Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 19 avril 2024
(OR. en)

6253/24
ADD 1

VISA 14
MIGR 190
RELEX 558
COMIX 61

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	19 avril 2024
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2024) 109 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION Politique des visas de l'UE - Évaluation du code des visas

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2024) 109 final.

p.j.: SWD(2024) 109 final

COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.4.2024
SWD(2024) 109 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

Politique des visas de l'UE - Évaluation du code des visas

{SEC(2024) 146 final} - {SWD(2024) 108 final}

Contexte de l'évaluation

Le règlement (CE) nº 810/2009 (code des visas)[1] est entré en vigueur en 2010, en vue d'établir les procédures et conditions de délivrance des visas de court séjour pour les séjours prévus sur le territoire des États membres[2] qui ont adhéré à l'espace Schengen. Il définit les règles applicables aux ressortissants de pays tiers qui doivent être munis d'un visa pour franchir les frontières extérieures de l'UE.

En 2019, le code des visas a été modifié afin qu'il demeure adapté à sa finalité et pour mettre les règles en adéquation avec des défis en constante évolution.

Cette révision du code des visas avait pour principaux objectifs:

- de contribuer à une politique européenne des visas plus harmonisée, flexible et sûre, dans la lignée de la transition numérique en cours;

- de garantir des ressources financières suffisantes pour couvrir le coût de traitement des demandes de visa par les États membres;

- d'améliorer la coopération avec les pays tiers en matière de réadmission et de retour, tout en luttant contre les risques en matière de sécurité et la migration irrégulière en provenance de ces pays.

Le code des visas révisé est entré en application en février 2020. Quatre modifications majeures ont été apportées:

- **Du point de vue des procédures de demande de visa:** une plus grande souplesse et simplicité des procédures en matière de visas (possibilité d'introduire une demande par voie électronique, possibilité de faire la demande six mois avant le voyage, etc.); une harmonisation des pratiques des États membres concernant la délivrance des visas à entrées multiples assortis d'une longue durée de validité pour les voyageurs qui ont des antécédents positifs en matière de visas (système «en cascade»);
- **Du point de vue des ressources financières:** l'augmentation et la révision régulière du montant des droits de visa et des frais de service;
- **Du point de vue de la coopération en matière de réadmission:** une corrélation entre la politique des visas et la coopération en matière de réadmission, en adaptant les procédures et frais de demande de visa en fonction du niveau de coopération des pays tiers en matière de retour et de réadmission des migrants en situation irrégulière.

Les dispositions du règlement modificatif[3] (article 2, paragraphe 1) prévoient qu'une évaluation du code des visas devait être réalisée par la Commission pour le 2 août 2022 au plus tard, et qu'elle devait tenir compte des résultats obtenus par rapport aux objectifs et de la mise en œuvre des dispositions du code des visas, tel que modifié en 2019.

La période d'évaluation a coïncidé avec la pandémie de COVID-19 apparue en mars 2020, juste après l'entrée en application du code des visas modifié (en février 2020), et avec les limites pratiques qui ont découlé de cette pandémie pour la délivrance des visas de court séjour par les États membres (les demandes de visa Schengen sont passées de 17 millions en 2019 à 3 millions en 2020).

[1]Règlement (CE) nº 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas) (JO L 243 du 15.9.2009, p. 1).

[2] Aux fins de la présente évaluation, le terme «États membres» désigne les États membres qui appliquent pleinement l'acquis de Schengen ainsi que les États associés à l'espace Schengen.

[3]Règlement (UE) 2019/1155 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 portant modification du règlement (CE) nº 810/2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas) (JO L 188 du 12.7.2019, p. 25).

L'évaluation porte sur les modifications entrées en vigueur en février 2020 et couvre la période allant jusqu'au printemps 2023.

Dans le contexte exceptionnel des restrictions en matière de déplacements liées à la pandémie, l'évaluation n'a pas permis de recueillir des données sur la révision du code des visas opérée en 2019 ni d'en analyser tous les aspects. Elle montre néanmoins de quelle manière les États membres ont mis en œuvre les nouvelles dispositions du code des visas depuis son entrée en application en février 2020.

Principales constatations

Les modifications apportées au code des visas en 2019 visaient à résoudre certaines difficultés qui avaient été identifiées:

- les dépenses administratives encourues par les États membres pour le traitement des demandes de visa n'étaient pas intégralement couvertes par les droits de visa;
- en raison du manque de clarté de la base juridique, les États membres avaient adopté des pratiques très différentes et majoritairement restrictives en ce qui concerne la délivrance des visas à entrées multiples;
- les faibles taux de réadmission et de retour des migrants en situation irrégulière dans leur pays d'origine et le manque de coopération de ces pays.

À ce stade, **il n'est pas possible de déterminer si tous les objectifs du code des visas modifié ont été atteints, en raison de diverses difficultés rencontrées, notamment l'incidence globale de la COVID-19 pendant la période d'évaluation, ainsi que l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie en février 2022.** La pandémie a faussé les déplacements internationaux pendant les deux premières années de mise en œuvre des modifications, rendant presque impossible de tirer des conclusions définitives à partir des données statistiques.

En ce qui concerne les critères d'évaluation de l'**efficacité**, de l'**efficience** et de la **cohérence**, une plus grande harmonisation de la politique de l'UE en matière de visas a été partiellement réalisée, y compris l'introduction de règles relatives à la délivrance de visas à entrées multiples.

La coopération locale au titre de Schengen a également permis davantage d'harmonisation, notamment par l'élaboration de listes harmonisées des justificatifs devant être produits par les demandeurs de visa et par des adaptations locales des règles de délivrance des visas à entrées multiples.

Néanmoins, les consulats et l'industrie continuent de faire état de pratiques divergentes dans la manière dont différents États membres évaluent et délivrent des visas dans un même pays tiers. La pratique de la «course au visa» demeure dès lors un sujet de préoccupation. À ce titre, des mesures supplémentaires en vue d'une harmonisation plus poussée sont nécessaires, et notamment l'amélioration de la coopération au niveau local.

En outre, les délais d'attente pour l'obtention de rendez-vous et le traitement des demandes de visa persistent, ce qui appelle de nouvelles mesures de la part des États membres.

Le code des visas modifié a facilité les déplacements légitimes vers l'espace Schengen. Les nouvelles procédures de visa sont considérées comme plus rationnelles, plus simples et plus flexibles pour les demandeurs de visa. Pour autant, l'application du code des visas modifié ne semble pas avoir introduit de procédures moins longues et lourdes pour les consulats, ni avoir sensiblement réduit les coûts administratifs. En raison de l'incidence de la COVID-19 pendant la période d'évaluation, la plupart des participants à l'évaluation n'étaient pas en mesure de déterminer si les modifications facilitaient désormais l'accès à l'espace Schengen ou si les

voyageurs étaient réellement plus enclins à voyager à la suite de la levée des restrictions de déplacement.

Le code des visas modifié a introduit une plus grande flexibilité dans les procédures de visa, en offrant notamment la possibilité d'introduire des demandes de visa en ligne. La poursuite de la numérisation de la procédure de demande de visa demeure une priorité pour l'Union[4] et est considérée comme une étape importante pour faciliter le tourisme dans l'espace Schengen[5]. Toutefois, elle nécessitera d'autres mesures en dehors du code des visas lui-même[6]. En premier lieu, la mise en œuvre de la numérisation des procédures de visa, approuvée par le Parlement européen et le Conseil en juin 2023, permettra de soumettre les demandes de visa en ligne[7] et remplacera la vignette-visa autocollante par une vignette-visa numérique.

En raison du manque de données d'analyse et des conséquences de la pandémie de COVID-19 (et, plus récemment, de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine), il est difficile de dégager des tendances claires en matière de coûts et d'avantages ou de discerner des différences notoires entre les États membres en ce qui concerne les coûts de mise en œuvre.

De même, il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure l'augmentation des droits de visa a permis de compenser les coûts encourus par les États membres pour le traitement des demandes de visa. Les données montrent que, malgré une augmentation des droits de visa et des frais de service à partir de 2020, les recettes ont chuté au cours de la période 2020-2021, puis de nouveau augmenté en 2022, sans toutefois atteindre les niveaux de 2019. Il s'agit là des effets directs de la pandémie de COVID-19 et des restrictions de déplacement qu'elle a entraînées, qui compensent tout effet direct du code des visas modifié pour la période concernée.

En ce qui concerne la **cohérence**, le code des visas est conforme à l'orientation générale et aux interventions politiques spécifiques au niveau de l'UE dans le domaine de la gestion des frontières, et il les complète, même si des différences subsistent dans la manière dont les États membres mettent en œuvre certaines dispositions.

En ce qui concerne la **valeur ajoutée européenne**, le code des visas modifié l'a générée en permettant à l'Union de mieux coordonner et harmoniser la mise en œuvre de la politique des visas. Aucune des modifications introduites en 2019 n'aurait pu être réalisée au niveau des États membres.

En ce qui concerne la **pertinence**, plusieurs des modifications apportées au code des visas révisé peuvent être considérées comme pertinentes pour atteindre les objectifs du code. Toutefois, compte tenu de l'incidence de la COVID-19 en 2020 et 2021 et du fait que la mise en œuvre de certains aspects des modifications introduites par le code des visas est toujours en cours, la pertinence de ces modifications doit encore être évaluée.

En ce qui concerne la **coopération avec les pays tiers** en matière de réadmission, l'article 25 *bis* a été conçu comme un instrument essentiel de l'approche globale de la

[4] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, COM(2020) 609 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:52020DC0609

[5] Commission européenne «Scenarios towards co-creation of transition pathways for tourism for a more resilient, innovative and sustainable ecosystem», SWD(2021) 164 final

[6] Notamment la révision du règlement VIS et d'autres textes législatifs et la mise en place de nouvelles procédures et d'équipements informatiques et le développement de la plateforme.

[7] Voir: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_25822.

migration visant à établir des partenariats entre les États membres et les pays tiers, en vue d'améliorer la coopération de ces derniers en matière de réadmission des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Les procédures mises en place pour la mise en œuvre des dispositions correspondantes ont complètement transformé les méthodes de travail des parties prenantes de l'UE et des États membres, ce qui a apporté de nombreux avantages aux niveaux européen et national. Concrètement, la mise en œuvre de l'article 25 *bis* a créé de nouveaux canaux et de nouvelles possibilités de communication entre les États membres, la Commission, le Conseil, le SEAE, Frontex et les pays tiers évalués. Elle a encouragé à mieux coordonner la coopération en matière de réadmission au niveau national et a conduit à la mise en place d'un cadre régissant la collecte systématique, au niveau de l'UE, de données sur la coopération en matière de réadmission avec certains pays tiers. La mise en œuvre des procédures pourrait toutefois encore être améliorée, afin que le mécanisme atteigne tout son potentiel grâce à une utilisation cohérente. Il faut s'efforcer de réduire le plus possible la durée de l'exercice, tout en préservant la flexibilité nécessaire et les prérogatives de la Commission et du Conseil pour décider quand la proposition et l'adoption des mesures auront lieu. La régularité, qui comprend la prévisibilité et la cohérence des procédures, pourrait encore accroître l'efficacité et la cohérence du mécanisme et faciliter une communication claire avec les parties prenantes. Le contenu et la structure du rapport devraient être constamment réexaminés et affinés, en mettant l'accent sur l'objectif du règlement et en tenant compte de la charge de travail créée. La qualité des données devrait encore être améliorée.