



Bruxelles, le 1.4.2014
COM(2014) 165 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Une politique des visas plus intelligente au service de la croissance économique

{SWD(2014) 101 final}

TABLE DES MATIÈRES

Évaluation de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire des visas (code des visas)

1.	INTRODUCTION.....	3
2.	OBJECTIFS DU CODE DES VISAS ET ÉVALUATIONS PRÉCÉDENTES.....	4
2.1.	Objectifs du code des visas	4
2.2.	Évaluations précédentes	5
2.2.1	Mise en œuvre et amélioration de la politique commune des visas comme levier de croissance	5
2.2.2	Rapport sur le fonctionnement de la coopération locale au titre de Schengen au cours des deux premières années de mise en œuvre du code des visas	6
3.	MISE EN OEUVRE GLOBALE DU CODE DES VISAS	7
3.1.	Observations générales.....	7
3.2.	Statistiques lacunaires	7
3.3.	Évaluation par objectif spécifique.....	8
3.3.1.	Simplification du cadre juridique.....	8
3.3.2.	Consolidation du cadre juridique en vue de l'harmonisation accrue des pratiques	8
3.3.3.	Renforcement des garanties procédurales, de l'égalité de traitement et de la transparence.....	8
3.3.4.	Amélioration de l'organisation et de la coopération consulaires (également en vue de la mise en service progressive du VIS)	14
4.	CONCLUSIONS	15

1. INTRODUCTION

Une politique commune en matière de visas constitue un élément fondamental de la création d'un espace commun sans frontières intérieures. L'*acquis* de Schengen relatif à la politique des visas, établi dans le cadre de la coopération intergouvernementale au titre de Schengen, a été intégré dans le cadre institutionnel et juridique de l'Union européenne à la suite de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam¹.

Le code des visas² définit des procédures et des conditions harmonisées pour la délivrance des visas de court séjour. Le code a procédé à la «refonte» et à la consolidation de l'ensemble des actes juridiques régissant les conditions et les procédures de délivrance des visas de court séjour et il a abrogé les parties obsolètes de l'«*acquis* de Schengen». La refonte portait sur les «instructions consulaires communes», ainsi que sur certaines parties de la convention de Schengen et onze décisions du «comité exécutif de Schengen». En outre, l'action commune 96/197/JAI du 4 mars 1996 relative au régime du transit aéroportuaire a été intégrée dans le cadre juridique de l'Union.

La consolidation et, partant, la simplification, du cadre juridique étaient l'un des objectifs du code des visas. Il s'agissait aussi de faciliter les voyages effectués de façon légitime et de lutter contre l'immigration irrégulière par une plus grande harmonisation des conditions dans lesquelles les missions consulaires locales des États membres traitent les demandes de visa. L'objectif consistant à faciliter les voyages effectués de façon légitime devait être atteint, entre autres, en se fondant sur l'hypothèse que les voyageurs fréquents et réguliers connus des consulats devraient être en mesure d'obtenir un visa plus facilement que les demandeurs inconnus, postulant pour la première fois («*primo-demandeurs*»).

Les principaux assouplissements procéduraux concernent la délivrance de visas à entrées multiples et des exigences moindres pour les documents justificatifs. Le code des visas permet donc de procéder à un traitement différencié des demandeurs sur la base de leur «dossier de visa». Il vise aussi à garantir que des cas similaires fassent l'objet d'un traitement équivalent.

La nécessité de faciliter les voyages à destination de l'Europe, dans un environnement sûr, fait l'objet d'une attention croissante chez les responsables politiques depuis l'adoption du code des visas. À cette fin, l'UE participe actuellement à des dialogues sur la libéralisation du régime des visas avec un certain nombre de pays partenaires et d'autres dialogues de ce type devraient avoir lieu dans les années à venir. En outre, l'UE a conclu neuf accords visant à faciliter la délivrance des visas avec les pays partenaires³. Ces accords peuvent être considérés comme une première étape vers la libéralisation du régime des visas et témoignent de la volonté de l'UE de promouvoir la mobilité et de faciliter les voyages vers l'Europe d'un ensemble plus large de ressortissants de pays tiers. Il est dans l'intérêt de l'UE de «s'ouvrir» aux visiteurs car les voyageurs contribuent à la croissance économique. En outre, les contacts entre les peuples et les cultures favorisent la compréhension mutuelle et le dialogue interculturel.

¹ [Article 62, paragraphe 2, point b); devenu article 77, paragraphe 2, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)].

² Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas, JO L 243 du 15.9.2009, p. 1.

³ Ces accords sont généralement assortis d'accords de réadmission.

D'après une étude récente⁴ sur l'impact économique de l'assouplissement du régime des visas de court séjour, le nombre de voyageurs dissuadés de se rendre dans l'espace Schengen par les exigences actuellement imposées en matière de visa aux six pays tiers examinés représente des pertes de PIB substantielles, qu'elles soient directes, indirectes ou induites. Une estimation prudente évalue cette perte annuelle à 4,2 milliards d'euros, mais le chiffre de 12,6 milliards d'euros est sans doute plus proche de la réalité. Le nombre total d'emplois ainsi perdus, directement ou indirectement, dans l'espace Schengen est d'environ 80 000 d'après l'estimation prudente, et d'environ 250 000 d'après l'estimation réaliste.

Le code des visas a considérablement amélioré les procédures d'octroi des visas Schengen depuis son entrée en vigueur, il y a trois ans, mais le monde a continué de tourner, et les objectifs et les priorités d'évoluer (voir par exemple le point 2.2.1 ci-dessous). La nécessité de renforcer la cohérence entre les politiques de l'Union (par exemple, l'article 167 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que l'Union tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions des traités) ainsi que les perspectives économiques actuelles ont conduit à ajouter un autre objectif, à savoir la «création de croissance», dans le cadre de la politique commune des visas. À cet égard, une meilleure cohérence avec les politiques commerciales devrait également être assurée. Il conviendrait, par exemple, de prendre en compte les relations commerciales, y compris les accords commerciaux, lorsqu'il est envisagé de négocier des accords visant à faciliter la délivrance des visas. C'est dans ce contexte qu'a été établi le présent rapport. Il recense d'autres améliorations à apporter pour instaurer une politique commune des visas plus intelligente, qui rende l'UE plus attrayante pour les entreprises, les chercheurs, les étudiants, les artistes et les professionnels de la culture, et qui réponde aux défis actuels et futurs.

2. OBJECTIFS DU CODE DES VISAS ET ÉVALUATIONS PRÉCÉDENTES

2.1. Objectifs du code des visas

Le code des visas a pour principal objectif de mettre en place les conditions et procédures de délivrance des visas pour le transit dans l'espace Schengen, ou les séjours envisagés dans cet espace, pour de courts séjours ainsi que pour les passages par la zone internationale de transit des aéroports. Il est en outre destiné à faciliter les voyages effectués de façon légitime et à lutter contre l'immigration irrégulière. Pour atteindre ses objectifs, ainsi que le mentionnait l'exposé des motifs⁵ de la proposition de la Commission de 2006, le code des visas devait:

- *«améliorer l'organisation et la coopération consulaires (également en vue de la mise en service progressive du système d'information sur les visas (VIS))⁶;*
- *renforcer les garanties procédurales*

⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/international/index_fr.htm

⁵ COM(2006) 403 final/2.

⁶ À l'origine, le VIS devait être opérationnel en 2007 et la Commission avait donc choisi de présenter une proposition législative distincte, qui définissait les normes applicables aux identifiants biométriques à relever et qui prévoyait une série d'options pour l'organisation pratique des missions diplomatiques et consulaires des États membres en vue de l'enregistrement des données biométriques des demandeurs de visa, ainsi qu'un cadre juridique pour la coopération des États membres avec des prestataires de services extérieurs. Le contenu du règlement finalement adopté (JO L 131 du 28.5.2009, p.1) a été intégré et adapté à la structure du code des visas adopté en juillet 2009.

– *consolider l'égalité de traitement des demandeurs de visa en précisant un certain nombre d'éléments afin d'harmoniser davantage l'application des dispositions législatives.»*

L'article 57, paragraphe 1, du code des visas prévoit que, deux ans après que l'ensemble de ses dispositions sont devenues applicables (c'est-à-dire le 5 avril 2013), la Commission soumet un rapport d'évaluation de sa mise en œuvre au Parlement européen et au Conseil, comportant un examen des résultats obtenus par rapport aux objectifs et de la mise en œuvre des dispositions du règlement. Le présent rapport, qui repose sur une évaluation approfondie de la mise en œuvre du code des visas présentée dans le document de travail des services de la Commission⁷ (ci-après le «document de travail»), répond à cette obligation et propose des moyens d'atteindre les objectifs qui n'ont pas été pleinement réalisés et de remédier aux problèmes de mise en œuvre.

2.2. Évaluations précédentes

Sans attendre cette évaluation de la mise en œuvre du code des visas, la Commission a publié, en novembre 2012, une communication intitulée «La mise en œuvre et l'amélioration de la politique commune des visas comme levier de croissance dans l'UE» et un «Rapport sur le fonctionnement de la coopération locale au titre de Schengen au cours des deux premières années de mise en œuvre du code des visas».

2.2.1 Mise en œuvre et amélioration de la politique commune des visas comme levier de croissance⁸

À la lumière de la déclaration prononcée par les ministres du G20 lors de leur réunion à Mérida, au Mexique, en mai 2012, sur le potentiel de croissance lié à l'assouplissement des procédures d'octroi des visas, la Commission avait formulé des réflexions sur l'impact économique de la politique des visas sur l'ensemble de l'économie de l'UE. Elle s'intéressait plus particulièrement au tourisme, et aux moyens d'organiser cette politique de manière plus conforme aux objectifs de croissance de la stratégie Europe 2020.

La politique commune des visas a pour objectif, avec les règles communes en matière de vérifications aux frontières extérieures, de contribuer à la suppression des contrôles aux frontières intérieures, c'est-à-dire à la création de l'«espace Schengen».⁹ Cette politique vise principalement à faciliter les déplacements effectués de façon légitime, à prévenir l'immigration irrégulière et à maintenir l'ordre et la sécurité publics. La récession économique actuelle a cependant mis en évidence que la politique commune des visas doit également favoriser la création de croissance économique.

La communication, d'une part, constatait que *«par rapport à la situation antérieure à son adoption, le code des visas constitue une avancée fondamentale en ce qu'il améliore considérablement les procédures d'octroi de visas»*, en énumérant un certain nombre d'améliorations substantielles concernant les dispositions juridiques. Mais elle concluait, d'autre part, que *«des améliorations sont néanmoins possibles, étant donné que le code des visas n'a pas encore fait l'objet d'une mise en œuvre optimale dans tous les domaines»* et que *«la plupart des obstacles [à l'assouplissement de la procédure de délivrance des visas] peuvent être levés grâce à une mise en œuvre correcte du code des visas par les consulats des États membres, sous la supervision de la Commission»*. La communication dressait également

⁷ SWD(2014) 101.

⁸ COM(2012) 649.

⁹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_fr.htm.

la liste des questions à aborder dans le cadre d'une future révision du code des visas afin de «*perfectionner et d'assouplir les procédures pour les voyageurs de bonne foi, tout en maintenant la possibilité de réagir aux risques posés par les migrations irrégulières ou aux risques que certains voyageurs représentent pour la sécurité.*»

2.2.2 Rapport sur le fonctionnement de la coopération locale au titre de Schengen au cours des deux premières années de mise en œuvre du code des visas¹⁰

Les dispositions du code des visas sont d'application générale. Les colégislateurs ont néanmoins reconnu la nécessité de prendre en compte le contexte local, tout en garantissant l'application uniforme de dispositions juridiques générales. L'article 48 du code des visas définit le cadre juridique de la coopération consulaire locale au titre de Schengen, faisant ainsi de cette coopération cohérente entre les États membres¹¹ au niveau local un élément essentiel de la mise en œuvre de la politique commune en matière de visas.

Cette coopération se borne actuellement à évaluer la nécessité d'adapter certaines dispositions au contexte local, notamment en ce qui concerne les documents justificatifs que les demandeurs doivent présenter. En cas d'évaluation positive, les règles communes «locales» doivent être adoptées par la Commission au moyen d'une décision d'exécution. Or ce travail sur la mission essentielle de la coopération consulaire locale au titre de Schengen, qui est également la plus visible auprès du public, en ce qui concerne l'harmonisation des documents justificatifs n'a, jusqu'à présent, débouché que sur l'adoption de six décisions d'exécution de la Commission couvrant quinze pays tiers et un seul État membre de l'UE.

Cela indique que le renforcement du cadre juridique n'a pas eu les résultats escomptés. La valeur ajoutée de la coopération consulaire locale au titre de Schengen est mal comprise et il est indispensable que les États membres s'engagent à l'égard de cette mission collective. Ces conclusions ont été confirmées par les rapports annuels établis pour la période 2012-2013. Il est, dès lors, essentiel de renforcer le cadre juridique de la coopération consulaire locale au titre de Schengen, car le manque de cohérence entre les pratiques des États membres au niveau local suscite de nombreuses plaintes et frustrations chez les demandeurs de visa, indépendamment de leur nationalité, de leur profession ou de leur statut.

La Commission propose d'introduire des règles contraignantes pour l'harmonisation des documents justificatifs dans le cadre de la coopération consulaire locale au titre de Schengen. Le nouveau mécanisme d'évaluation Schengen qui sera applicable en 2015 et qui prévoit la possibilité de réaliser des évaluations thématiques, pourrait favoriser la bonne application des dispositions relatives à cette coopération.

Actuellement, des rapports annuels doivent être établis au niveau local et la Commission doit les transmettre au Parlement européen et au Conseil afin d'assurer une transparence totale.

La Commission propose d'établir un rapport annuel complet faisant le bilan de la coopération consulaire locale au titre de Schengen, et de le transmettre aux colégislateurs,

¹⁰ COM(2012) 648.

¹¹ Tout au long du présent document, sauf indication contraire, le terme «États membres» désigne les États membres de l'UE qui appliquent intégralement la politique commune des visas (la totalité des États membres de l'UE sauf la Bulgarie, la Croatie, l'Irlande, Chypre, la Roumanie et le Royaume-Uni) et aux États associés que sont l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.

3. MISE EN ŒUVRE GLOBALE DU CODE DES VISAS

3.1. Observations générales

Bien qu'il ne soit pas possible de démontrer l'incidence directe du code des visas sur le nombre de visas de court séjour demandés et délivrés durant la période 2010-2012, la clarification du cadre juridique a contribué à une augmentation significative du nombre de demandes de visa. Entre 2009 et 2012, le nombre total des demandes a ainsi augmenté de 48%, moyennant une hausse annuelle d'environ 15%. À quelques exceptions près¹², les États membres ont enregistré une progression du nombre des demandes de visa traitées chaque année. Durant la même période, le taux de refus global a baissé¹³, bien que l'on constate de grandes différences entre les régions du monde¹⁴.

L'objectif global de lutte contre l'immigration irrégulière est généralement considéré comme ayant été atteint. Ni les États membres ni les résultats des études et de la consultation publique ne font état de risques pour la sécurité ou de problèmes suscités par le code des visas ou de sa mise en œuvre. Bien entendu, il conviendra de maintenir un niveau élevé de sécurité lors de toute nouvelle proposition d'assouplissement des règles en faveur des voyageurs en règle. La sécurité accrue apportée par la mise en service du système d'information sur les visas (VIS), qui a commencé en octobre 2011 et devrait s'achever dans le courant de 2015, doit également être prise en compte.

3.2. Statistiques lacunaires

On ne saurait réaliser une évaluation factuelle de l'application d'une législation et de son effectivité et son efficacité, sans disposer de statistiques fiables, comparables et en nombre suffisant.

L'article 46 dispose que les États membres présentent à la Commission des statistiques annuelles pour l'année précédente. L'annexe XII définit les données à communiquer (type de visa, nombre de visas demandés/délivrés/refusés, entrée unique ou entrées multiples).

Les données communiquées par les États membres ont certes été utiles pour évaluer/apprécier la mise en œuvre de certains éléments du code des visas, mais l'impact de certaines dispositions est difficile à apprécier en l'absence de ventilation de ces données. Pour les visas à entrées multiples, par exemple, seuls les chiffres totaux sont recueillis, sans prendre en compte la durée de validité. Les totaux englobent ainsi des visas à entrées multiples dont la période de validité varie de deux semaines à cinq ans. Les données sont collectées en fonction du lieu (là où le visa a été demandé/délivré) et du type de visa demandé (court séjour ou transit aéroportuaire), mais celles relatives à la nationalité du demandeur ou à l'objet du voyage font défaut. Il est par conséquent impossible de surveiller/suivre les tendances qui se dessinent, par exemple, dans le nombre de demandes de visa introduites à des fins touristiques.

¹² Pour l'Autriche, l'augmentation globale au cours de cette période n'a été que de 1,5%, et une baisse de 58,5% a été enregistrée pour la Slovaquie; les deux situations sont probablement liées à la suppression de l'obligation de visa pour les ressortissants de la plupart des pays des Balkans occidentaux en 2009 et en 2010.

¹³ 2010: 5,8 %; 2012: 4,8 %.

¹⁴ Le taux de refus va de 1 % dans la Fédération de Russie à 44 % en Guinée.

La Commission propose de revoir l'annexe XII afin d'assurer la collecte de données plus détaillées permettant d'évaluer correctement la réalisation des objectifs à l'avenir.

3.3. Évaluation par objectif spécifique

3.3.1. Simplification du cadre juridique

L'intégration, dans un instrument unique, de l'ensemble de la législation concernant le traitement des demandes de visa de court séjour et la modification des visas délivrés a manifestement contribué à simplifier la législation, à améliorer la transparence et à accroître la sécurité juridique.

3.3.2. Consolidation du cadre juridique en vue de l'harmonisation accrue des pratiques

L'objectif consistant à établir un cadre juridique clair/précis pour la politique commune des visas s'appliquant aux séjours d'une durée maximale de 90 jours par période de 180 jours a généralement été atteint. Néanmoins, au fil des années, la situation des ressortissants de pays tiers qui ont des raisons légitimes d'effectuer des **séjours de plus de 90 jours par période de 180 jours** (section 2.1.9. du document de travail) a de plus en plus souvent retenu l'attention de la Commission. Ces personnes, qu'elles soient ou non soumises à l'obligation de visa, souhaitent séjourner dans l'espace Schengen pendant une période supérieure à 90 jours sans avoir l'intention de demeurer sur le territoire d'un même État membre pendant plus de 90 jours.

Cette catégorie de personnes comprend habituellement les artistes du spectacle vivant qui font une longue tournée dans l'espace Schengen, mais aussi les voyageurs individuels, tels que les artistes, les professionnels de la culture, les étudiants et les retraités. N'ayant droit ni à un visa national de long séjour ni à un visa «Schengen» de court séjour, ou une autre autorisation, ces personnes se retrouvent dans un vide juridique. Cette situation conduit souvent les États membres à faire un usage «créatif» de certains instruments juridiques. Plutôt que de fermer les yeux sur de telles pratiques, la Commission propose de créer une autorisation spécialement adaptée aux besoins de ces personnes.

La Commission propose d'adopter un instrument juridique créant une nouvelle autorisation pour les séjours dans l'espace Schengen dont la durée dépasse la limite actuelle de 90 jours par période de 180 jours.

3.3.3. Renforcement des garanties procédurales, de l'égalité de traitement et de la transparence

Les résultats de la consultation publique¹⁵, l'étude sur l'impact économique évoquée ci-dessus et les plaintes individuelles montrent que les objectifs relatifs aux **garanties procédurales** n'ont pas été suffisamment atteints. Tant les demandeurs individuels que les professionnels ont estimé que certaines procédures de traitement des demandes étaient **longues, lourdes et coûteuses**.

Lorsqu'il introduit une demande de visa, le demandeur doit commencer par déterminer l'**État membre compétent pour traiter sa demande** (section 2.1.1.1., point 1, du document de

¹⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/consulting_0025_fr.htm.

travail). Il existe certes des critères précis et objectifs permettant de déterminer l'État membre qui est compétent pour examiner une demande, mais en pratique, cette tâche s'avère plutôt difficile, tant pour les demandeurs que pour les consulats, lorsque le demandeur souhaite se rendre dans plusieurs États membres avec un seul visa. Les règles actuelles sont apparemment source de confusion et la première expérience que les demandeurs tirent de la politique des visas Schengen est souvent mauvaise.

L'étape suivante du processus consiste à remplir le **formulaire de demande** (section 2.1.1.2, point 10, du document de travail). Bien que le formulaire ne pose généralement pas trop de problèmes, il pourrait encore être simplifié. On pourrait, par exemple, supprimer l'obligation de communiquer les informations actuellement demandées qui figureront dans le VIS au fur et à mesure que le système sera mis en service. Il serait également utile de mieux expliquer aux demandeurs comment remplir le formulaire.

La Commission propose de préciser les règles concernant l'État membre «compétent» et de simplifier le formulaire de demande.

L'obligation relative au «**dépôt en personne**» (section 2.1.1.1., points 7 à 9, du document de travail) est considérée comme un obstacle majeur car elle implique souvent des démarches extrêmement compliquées. Dans certains cas, elle oblige les demandeurs à se rendre dans un pays voisin, parce que l'État membre compétent n'est pas présent ni représenté dans leur pays de résidence. Ces déplacements augmentent bien évidemment le coût total pour les demandeurs. Même si les États membres autorisent les demandeurs à introduire la demande auprès d'un prestataire de services extérieur ou en faisant appel à un intermédiaire commercial, les demandeurs connus bénéficient rarement de dérogations facultatives à l'obligation de «dépôt en personne».

Jusqu'à présent, la règle générale veut qu'une demande de visa soit déposée en personne auprès d'un consulat ou d'un prestataire de services extérieur. Du fait de la mise en service progressive du VIS, les primo-demandeurs devront de toute façon se rendre dans un consulat ou chez un prestataire de services extérieur pour y faire relever leurs empreintes digitales.

Cependant, la plupart des États membres font face à une augmentation des demandes, combinée à une réduction des dépenses publiques. Il en résulte un recours accru aux prestataires de services extérieurs pour la réception des demandes de visa, l'accréditation d'intermédiaires commerciaux (agences de voyages/voyagistes) chargés d'introduire les demandes au nom de (groupes de) demandeurs de visa, et la suppression par certains États membres, pour les demandeurs connus, de l'obligation de déposer leur demande en personne.

Cela semble indiquer que les démarches auprès du consulat tendent à devenir l'exception. Dans certains consulats, seules 30% des demandes de visa font l'objet d'un «dépôt en personne». Au vu des informations recueillies dans le cadre des évaluations Schengen, des entretiens personnels ont rarement lieu lors du dépôt d'une demande. Par ailleurs, les États membres s'adaptent à l'évolution des technologies modernes et autorisent de plus en plus fréquemment les demandeurs à présenter leur demande par voie électronique.

À l'heure actuelle, les demandeurs peuvent introduire leur demande **au plus tôt trois mois** avant le voyage envisagé (section 2.1.1.1, point 5, du document de travail). Ce délai pose des problèmes aux marins (voir également p. 11) et aux personnes désireuses d'éviter les périodes chargées entraînant une longue attente. Dans l'intérêt tant des demandeurs que des consulats, il devrait être permis d'introduire une demande jusqu'à six mois avant le voyage envisagé.

La Commission propose de supprimer le principe du «dépôt en personne» (sans préjudice des exigences concernant le relevé des empreintes digitales des primo-demandeurs), tout en maintenant la possibilité d'avoir un entretien. Elle propose également de préciser les dispositions permettant l'introduction des demandes en ligne et d'autoriser tous les demandeurs à déposer leur demande jusqu'à six mois avant le voyage envisagé.

Divers délais commencent à courir dès qu'une demande a été introduite. Bien que le délai fixé pour rendre une décision soit généralement respecté, si le pays tiers concerné est soumis à la **consultation préalable** (section 2.1.1.5, point 20, du document de travail), ce mécanisme peut entraîner un allongement de la durée de traitement. Toutefois, grâce aux systèmes informatiques plus performants, le temps de réponse en cas de consultation préalable peut être inférieur aux sept jours calendaires prévus actuellement. De même, il devrait être possible de raccourcir le délai fixé pour rendre une décision.

La Commission propose de revoir les délais maximaux, notamment le temps de réponse en cas de consultation préalable, qu'il conviendrait de ramener à cinq jours calendaires.

Le code des visas contient des dispositions visant à simplifier et à réduire les procédures, qui autorisent des assouplissements procéduraux en faveur des demandeurs connus des consulats pour leur «intégrité» et leur «fiabilité», notamment parce qu'ils ont fait un usage légal des visas délivrés précédemment. Or ces assouplissements possibles, qui devraient porter plus particulièrement sur les obligations relatives à la présentation de documents justificatifs et à la délivrance de visas à entrées multiples, ne sont pas appliqués de manière uniforme et cohérente par les États membres.

Pour la plupart des demandeurs, l'obligation de fournir de nombreux **documents justificatifs** (section 2.1.1.2, point 12, du document de travail), de manière répétée, pour prouver qu'ils remplissent les conditions d'entrée, constitue une véritable corvée. Beaucoup se plaignent que les exigences varient d'un consulat à l'autre dans le même pays tiers, même lorsque l'objet du voyage est identique.

Conformément au code des visas, les demandeurs connus des consulats pour leur «intégrité» et leur «fiabilité» peuvent d'ores et déjà bénéficier de certains assouplissements procéduraux (dispense de l'obligation de déposer la demande en personne et de présenter certains/tous les documents justificatifs). Or l'octroi d'exemptions en faveur des demandeurs connus ne semble pas être uniforme dans les États membres. C'est principalement dû au fait qu'il s'agit d'une disposition facultative et que les critères d'«intégrité» et de «fiabilité» n'ont pas été définis. À cela s'ajoute qu'environ 70 % des demandes sont introduites via un prestataire de services extérieur qui n'est pas habilité à effectuer une évaluation qualitative de la demande.

La valeur ajoutée de l'obligation de présenter une «**assurance maladie en voyage**» (section 2.1.1.2, point 14, du document de travail) est contestable. Il convient donc de la supprimer.

La Commission propose d'établir une liste exhaustive et simplifiée des documents justificatifs à produire et de supprimer l'obligation relative à l'assurance maladie en voyage.

Bien que la disposition du code des visas concernant les **visas à entrées multiples** (section 2.1.1.6, point 24, du document de travail) soit impérative, elle est contrecarrée par

l'appréciation discrétionnaire des conditions d'octroi de ce type de visa, dans laquelle entrent à nouveau en ligne de compte les notions d'«intégrité» et de «fiabilité». En outre, la consultation publique indiquait que les consulats des États membres semblent être réticents à délivrer des visas à entrées multiples d'une durée de validité supérieure à six mois. Ainsi, alors que les consulats devraient, en principe, délivrer des visas à entrées multiples assortis d'une période de validité pouvant atteindre cinq ans aux catégories de personnes énumérées dans la disposition en question (qui sont, essentiellement, des voyageurs réguliers, donc «connus»), la marge d'appréciation qui leur est laissée, conjuguée à leur réticence à délivrer des visas à entrées multiples de longue durée, fait que le nombre de visas à entrées multiples de longue durée effectivement délivrés est nettement inférieur à ce qu'il pourrait être.

C'est regrettable car le visa à entrées multiples constitue l'assouplissement le plus important et le plus facile à octroyer aux voyageurs. Délivrer davantage de visas à entrées multiples allégerait en outre la charge administrative qui pèse à la fois sur les demandeurs et sur les consulats. Le renforcement de la disposition relative aux visas à entrées multiples permettrait de remédier à bon nombre des problèmes recensés lors de la consultation publique et dans diverses études. Les demandeurs, en particulier, n'auraient plus à subir des procédures répétitives. Or, en pratique, les consulats ne distinguent que peu, ou pas du tout, entre les demandeurs: les primo-demandeurs sont souvent traités de la même manière que les voyageurs réguliers.

L'accès au VIS, dont la mise en service a lieu actuellement et qui devrait être pleinement opérationnel au niveau mondial durant 2015, pourrait favoriser la distinction à établir entre les demandeurs, car toutes les données concernant leurs demandes de visa seront introduites dans le système et pourront être consultées par les consulats de tous les États membres. Les données y seront conservées pendant cinq ans. Il sera aisé de distinguer entre le demandeur «inconnu» postulant pour la première fois, non encore enregistré dans le VIS et dépourvu de «dossier de visa», et le demandeur dont les données sont déjà enregistrées.

On pourrait établir une autre distinction, entre ceux qui sont enregistrés dans le VIS mais n'ont obtenu aucun visa au cours des douze mois précédant le dépôt de leur demande et ceux qui ont obtenu et utilisé légalement deux visas durant cette période. Ces derniers pourraient être qualifiés de «voyageurs réguliers» et devraient bénéficier d'assouplissements maximaux en ce qui concerne les documents justificatifs à produire et la période de validité du visa à entrées multiples à délivrer.

Il convient, sur cette base, d'instaurer des règles impératives prévoyant des assouplissements procéduraux spécialement destinés aux «voyageurs réguliers». Il s'agirait de la suppression (partielle) des obligations relatives aux documents justificatifs et de la délivrance de visas à entrées multiples de longue durée. Concrètement, le demandeur qui a obtenu et utilisé légalement deux visas au cours des douze mois précédents devrait avoir pour seule obligation de fournir les justificatifs prouvant l'objet de son voyage et devrait recevoir un visa à entrées multiples assorti d'une période de validité de trois ans. Les demandeurs ayant précédemment obtenu et légalement utilisé ce type de visa de trois ans devraient, lors de leur demande suivante, recevoir un visa à entrées multiples valable cinq ans.

Les primo-demandeurs, quant à eux, tout en bénéficiant des assouplissements généraux, devraient toujours faire l'objet d'un examen minutieux, car le dépôt d'une nouvelle demande par la suite leur donnerait droit à d'importants assouplissements. Cet examen est nécessaire pour préserver la sécurité du système.

La Commission propose d'instaurer des règles impératives, sur la base de critères objectifs et clairement définis, afin qu'une nette distinction puisse être établie entre les catégories de demandeurs. Le principe devrait être que les demandeurs ayant un «dossier de visa» satisfaisant et enregistrés dans le VIS au cours des douze mois précédant le dépôt de leur demande devraient bénéficier d'assouplissements maximaux en ce qui concerne les documents justificatifs à produire et le visa à entrées multiples à délivrer.

Pour que les propositions concernant les visas à entrées multiples de longue durée (trois et cinq ans) aient le maximum d'effet, les consulats devraient être autorisés à délivrer un visa à entrées multiples dont la période de validité dépasse celle du **document de voyage** du demandeur (section 2.1.1.2, point 11, du document de travail).

La Commission propose d'introduire des règles permettant de délivrer un visa dont la période de validité dépasse celle du document de voyage sur lequel est apposée la vignette visa.

Le code des visas a introduit des **exemptions obligatoires et facultatives des droits de visa** (section 2.1.1.3, point 15, du document de travail) pour certaines catégories de demandeurs. La mise en œuvre des dispositions pertinentes a fait apparaître deux problèmes. Premièrement, les catégories de personnes susceptibles de bénéficier de l'une ou l'autre exemption ne sont pas toujours clairement définies et, deuxièmement, les consulats situés dans un lieu donné appliquent rarement les exemptions facultatives de manière cohérente. Il s'ensuit que seul un faible nombre de demandeurs répondant potentiellement aux critères requis bénéficient effectivement d'une exemption.

La Commission propose de rendre toutes les exemptions de droits de visa obligatoires et de définir plus précisément les catégories auxquelles elles s'appliquent.

Les visas ne peuvent être délivrés aux frontières extérieures (section 2.1.1.8, point 35, du document de travail) que dans des cas exceptionnels. Or les personnes travaillant dans les secteurs du transport maritime et des croisières sont souvent obligées de demander un visa à la frontière, en raison de la nature de leur profession. Un article et une annexe spécifiques ont été inclus dans le code des visas pour ces marins. En dépit de ces règles, la délivrance de visas aux marins demeure une procédure compliquée, notamment en raison de la complexité de l'annexe IX établissant le formulaire que les marins doivent remplir pour introduire leur demande de visa.

La Commission propose de revoir l'annexe IX afin de simplifier le formulaire de demande.

Ainsi qu'il est mentionné plus haut, les visas ne peuvent être délivrés aux frontières extérieures que dans des cas exceptionnels. La Commission a, malgré tout, récemment approuvé le projet pilote d'un État membre autorisant celui-ci à délivrer aux touristes, pendant la saison estivale, des visas à entrée unique à ses frontières extérieures afin qu'ils puissent effectuer une courte visite. La politique commune des visas contribuant de façon croissante à favoriser les déplacements des voyageurs en règle, y compris les touristes, dans le but de stimuler la croissance dans l'UE, la Commission propose d'ouvrir cette possibilité à tous les États membres.

La Commission propose d'introduire dans le code des visas une disposition autorisant la délivrance de visas à entrée unique aux frontières extérieures, afin de promouvoir le tourisme à court terme.

Même si la Commission reconnaît qu'un État membre doit pouvoir imposer des **visas de transit aéroportuaire** (section 2.1.7 du document de travail) lorsqu'il est confronté à un afflux soudain et important de migrants en situation irrégulière, les règles actuellement en vigueur devraient être revues pour garantir la proportionnalité de ces mesures en termes de portée et de durée.

La Commission propose de revoir les règles actuellement en vigueur en matière de visas de transit aéroportuaire, afin de garantir leur proportionnalité.

Le code des visas s'applique aux demandes de visa introduites par tous les ressortissants de pays tiers, y compris les membres de la famille de citoyens de l'Union (section 2.1.5., points 47 à 52, du document de travail). Afin de favoriser la mobilité, notamment en facilitant les visites familiales, pour les ressortissants de pays tiers se rendant chez des parents proches qui sont des citoyens de l'Union résidant sur le territoire de l'État membre dont ils sont ressortissants, et pour les parents proches de citoyens de l'Union résidant dans un pays tiers et souhaitant visiter ensemble l'État membre dont le citoyen de l'Union a la nationalité, il convient de prévoir des assouplissements procéduraux. En effet, à l'heure actuelle, le droit de l'Union ne prévoit pas de mesures d'assouplissement spécifiques pour ces deux situations. En revanche, les accords visant à faciliter la délivrance des visas, conclus récemment, prévoient certains assouplissements procéduraux dans les deux cas (par exemple, une simplification des obligations relatives aux documents justificatifs, une exemption des droits de visa, la délivrance obligatoire de visas à entrées multiples). Cette pratique devrait être généralisée dans le code des visas.

L'article 5, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE¹⁶ prévoit des assouplissements spéciaux en faveur des bénéficiaires de cette directive, comme la délivrance du visa «*sans frais*» et «*dans le cadre d'une procédure accélérée*». La Commission reçoit de nombreuses plaintes et demandes de précision sur la relation entre la directive 2004/38/CE et le code des visas, car les assouplissements accordés aux membres de la famille de citoyens de l'Union au titre de la directive seraient appliqués différemment d'un État membre à l'autre. Cette situation génère une insécurité pour les membres de la famille. Par conséquent, les assouplissements proposés en faveur des ressortissants de pays tiers dans les deux situations décrites ci-dessus devraient, au minimum, être également accordés aux membres de la famille dans les cas visés par la directive 2004/38/CE.

La Commission propose de prévoir des assouplissements en matière de délivrance des visas en faveur des ressortissants de pays tiers rendant visite à des parents proches qui sont des citoyens de l'Union résidant sur le territoire de l'État membre dont ils sont ressortissants, et en faveur des parents proches de citoyens de l'Union résidant dans un pays tiers et

¹⁶ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158 du 30.4.2004, p. 27).

souhaitant visiter ensemble l'État membre dont le citoyen de l'Union a la nationalité.

Les mêmes assouplissements devraient, au minimum, s'appliquer aux membres de la famille de citoyens de l'UE bénéficiant de la directive 2004/38/CE.

3.3.4. Amélioration de l'organisation et de la coopération consulaires (également en vue de la mise en service progressive du VIS)

Le code des visas a établi un cadre juridique couvrant les différentes formes de **coopération consulaire** (section 2.1.4., points 40 à 46, du document de travail), afin de réduire les coûts supportés par les États membres et d'assurer une meilleure couverture consulaire au profit des demandeurs. Il existe toutefois des doutes sérieux quant à l'application effective et à l'efficacité de ces dispositions.

En premier lieu, les États membres ne devraient, en principe, décider de coopérer avec un prestataire de services extérieur qu'après avoir étudié les autres possibilités de coopération. Il devrait s'agir d'une mesure de «dernier recours», car elle entraîne des coûts supplémentaires pour les demandeurs, et les États membres devraient maintenir la possibilité, pour tous les demandeurs, de déposer les demandes directement auprès de leurs représentations diplomatiques ou consulaires. Or, dans la pratique, les États membres optent, dans la plupart des cas, pour une coopération avec un prestataire de services extérieur sans étudier d'autres possibilités, l'externalisation étant de loin le moyen le moins coûteux, le plus rapide et le plus efficace de répondre à une forte augmentation du nombre de demandes de visas et d'améliorer la couverture consulaire. Du reste, on observe très souvent qu'un accès direct au consulat n'est pas possible en cas d'externalisation.

En deuxième lieu, les nouvelles formes de coopération définies dans le code des visas, c'est-à-dire la représentation limitée (pour la réception des demandes, y compris le recueil des données biométriques, uniquement), la colocalisation, les centres communs de traitement des demandes, et l'autorisation donnée aux consuls honoraires de recevoir des demandes, ne sont guère répandues. Aucun cas de représentation limitée et de colocalisation n'a été recensé et les centres communs de traitement des demandes n'existent que sous certaines formes hybrides, tandis qu'un petit nombre d'États membres ont confié la réception des demandes à des consuls honoraires.

En troisième lieu, en ce qui concerne la réception et le traitement des demandes de visa dans les représentations des États membres (la «couverture consulaire»), même si des progrès ont été réalisés, principalement grâce à la conclusion d'accords de représentation et à l'externalisation, la couverture consulaire doit encore être considérablement améliorée. Les demandeurs ne devraient, en effet, pas être obligés de se rendre à l'étranger pour introduire leur demande au motif que l'État membre compétent ne dispose pas d'un consulat ou n'est pas représenté dans leur pays de résidence.

Accéder à un consulat peut également s'avérer difficile et coûteux, en temps et en argent, dans certains pays tiers: les représentations de la totalité ou la plupart des États membres se trouvant dans la capitale, de nombreux demandeurs doivent parcourir une longue distance pour les atteindre. Tel est le cas en Chine, en Inde et en Russie, par exemple. Les accords de représentation et l'externalisation sont déjà largement répandus, mais la réception et le traitement des demandes de visas se concentrent dans les capitales et quelques grandes villes. Enfin, dans neuf pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa, aucun

État membre n'est représenté, et aucun prestataire de service extérieur n'y est recensé. Ces pays constituent, pour les États membres, les endroits idéaux pour regrouper leurs ressources et établir des centres communs de traitement des demandes, ou toute autre forme réalisable de coopération.

À cet égard, il convient de noter que le volet du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI)¹⁷ consacré aux frontières extérieures et aux visas cofinancera des actions liées aux infrastructures, aux bâtiments et aux équipements d'exploitation (y compris la maintenance du VIS) nécessaires au traitement des demandes de visa et à la formation. Plus important encore, dans le cadre du volet du FSI portant sur le soutien opérationnel, les effectifs des consulats pourront bénéficier d'un financement intégral.

La Commission propose de revoir les définitions existantes de la coopération consulaire afin de les rendre plus souples et d'introduire le principe de la représentation obligatoire.

4. CONCLUSIONS

L'objectif général du code des visas était que la politique commune des visas devienne véritablement commune et soit appliquée de manière uniforme par tous les États membres, en tous lieux, grâce à un corpus unique de dispositions juridiques et d'un ensemble unique d'instructions opérationnelles. Les règles communes devaient en outre faciliter les déplacements effectués de façon légitime, notamment pour les voyageurs fréquents et réguliers, et contribuer à la lutte contre l'immigration irrégulière. La présente évaluation a mis en évidence un certain nombre de points forts, mais aussi des domaines nécessitant des améliorations en ce qui concerne les procédures et les conditions de délivrance des visas.

Alors que la facilitation des déplacements effectués de façon légitime entraîne *ipso facto* des gains économiques, l'objectif d'assouplir les procédures de délivrance des visas pour stimuler la croissance et la création d'emplois n'avait pas été assigné au code des visas. Il n'a été introduit que dans la communication de la Commission de novembre 2012, compte tenu de la nécessité d'assurer la cohérence entre toutes les politiques de l'UE et les perspectives économiques actuelles. Le présent rapport a donc évalué dans quelle mesure l'objectif global initial consistant à faciliter les voyages effectués de façon légitime et à assurer l'égalité de traitement dans des cas similaires avait été atteint, sans examiner spécifiquement sa contribution effective à la croissance économique.

Dans l'ensemble, par rapport à la situation qui existait avant son adoption, le code des visas clarifie et simplifie le cadre juridique de la politique commune des visas. Il a considérablement modernisé et uniformisé les procédures en matière de visa et permet, pour autant qu'il soit correctement mis en œuvre, de remédier à certains problèmes soulignés dans l'évaluation. Néanmoins, la mise en œuvre des dispositions juridiques n'a pas été optimale. Cela s'explique en grande partie par le fait que la plupart des éléments d'assouplissement ne prennent pas la forme de règles impératives mais celle de dispositions facultatives.

Les dispositions du code des visas qui visaient à préserver la sécurité des frontières extérieures se sont révélées cohérentes et efficaces, et elles sont toujours essentielles à l'objectif du système. Mais les dispositions qui étaient censées offrir des assouplissements procéduraux à certaines catégories de personnes, et qui pourraient aussi alléger la charge

¹⁷ COM(2011) 750.

administrative des consulats des États membres, n'ont pas produit les effets escomptés. Le résultat n'est pas satisfaisant, non seulement pour les voyageurs qui se déplacent de façon légitime, mais également pour les États membres et pour l'UE dans son ensemble, les gains économiques n'étant pas au rendez-vous.

Le code des visas est d'application générale et ses dispositions s'appliquent à tous les ressortissants des pays soumis à l'obligation de visa. Il est, par conséquent, essentiel d'adapter certaines dispositions au contexte local. Mais le cadre juridique n'a jamais vraiment remporté l'adhésion escomptée au niveau local, et très peu d'endroits ont vu l'introduction d'une coopération durable et suivie, tandis qu'ailleurs, certaines obligations juridiques ont parfois été tout bonnement ignorées.

Afin d'œuvrer en faveur d'une politique des visas véritablement commune, la Commission propose de procéder à une révision du règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire des visas (code des visas). Les conclusions de l'évaluation ont alimenté un rapport d'analyse d'impact rédigé par la Commission.

La proposition de révision du code des visas présentée par la Commission repose essentiellement sur les constatations suivantes:

- les dispositions du code des visas sont appliquées de la même manière à tous les demandeurs, quelle que soit leur situation individuelle, alors que le code des visas constitue une base juridique pour accorder des assouplissements procéduraux aux demandeurs connus des consulats. Dans la pratique, les consulats ne distinguent pas suffisamment entre les demandeurs inconnus et ceux qui ont un «dossier de visa» satisfaisant;
- les assouplissements procéduraux envisagés par le code des visas pour les demandeurs connus sont accordés trop rarement;
- en raison du large recours à l'externalisation, la possibilité de supprimer l'obligation de déposer la demande de visa en personne et de dispenser les demandeurs de produire certains documents justificatifs ne peut tout simplement pas être mise en pratique. L'appréciation de la situation du demandeur à l'aune de notions discrétionnaires par nature, telles que l'«intégrité» et la «fiabilité», ne peut pas être confiée à des prestataires de service extérieurs. Cette absence de différenciation est l'une des principales raisons pour lesquelles les demandeurs et, dans une certaine mesure, les consulats estiment que la procédure d'octroi des visas en vigueur est longue, lourde et coûteuse.

La Commission propose donc:

- (1) **d'alléger la charge administrative des demandeurs et des consulats en exploitant pleinement les avantages du système d'information sur les visas et en opérant, lors du traitement des demandes, une distinction entre les voyageurs connus/réguliers et les demandeurs inconnus, sur la base de critères clairs et objectifs;**
- (2) **de faciliter encore davantage les déplacements effectués de façon légitime, en simplifiant et en harmonisant totalement les procédures, et en conférant un caractère impératif à certaines dispositions laissées actuellement à l'appréciation des consulats.**

Si elles sont adoptées, ces nouvelles règles offriront aux demandeurs des assouplissements procéduraux non négligeables, à savoir:

	<i>Dépôt en</i>	<i>Relevé des empreintes</i>	<i>Documents justificatifs</i>	<i>Visa à délivrer</i>
--	-----------------	------------------------------	--------------------------------	------------------------

	<i>personne</i>	<i>digitales</i>		
<i>Primo-demandeur, non enregistré dans le VIS</i>	OUI	OUI	Liste complète correspondant à toutes les conditions d'entrée	Visa à entrée unique en principe, mais un visa à entrées multiples peut toutefois être délivré si le consulat considère le demandeur comme fiable.
<i>Demandeur enregistré dans le VIS (mais pas un voyageur régulier)</i>	NON	NON (sauf si les empreintes digitales n'ont pas été relevées au cours des 59 derniers mois)	Liste complète correspondant à toutes les conditions d'entrée	Visa à entrée unique ou à entrées multiples
<i>Voyageur régulier enregistré dans le VIS et ayant fait un usage légal de 2 visas au cours des 12 mois précédant la demande</i>	NON	NON	Preuve de l'objet du voyage uniquement Présomption que les conditions d'entrée sont remplies en raison d'un «dossier de visa» satisfaisant.	Visa à entrées multiples de 3 ans
<i>Voyageur régulier enregistré dans le VIS ayant fait un usage légal d'un visa à entrées multiples de 3 ans</i>	NON	NON	Preuve de l'objet du voyage uniquement	Visa à entrées multiples de 5 ans

Les primo-demandeurs ne devraient pas avoir automatiquement droit à un visa à entrées multiples car leur demande requiert un examen approfondi pour maintenir un niveau élevé de sécurité dans l'espace Schengen. Mais ils bénéficieront de tous les assouplissements procéduraux généraux que la Commission propose, comme la suppression de l'assurance maladie en voyage, des délais plus courts pour la prise de décision et un formulaire de

demande simplifié. Ils bénéficieront également du statut de «voyageur régulier enregistré dans le VIS» et des assouplissements correspondants s'ils demandent un troisième visa dans les douze mois suivant l'obtention de leur premier visa ayant fait l'objet d'un usage légal.

L'absence de représentations chargées de la réception et du traitement des demandes de visa dans de nombreux pays tiers rend le dépôt d'une demande long et très coûteux. La Commission propose donc:

(3) de revoir le cadre existant pour intensifier la coopération consulaire et garantir un accès plus aisé aux procédures de demande d'un visa «Schengen» dans un maximum d'endroits.

Conformément à l'objectif consistant à stimuler la croissance économique grâce à une politique des visas plus intelligente, la possibilité d'appliquer temporairement certaines dispositions du code des visas, afin de promouvoir le tourisme à court terme, devrait être instaurée. La Commission propose donc:

(4) d'introduire dans le code des visas un article autorisant la délivrance de visas aux frontières extérieures, sur une base temporaire et dans des conditions strictes.

Afin de favoriser la mobilité des personnes en facilitant les visites familiales, il est proposé:

(5) de prévoir certains assouplissements procéduraux en faveur des ressortissants de pays tiers rendant visite à des parents proches qui sont des citoyens de l'Union résidant sur le territoire de l'État membre dont ils sont ressortissants, et en faveur des parents proches de citoyens de l'Union résidant dans un pays tiers et souhaitant visiter ensemble l'État membre dont le citoyen de l'Union a la nationalité.

Afin de préciser, en ce qui concerne le code des visas, les assouplissements procéduraux qui s'appliquent aux membres de la famille de citoyens de l'Union relevant de la directive 2004/38/CE¹⁸, il est proposé:

(6) d'établir que les assouplissements procéduraux visés au point 5 doivent être, au minimum, applicables aux membres de la famille des citoyens de l'Union relevant de la directive 2004/38/CE.

Enfin, des ressortissants de pays tiers se heurtent à des problèmes car les séjours autorisés dans l'espace Schengen sont limités à 90 jours par période de 180 jours. En l'absence d'autorisation appropriée pour les séjours dépassant cette durée, ils doivent soit limiter leur séjour, soit faire usage d'instruments juridiques qui ne sont pas conçus pour «étendre» la durée de leur séjour autorisée dans l'espace Schengen en pareil cas. Par conséquent:

(7) une initiative législative est proposée pour combler le vide juridique entre les règles relatives aux courts séjours et les règles d'admission des ressortissants de pays tiers dans les différents États membres.

La proposition de révision du code des visas prend également en compte d'autres problèmes soulignés dans le document de travail des services de la Commission et qui sont d'une importance mineure et/ou essentiellement de nature technique.

Si elle est adoptée, cette révision complète du code des visas permettra d'établir une politique commune des visas véritablement plus intelligente, entraînant à son tour une augmentation du nombre des visites dans l'UE.

¹⁸ JO L 158 du 30.4.2004, p. 77.

En attendant l'adoption de cette proposition par les colégislateurs, la Commission estime qu'il est important et nécessaire de favoriser l'harmonisation et la mise en œuvre des dispositions actuelles. La Commission coopérera donc avec les États membres, dans le cadre du comité des visas et d'autres groupes compétents, afin d'assurer la mise en œuvre complète des dispositions actuelles et de promouvoir les meilleures pratiques recensées.

En ce qui concerne les dispositions actuelles, l'accent sera mis sur la délivrance de visas à entrées multiples et sur l'accélération de l'harmonisation des listes de documents justificatifs dans les ressorts territoriaux où cela n'a pas encore été fait. S'agissant de ce dernier aspect, la Commission s'efforcera d'aider la coopération consulaire locale au titre de Schengen dans son action dans les ressorts territoriaux de grande importance politique et/ou économique et qui offrent le meilleur potentiel touristique. Pour ce qui est des bonnes pratiques, les nouvelles propositions de projets pilotes relatives à la délivrance de visas aux frontières extérieures peuvent être évaluées par la Commission. Enfin, pour les futures révisions des annexes du règlement n° 539/2001, des considérations économiques et commerciales seront également prises en compte, conformément au nouveau critère à retenir pour évaluer les exemptions de visa que les colégislateurs adopteront prochainement; un nouvel article sera inséré dans le règlement n° 539/2001, lequel sera libellé comme suit: *«Le présent règlement a pour objectif de déterminer les pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa ou en sont exemptés, sur la base de l'évaluation au cas par cas d'une série de critères concernant, entre autres, l'immigration irrégulière, l'ordre et la sécurité publics, les gains économiques, notamment en matière de tourisme et de commerce extérieur, ainsi que les relations extérieures de l'Union avec les pays tiers pertinents, y compris, en particulier, des considérations relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, et les incidences de la cohérence régionale et de la réciprocité.»*
