être partagées efficacement entre les États membres, contribuant ainsi à recenser les défis potentiels en matière de sécurité et de migration et à permettre l'établissement de statistiques intersystèmes. À long terme, les statistiques associées seront fournies par le répertoire central des rapports et statistiques (CRRS) dans le cadre de l'interopérabilité. Toutefois, d'ici là, le Conseil encourage la Commission à étudier plus avant la possibilité de faire un meilleur usage des capacités de l'eu-LISA en matière de fourniture de données statistiques, y compris l'analyse des données partagées, ce qui pourrait aider à déterminer l'évolution des tendances et à améliorer l'analyse des risques.

10. Un système de retour et de réadmission efficace contribue à lutter contre la migration irrégulière. La bonne utilisation du mécanisme prévu à l'article 25 *bis* du code des visas est un élément essentiel pour améliorer la coopération avec les pays tiers en matière de réadmission. Reconnaissant les efforts diplomatiques et opérationnels déployés par la Commission, le SEAE et les États membres, et tout en encourageant à maintenir la dynamique favorable introduite dans le mécanisme, le Conseil souligne que, tout en conservant la souplesse nécessaire, il convient d'optimiser encore la mise en œuvre du processus afin de parvenir à un mécanisme plus puissant et plus crédible. Lors de l'évaluation des pays tiers concernés, il convient de tenir également compte des menaces potentielles pour l'ordre public et la sécurité intérieure que représentent leurs ressortissants qui sont tenus de retourner dans leurs pays d'origine. Il importe que les pays tiers concernés mettent tout en œuvre pour accroître leur niveau de coopération, en particulier lorsqu'il s'agit de réadmettre leurs propres ressortissants et de respecter tous les engagements pris dans le cadre des accords ou arrangements de réadmission respectifs. Le Conseil insiste sur la nécessité de transmettre un message clair et uniforme en direction des pays tiers quant au fait que de nouvelles mesures seront mises en œuvre si la coopération ne s'améliore pas dans un délai raisonnable. Dans ce contexte, la possibilité d'envisager à l'avenir une réforme législative du mécanisme de l'article 25 *bis* ne devrait pas être exclue.
11. Le Conseil souligne qu'une application plus harmonisée de la législation en vigueur en matière de visas est nécessaire, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre complète du code des visas par tous les États membres. La formation est un outil important pour atteindre cet objectif, et le recours à la formation au code des visas devrait être encouragé par les États membres. Pour parvenir à une mise en œuvre harmonisée, des mesures supplémentaires seront prises pour réduire les possibilités de "visa shopping", notamment au moyen d'une coopération locale au titre de Schengen renforcée et mieux coordonnée.

12. Alors que les schémas migratoires évoluent et que la complexité de la mobilité mondiale s'accroît, l'UE doit intensifier ses efforts collectifs pour préserver ses frontières extérieures et l'intégrité de l'espace Schengen. Le Conseil est conscient de l'importance de procéder à un réexamen complet de la politique de l'UE en matière de visas afin de renforcer la sécurité de Schengen et de soutenir le cadre de la politique migratoire de l'UE. En adoptant une approche globale et tournée vers l'avenir, l'UE pourra mieux s'adapter à l'évolution de la dynamique migratoire, prévenir les défis immédiats en matière de migration et de sécurité et y répondre, ainsi qu'aux abus du régime des visas. Le Conseil se félicite de l'engagement pris par la Commission d'élaborer une stratégie de l'Union en matière de politique des visas qui réponde aux défis aussi bien actuels que futurs.
