

Bruxelles, le 23 mai 2018
(OR. en)

9043/18

LIMITE

VISA 119
MIGR 65
COMIX 261
CODEC 785

Dossier interinstitutionnel:
2018/0061 (COD)

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil/Comité mixte (UE-Islande/Norvège et Suisse/Liechtenstein)
Objet:	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 810/2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas)

Introduction

1. Le 14 mars 2018, la Commission a soumis une proposition législative portant modification du règlement (CE) n° 810/2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas) (7173/18)
2. La présidence bulgare a entamé l'examen du texte au sein des instances préparatoires du Conseil peu après. Cinq réunions du groupe "Visas" ont été presque entièrement consacrées à l'examen de la proposition ainsi que d'un certain nombre de propositions de compromis présentées par la présidence¹, reflétant les observations orales et écrites formulées par les délégations.
3. Des débats d'orientation ont eu lieu au niveau politique, tant au Coreper (28 mars 2018) qu'au sein du CSIFA (16 mai 2018), pour orienter les travaux du groupe susmentionné sur certaines questions politiquement sensibles.

¹ 7981/18, 8475/18 et 8800/18.

4. Des progrès considérables ont été accomplis sous la présidence actuelle sur de nombreux aspects techniques de la proposition, tels que le montant des droits de visa, certains aspects des accords de représentation, les procédures et conditions de délivrance des visas, la détermination des États membres compétents pour examiner une demande et se prononcer sur celle-ci, la délivrance de visas à entrées multiples et la coopération avec des prestataires de services extérieurs.
5. L'un des éléments fondamentaux de la proposition de la Commission, à savoir le lien entre la politique des visas et la réadmission, reste en suspens à ce stade et de nouvelles orientations politiques devraient être fournies afin de dégager une solution sur laquelle un accord pourrait être trouvé.
6. La Commission propose la création d'un nouveau mécanisme déclenchant des conditions plus strictes pour le traitement des visas lorsqu'un pays tiers ne coopère pas suffisamment en matière de réadmission des migrants en situation irrégulière. La proposition visant à codifier un tel lien dans le code des visas reflète un débat sur cette question qui remonte à 2015 (dans le contexte de la refonte du code des visas) et a été spécifiquement mentionnée par le Conseil JAI dans ses conclusions du 8 juin 2017.
7. Actuellement, la possibilité d'adopter des mesures spécifiques dans le cadre de la politique des visas, en parfaite conformité avec les dispositions du code des visas, en cas de non-coopération dans le domaine du retour, existe sur la base de la "boîte à outils" approuvée en mai 2017 par les représentants des gouvernements des États membres et les représentants des gouvernements des États associés (9880/17 RESTREINT UE/EU RESTRICTED). Le premier test mené pour lancer ce processus, avec le Bangladesh (dans le cadre duquel finalement l'application de mesures relatives aux visa a été jugée inutile), a prouvé que le mécanisme avait un effet préventif positif.
8. Au Coreper, le 28 mars 2018, les délégations ont apporté un large soutien au principe de codification du lien dans un instrument juridique (à savoir le code des visas) en tant que moyen d'assurer la sécurité juridique et la transparence. Dans le même temps, de nombreuses délégations ont exprimé certaines préoccupations concernant deux points de la proposition de la Commission: 1) les indicateurs à utiliser pour évaluer le niveau de coopération en matière de réadmission avec les pays tiers n'ont pas été suffisamment développés et 2) le processus décisionnel n'a pas reflété de manière appropriée le caractère politique de la décision d'activer la politique des visas en tant que levier.

9. Au cours de l'examen de la proposition au niveau technique, les délégations française et allemande ont présenté une contribution (8526/1/18 REV 1) dans laquelle elles ont suggéré une autre approche (à savoir ajouter des mesures d'incitation positives), tant pour ce qui est de la manière d'utiliser les visas en tant que levier pour obtenir de meilleurs résultats dans le domaine du retour des migrants en situation irrégulière que pour ce qui est du fonctionnement du nouveau mécanisme qui doit être introduit dans le code des visas.
10. Si le principe de la codification n'est pas contesté, quatre éléments doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi en vue de parvenir à un compromis acceptable sur cette disposition fondamentale de la proposition: 1) l'approche à suivre (à savoir si seules des mesures d'incitation négatives ou un mélange de mesures d'incitation positives et négatives devraient être envisagés), 2) les indicateurs à utiliser pour évaluer le degré de coopération d'un pays tiers, 3) le mécanisme de déclenchement et 4) le processus décisionnel.

L'approche

11. Si la proposition de la Commission consiste en un levier "négatif", prévoyant que des conditions plus strictes pour le traitement des visas s'appliquent aux ressortissants de pays tiers qui ne coopèrent pas de manière satisfaisante en matière de réadmission, la France et l'Allemagne préfèrent un mélange combinant approche positive et négative, selon lequel d'autres mesures d'incitation en matière de visas seraient accordées aux ressortissants de pays tiers coopérants, tandis que les ressortissants de pays tiers non coopérants ne seraient pas en mesure de bénéficier de certains des assouplissements prévus dans le code des visas et seraient visés par des conditions plus strictes en matière de traitement des visas. Le principe essentiel sous-tendant la proposition franco-allemande est que la politique des visas devrait être utilisée en tant qu'outil positif en vue de pousser les pays tiers à mieux coopérer dans le domaine du retour et pas seulement en tant qu'outil punitif en vue de les pénaliser en cas d'absence de coopération.

12. Au cours de la discussion qui s'est tenue au sein du groupe "Visas" (8 mai 2018) et du CSIFA (16 mai 2018), certaines délégations ont reconnu qu'une approche mixte apporterait une certaine valeur ajoutée et que, à condition que le bon équilibre puisse être trouvé entre les mesures d'incitation positives et négatives, elle pourrait en effet enrichir la boîte à outils offerte par la politique des visas. Toutefois, un certain nombre de délégations ont mentionné toute une série de préoccupations, en soulignant que les assouplissements figurant dans le code des visas prévoyaient déjà des mesures d'incitation positives et en signalant le risque de compromettre la valeur ajoutée des accords d'assouplissement du régime des visas (qui sont souvent signés "en échange" d'accords de réadmission), l'effet discriminatoire à l'égard des pays tiers avec lesquels les problèmes en matière de retour sont dénués de pertinence ou qui ont toujours offert un bon niveau de coopération et qui n'obtiendraient aucun assouplissement, étant donné qu'aucune amélioration du degré de coopération ne pourrait être enregistrée, la difficulté de retirer les "récompenses" accordées, la complexité de la gestion opérationnelle des différentes listes et le risque d'une charge administrative croissante pour les États membres et leurs consulats ainsi que l'impact sur les finances des États membres, si la réduction des droits de visas était accordée à un grand nombre de pays tiers.

Compte tenu de ce qui précède, le Coreper/ le Conseil sont invités à indiquer quelle approche serait préférable:

- *l'approche consistant en des mesures d'incitation négatives, proposée par la Commission, ou*
- *l'approche combinant des mesures d'incitation positives et négatives, proposée par la France et l'Allemagne.*

Les indicateurs (article 25 bis, paragraphe 2)

13. La proposition de la Commission comprend trois indicateurs sur la base desquels le degré de coopération d'un pays tiers devrait être évalué:
- a) le nombre de décisions de retour;
 - b) le nombre de retours effectifs, rapporté au nombre de décisions de retour prises à l'égard de ressortissants du pays tiers en question;
 - c) le nombre de demandes de réadmission acceptées par le pays tiers, rapporté au nombre de demandes de ce type qui lui ont été présentées.

La Commission a estimé que les indicateurs devaient être aussi objectifs que possible et concerner des domaines pour lesquels suffisamment de données sont disponibles.

14. Lors de sa réunion du 26 avril 2018, le groupe "Intégration, migration et éloignement" (Éloignement) (réunion à laquelle les experts en matière de visas ont été invités) a examiné la question. Plusieurs délégations ont estimé qu'il convenait d'inclure des indicateurs supplémentaires, notamment concernant la coopération pratique proposée par les pays tiers en matière de retour et de réadmission. Sur cette base, la présidence a présenté un possible compromis au groupe "Visas" les 7 et 8 mai 2018 (WK 5343/2018). Ce compromis ajoute un quatrième indicateur, pour lequel un certain nombre d'éléments sont indiqués (de manière non exhaustive):
- d) le niveau de coopération pratique dans le domaine de la coopération en matière de retour lors des différentes étapes de la procédure de retour comme:
 - i. l'assistance fournie pour l'identification des personnes en séjour irrégulier sur le territoire des États membres et la délivrance en temps utile de documents de voyage;
 - ii. l'acceptation du document de voyage de l'UE;
 - iii. l'acceptation des vols charter;
 - iv. l'acceptation des opérations de retour conjointes.
15. Il convient de noter que ces indicateurs concernent les retours forcés, étant donné que les données disponibles au niveau de l'UE couvrent seulement cette catégorie. Il est difficile de déterminer quel type de coopération un pays tiers est censé apporter en cas de retour volontaire.
16. Compte tenu également du fait que la proposition de compromis de la présidence est en large partie inspirée par la liste des indicateurs qui figurait déjà dans la "boîte à outils du Coreper", elle a reçu un soutien satisfaisant lors de la réunion susmentionnée du groupe "Visas".

Compte tenu de ce qui précède, le Coreper/le Conseil sont invités à confirmer si la proposition de compromis de la présidence (WK 5343/2018) est acceptable.

Le mécanisme de déclenchement (article 25 *bis*, paragraphes 2, 3 et 4)

17. Le déclenchement du mécanisme entraînant le recours au levier des visas est un élément important de la proposition. De l'avis de la présidence, il devrait dans le même temps (1) permettre une réaction rapide en cas de détérioration soudaine (ou d'amélioration, en fonction de la réponse donnée à la première question de la présente note) du niveau de coopération, (2) être opérationnel, ce qui signifie qu'il devrait permettre le recours effectif au mécanisme, en empêchant tout blocage indésirable, et (3) refléter le caractère politique de la décision (sensible) à prendre, en évitant toute automaticité.
18. Dans la proposition de la Commission, une éventuelle décision - de la Commission - relative à l'absence de coopération d'un pays tiers donné et l'adoption de mesures relatives aux visas (paragraphe 5) peuvent être déclenchées par deux facteurs: l'évaluation menée (régulièrement) par la Commission du niveau de coopération dudit pays (paragraphe 2) ou une notification adressée par un État membre (paragraphe 3), que la Commission est tenue d'examiner dans un délai d'un mois (paragraphe 4). Il est entendu que, au sein de cette architecture, la Commission reste libre de proposer ou non un acte d'exécution dans le cadre de la procédure de comité, en fonction de sa propre évaluation de la notification adressée par l'État membre (ou les États membres) et de son évaluation régulière, sur la base des indicateurs pertinents, de la coopération des pays tiers en matière de réadmission.
19. La contribution française et allemande suggère un mécanisme de déclenchement plus élaboré - largement inspiré du "mécanisme de suspension"² - dans lequel le rôle des États membres est renforcé si bien que ce sont les États membres qui donnent des orientations politiques à la Commission sur la pertinence de l'adoption de mesures relatives aux visas et sur leur conception. Dans cette structure, outre les deux options de déclenchement (la propre évaluation de la Commission ou la notification par un État membre, une troisième est proposée: si une majorité simple des États membres notifie à la Commission un problème persistant (ou une amélioration considérable) sur une période d'un an, la Commission est tenue d'adopter dans les trois mois un acte d'exécution, en tenant compte de la discussion tenue à haut niveau au sein du Conseil.

² Règlement (UE) 2017/371 du 1^{er} mars 2017 modifiant le 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 et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (révision du mécanisme de suspension), JO L 61 du 8.3.2017, p. 1.

20. Le seuil d'une majorité simple des États membres pour déclencher le mécanisme - le même que celui prévu dans le mécanisme de suspension prévu dans le règlement (CE) n° 539/2001 - représente une "masse critique" suffisante pour obliger la Commission à entamer le processus, compte tenu du fait que la règle de vote classique serait alors appliquée pour adopter toute mesure qui pourrait être décidée à l'étape suivante.

Compte tenu des deux options susmentionnées, le Coreper/le Conseil sont invités à indiquer s'ils sont pour l'ajout au mécanisme de déclenchement proposé par la Commission de la proposition française et allemande, qui prévoit qu'une majorité simple des États membres peut obliger la Commission à adopter l'acte d'exécution.

Le processus décisionnel (article 25 bis, paragraphe 5)

21. Tant la proposition de la Commission que le document franco-allemand établissent que toute mesure visant les ressortissants (ou des catégories de ressortissants) d'un pays tiers sera adoptée au moyen d'un acte d'exécution de la Commission (les États membres jouant toutefois un rôle renforcé dans le document franco-allemand qui prévoit qu'une majorité simple des États membres adresse une notification par l'intermédiaire d'une discussion préalable au niveau du Conseil, dont la Commission devrait tenir compte lorsqu'elle présente l'acte d'exécution). Dans ce contexte, il convient de noter que le texte révisé de la présidence présenté au groupe "Visas" (8800/18) a ajouté une clause d'absence d'avis à l'article 52, paragraphe 2, du code des visas, si bien qu'en l'absence de majorité qualifiée au sein du comité des visas, la Commission ne serait pas en mesure d'adopter l'acte d'exécution.
22. Toutefois, la possibilité d'un acte d'exécution du Conseil, envisagée à l'article 291, paragraphe 2, du TFUE, a été relayée tant dans le document franco-allemand que dans le cadre de la discussion menée au sein du groupe "Visas" le 18 mai 2018 et davantage précisée dans un document de la présidence (9139/18).

Compte tenu de ce qui précède et du caractère sensible de cette question dans les négociations interinstitutionnelles à venir sur ce dossier, ainsi que des solutions prévues dans des mécanismes similaires figurant dans d'autres instruments juridiques, le Coreper/ le Conseil sont invités à confirmer s'ils préfèrent:

- l'option d'un acte d'exécution du Conseil ou
- l'option d'un acte d'exécution de la Commission.

Conclusion

23. Le Coreper/le Conseil sont invités à répondre aux questions ci-dessus et à donner des orientations politiques pour la poursuite des travaux en vue de l'adoption d'un mandat de négociation sur la proposition relative au code des visas.
-