

Bruxelles, le 29 mai 2018
(OR. en)

9484/18

**Dossier interinstitutionnel:
2018/0061 (COD)**

**VISA 126
MIGR 71
COMIX 283
CODEC 887**

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Conseil/Comité mixte au niveau ministériel
N° doc. préc.:	9043/18
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. 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 et des réponses claires ont été apportées lors de la réunion du Coreper du 29 mai 2018 à la question des indicateurs permettant d'évaluer le degré de coopération d'un pays tiers et à celle du mécanisme de déclenchement, deux 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) et 2) 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 Conseil est invité 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.*

Le processus décisionnel (article 25 bis, paragraphe 5)

13. 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. Lors de la réunion du Coreper du 29 mai 2018, il est apparu clairement qu'il existait un très large soutien en faveur de l'idée franco-allemande d'ajouter un nouveau facteur de déclenchement à celui proposé par la Commission, à savoir une notification d'un problème persistant sur une période d'un an adressée à la Commission par une majorité simple des États membres, auquel cas la Commission serait tenue d'adopter un acte d'exécution dans un délai de trois mois. Dans ce contexte, il convient également 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.

14. 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 Conseil est invité à confirmer s'il préfère:

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

Conclusion

15. Le Conseil est invité 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.
