COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29.10.2014
COM(2014) 665 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur le respect par la Colombie des critères applicables en vue de la négociation d'un accord d'exemption de visa entre l'Union européenne et la Colombie

{SWD(2014) 329 final}

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

Le règlement (UE) nº 509/2014 du Parlement européen et du Conseil[1] (ci-après le «règlement modificatif») a modifié le règlement (CE) nº 539/2001 du Conseil[2], et notamment ses annexes, dans lesquelles figurent la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et celle des pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation. Dix-neuf pays ont été transférés de l'annexe I (obligation de visa) à l'annexe II (exemption de visa), à savoir la Colombie, la Dominique, les Émirats arabes unis, la Grenade, Kiribati, les Îles Marshall, la Micronésie, Nauru, Palau, le Pérou, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, les Îles Salomon, les Samoa, le Timor-Oriental, les Tonga, Trinité-et-Tobago, les Tuvalu, et le Vanuatu. Le règlement modificatif précise également que l'exemption de l'obligation de visa pour les ressortissants de ces 19 pays ne s'applique qu'à partir de la date d'entrée en vigueur d'un accord sur l'exemption de visa à conclure par chacun de ces pays avec l'Union européenne.

Le considérant 5 du règlement modificatif indique qu'avant l'ouverture de négociations sur des accords bilatéraux d'exemption de visa avec la Colombie et le Pérou, la Commission devrait continuer d'évaluer la situation de ces deux pays à l'aune des critères énoncés dans ledit règlement. En effet, le règlement modificatif a formalisé (en la faisant passer d'un considérant à un article nouvellement créé) la liste des critères habituellement examinés jusqu'alors, et l'a élargie. La liste non exhaustive des critères devant être évalués au cas par cas pour déterminer les pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa ou en sont exemptés figure désormais à l'article 1er, paragraphe 1, du règlement modificatif: [*les critères relatifs*] *«à l'immigration clandestine, à l'ordre public et à la sécurité, aux avantages économiques, en particulier en termes de tourisme et de commerce extérieur, ainsi qu'aux relations extérieures de l'Union avec les pays tiers concernés y compris, en particulier, des considérations liées au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que les implications de la cohérence régionale et de la réciprocité»*.

Avec le présent rapport, ainsi qu'avec un autre rapport sur le Pérou adopté parallèlement, la Commission s'acquitte de l'obligation mentionnée plus haut. Ces deux rapports sont accompagnés de documents de travail des services de la Commission présentant les données détaillées qui sous-tendent leurs conclusions et contenant des informations sur les sources de données et la méthode utilisées pour effectuer l'évaluation.

Lors de la préparation de la présente évaluation, la Commission a demandé et reçu des contributions de trois agences de l'UE: l'EASO, Europol et Frontex. La délégation de l'UE en Colombie lui a fourni un rapport complet sur les relations entre l'Union européenne et la Colombie. L'Espagne, en tant qu'État membre le plus concerné par la migration en provenance de la Colombie, a fourni des informations supplémentaires. Les autorités colombiennes se sont montrées entièrement disposées à coopérer avec la Commission pendant la préparation de l'évaluation.

[1] JO L 149 du 20.5.2014, p. 67.

[2] JO L 81 du 21.3.2001, p. 1.

2. Évaluation des critères

Le présent rapport s'appuie dans une large mesure sur les critères énumérés à l'article 1er, paragraphe 1, du règlement modificatif; il examine également les scénarios de risque pouvant découler de la libéralisation du régime des visas, avant de présenter les conclusions.

2.1. La migration et la mobilité

Les visas Schengen

L'analyse des statistiques sur les visas Schengen demandés et délivrés ces dernières années en Colombie conduit aux constatations suivantes:

- les Colombiens sont de plus en plus nombreux à souhaiter se rendre dans l'espace Schengen dans le cadre de voyages touristiques ou professionnels, ou pour d'autres types de courts séjours. En 2013, 121 019 visas Schengen ont été délivrés, ce qui représente une augmentation de 42,7 % par rapport à 2010. Cette progression est probablement liée à la croissance économique marquée de la Colombie, conjuguée aux récentes améliorations en matière de sécurité;
- la grande majorité des Colombiens demandeurs de visas (95,2 % en 2013) sont considérés comme des voyageurs de bonne foi ne présentant pas de risques et obtiennent donc un visa de court séjour, le taux de refus de visa ayant diminué de plus de moitié en l'espace de quatre ans, de 11,2 % en 2010 à 4,8 % en 2013. Une proportion croissante de ces demandeurs (40,9 % en 2013) obtiennent des visas à entrées multiples, signe d'une confiance accrue des consulats des États Schengen à leur égard.

La migration légale

On estime actuellement à 230 000 le nombre de ressortissants colombiens résidant dans l'UE+[3] (sans compter ceux qui ont acquis la nationalité d'un État membre), dont un peu moins de 75 % en Espagne. Les données statistiques montrent qu'après une période de croissance spectaculaire, surtout en Espagne, les migrations légales de Colombiens vers l'UE atteignent actuellement un niveau relativement faible. Cela est dû, d'une part, à la crise économique dans l'Union, qui se traduit par des possibilités d'emploi et des perspectives amoindries pour les migrants et donc par une réduction des facteurs d'attraction de l'UE+, et d'autre part à l'amélioration de la situation économique et de la sécurité en Colombie, qui entraîne une réduction des facteurs incitant les Colombiens au départ. Le gouvernement colombien encourage actuellement le retour au pays de ses ressortissants résidant à l'étranger, en mettant en œuvre la «loi sur le retour», qui prévoit des mesures d'incitation fiscale et financière au retour, ainsi qu'une pleine assistance aux Colombiens qui choisissent volontairement de revenir dans leur pays.

Tant que l'économie colombienne continuera de croître au rythme actuel (le taux de croissance du PIB a atteint en moyenne près de 5 % au cours des 10 dernières années) et tant que la situation en matière de sécurité sera stable ou en amélioration, les Colombiens seront

[3] Sauf indication contraire, chaque fois qu'un «total UE» est présenté, le Royaume-Uni et l'Irlande en sont exclus, ces deux pays ne participant pas à la politique commune de l'Union en matière de visas. Chaque fois qu'un «total UE+» est présenté, les quatre pays associés à l'espace Schengen (l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse) y sont inclus, tandis que le Royaume-Uni et l'Irlande en sont exclus.

moins enclins à émigrer. La conjoncture économique actuelle de l'UE, ainsi que des facteurs tels que la proximité géographique et la présence ou non de communautés établies, peuvent expliquer pourquoi la plupart des Colombiens qui ont émigré légalement ces dernières années ont choisi les États-Unis comme destination.

La migration irrégulière

Les données sur les refus d'entrée, les arrestations et les retours montrent que la Colombie n'est pas un pays entièrement dénué de risques du point de vue de la migration clandestine vers l'UE. La situation s'est toutefois sensiblement améliorée ces dernières années, le nombre de refus d'entrée et d'arrestations étant en recul et le taux de retour s'améliorant, même si les chiffres restent encore élevés. Par exemple, le nombre de Colombiens en situation irrégulière dans l'UE + a baissé à 3 080 en 2013, contre 4 195 en 2011.

La comparaison des statistiques relatives aux décisions ordonnant un retour et de celles sur les retours effectifs vers un pays tiers (le «ratio de retour») peut permettre de savoir si le retour des Colombiens visés par une décision de retour s'effectue sans problème ou si des difficultés existent. Le ratio de retour dans l'UE+ était très faible en 2010 (9,5 %), mais il s'est depuis nettement redressé (26,9 % en 2011, 31,5 % en 2012 et 46,1 % en 2013). L'an dernier, le ratio de retour de l'UE pour les Colombiens a ainsi dépassé le ratio de retour moyen dans le monde (36,6 %), et il est prévu qu'il s'améliore encore. L'Espagne a fait état d'une excellente coopération avec les autorités diplomatiques et consulaires colombiennes sur les questions touchant au retour des ressortissants colombiens sur la base d'un accord bilatéral de 2001. Par exemple, sur les 244 demandes de documents présentées en 2013 aux autorités consulaires colombiennes en Espagne, 229 ont été satisfaites. Le manque de coopération de la part des autorités colombiennes ne semble donc pas être la raison pour laquelle le retour de certains Colombiens n'a pas pu avoir lieu. Cette raison tient probablement davantage à la fuite des migrants en question ou aux recours introduits par ces derniers contre les décisions de retour.

Selon Frontex, comparés à l'ensemble des pressions auxquelles l'Union européenne est confrontée sur le front de la migration irrégulière, les risques que représente l'octroi d'un régime d'exemption de visa en faveur des citoyens colombiens devraient rester relativement modestes, une augmentation du nombre de refus d'entrée étant néanmoins prévisible, d'après ce que l'on a pu observer dans d'autres cas de libéralisation du régime des visas.

En ce qui concerne le risque de présence irrégulière de demandeurs d'asile déboutés, il est peu probable que l'on assiste à un scénario de hausse sensible des demandes d'asile infondées, comme cela a été le cas lors de précédents processus de libéralisation du régime des visas, car les circonstances sont très différentes d'alors. Dans le cas de la Colombie, les coûts de voyage sont, par exemple, beaucoup plus élevés et il n'y a pas d'antécédents de dépôts massifs de demandes d'asile infondées associés à différents groupes de la société colombienne économiquement marginalisés. En d'autres termes, utiliser abusivement le régime d'exemption de visa dans le but de demander l'asile n'est tout simplement pas rentable d'un point de vue économique, étant donné que le coût du voyage pour une famille est sensiblement plus élevé que les avantages à attendre d'une procédure d'asile dans l'UE.

Il convient de noter que l'augmentation éventuelle du risque de migration irrégulière que pourrait entraîner l'instauration d'une exemption de visa pour les citoyens colombiens, aussi modeste fût-elle, pourrait être en partie compensée par un renforcement de la coopération entre l'UE et la Colombie en matière de prévention et de répression des migrations

irrégulières, notamment de la coopération en matière de retour, et, à cet égard, la conclusion d'un accord de réadmission avec l'UE serait une option à examiner.

La sécurité des documents de voyage colombiens et les fraudes relatives aux documents de voyage

Les autorités colombiennes ont déployé d'importants efforts pour intégrer les spécifications internationales requises dans leurs passeports nationaux. Elles ont souligné qu'*«en 2010 a été introduit le nouveau passeport colombien lisible en machine, qui est un document de voyage plus souple, internationalement reconnu et à la pointe de la technologie.»* Les passeports colombiens actuels sont conformes aux spécifications pertinentes de l'OACI.

La Colombie se prépare à la mise en place, à moyen terme, de passeports biométriques électroniques. Dans cette optique, le ministère des affaires étrangères fera figurer le passeport biométrique électronique dans les termes de référence pour la passation du marché public des nouveaux passeports. La procédure d'appel d'offres devrait être lancée au second semestre de 2014.

En l'état actuel des choses, le risque que des ressortissants colombiens se livrent à la falsification de documents ou que des documents de voyage colombiens soient utilisés de manière frauduleuse semble faible. Toutefois, si les documents de voyage colombiens devaient à l'avenir permettre à leurs détenteurs d'entrer sans visa sur le territoire de l'UE, il est probable que les fraudeurs s'y intéresseront davantage. Une vigilance accrue sera nécessaire de la part des garde-frontières pour identifier ce type de fraude.

2.2. La criminalité et la sécurité

La structure de la criminalité organisée en Colombie a profondément changé au cours des 10 dernières années. La démobilisation des groupes paramilitaires des AUC (Autodéfenses unies de Colombie) entre 2003 et 2006 a conduit à la naissance de nouvelles organisations criminelles profondément impliquées dans le trafic de drogue: selon le gouvernement colombien, depuis 2011, les bandes criminelles émergentes (BACRIM) ont pris le pas sur les FARC (Forces armées révolutionnaires de Colombie) et sur l'ELN (Armée de libération nationale) en tant que menace pour la sécurité nationale.

Les groupes criminels organisés colombiens n'ont qu'une présence limitée dans l'Union européenne. La péninsule ibérique, en raison des liens culturels, linguistiques et historiques qui l'unissent à l'Amérique latine, est préférée comme base d'opérations par les groupes criminels organisés latino-américains. Ils s'y livrent en particulier au trafic de cocaïne (la Colombie et le Pérou sont les plus gros producteurs de cocaïne du monde) et au blanchiment d'argent.

Il est certain que la libéralisation du régime des visas augmentera le flux de passagers depuis la Colombie vers l'espace Schengen. Les groupes criminels organisés se livrant au trafic de drogue chercheront très probablement à tirer parti de l'augmentation du nombre de passagers voyageant entre la Colombie et l'UE + en recourant de plus en plus à des passeurs de drogue et d'argent. Les groupes criminels itinérants originaires de Colombie pourraient également tenter de profiter de la suppression de l'obligation de visa.

Europol estime que la libéralisation du régime de visas pourrait entraîner une augmentation du nombre de victimes colombiennes de la traite des êtres humains à des fins de main-d'œuvre et d'exploitation sexuelle dans des pays comme l'Espagne et le Portugal. À cet égard, il convient de rappeler que dans le deuxième rapport adopté par le Conseil en décembre 2012 sur la mise en œuvre du document d'orientation relatif à la prévention de la traite des êtres humains et à la lutte contre ce phénomène, la Colombie fait partie de la catégorie 3[4] des pays et régions prioritaires avec lesquels l'UE devrait renforcer la coopération et le partenariat dans ce domaine. La Colombie s'est dotée d'une stratégie nationale de lutte contre la traite des êtres humains. Par ailleurs, la Colombie a également adopté plusieurs instruments d'action en matière de prévention de la traite des êtres humains, de protection de ses victimes et de poursuites. La poursuite de la coopération entre l'Union européenne et la Colombie conformément au document d'orientation pourrait permettre de renforcer les efforts des deux parties dans la lutte contre ce phénomène.

La Colombie a ratifié la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée ainsi que le protocole de Palerme relatif à la traite des êtres humains, et elle a mis en place un cadre juridique complet en conformité avec les normes internationales. Elle devrait poursuivre ses efforts de renforcement du système judiciaire, notamment en ce qui concerne la coopération judiciaire en matière pénale et, en particulier, l'assistance juridique mutuelle.

Les groupes criminels organisés colombiens et péruviens peuvent également exploiter des migrants en situation irrégulière en les recrutant comme passeurs de drogue ou d'argent en échange de services de facilitation de la légalisation des séjours longue durée.

La possibilité de voyager sans visa et d'accéder plus facilement à l'espace Schengen pourrait également accroître la mobilité des groupes criminels organisés et des criminels individuels en supprimant le filtre que constitue actuellement l'obligation de visa et en leur permettant, une fois dans l'espace Schengen, de passer d'un pays à l'autre sans être soumis à un contrôle aux frontières.

À cet égard, la récente entrée en vigueur, le 25 février 2014, de l'accord opérationnel entre Europol et la Colombie constitue une évolution positive. L'objet de cet accord est de régir la collaboration entre Europol et la Colombie en vue de soutenir les États membres de l'Union européenne et la Colombie dans la lutte contre les formes graves de criminalité internationale dans les domaines couverts par l'accord, notamment au moyen d'un échange d'informations et de contacts réguliers entre Europol et la Colombie à tous les niveaux appropriés.

2.3. L'économie, le commerce et le tourisme

La Colombie compte aujourd'hui près de 47 millions d'habitants (soit une population proche de celle de l'Espagne). Selon les données de la Banque mondiale, son PIB atteignait 378,1 milliards d'USD en 2013, ce qui place son économie au 32e rang mondial. Son RNB

[4] La catégorie 1 recouvre des pays spécifiques; la catégorie 2, les régions prioritaires; la catégorie 3, d'autres régions et pays revêtant une importance particulière pour la coopération en matière de lutte contre la traite des êtres humains.

(ppa) par habitant s'élevait à 11 340 USD, soit un niveau similaire à celui du Pérou. Le taux de croissance du PIB a atteint en moyenne 4,7 % au cours des dix dernières années et il est attendu à 4,3 % en 2014. Cette croissance économique s'est traduite par une diminution du pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté, qui est passé de 47 % en 2007 à 33 % en 2012. D'autres indicateurs macroéconomiques confirment la stabilité de l'économie colombienne: un déficit budgétaire de 2,3 % du PIB, un taux d'inflation de 2,6 % et un taux de chômage de 9,9 %.

Les échanges commerciaux bilatéraux de biens entre l'UE-28 et la Colombie ont presque triplé depuis 2004, les exportations de la Colombie vers l'UE-28 s'élevant à 7,7 milliards d'EUR et celles de l'UE-28 vers la Colombie à 5,8 milliards d'EUR. La Colombie est le cinquième partenaire commercial de l'UE en Amérique latine et dans les Caraïbes et son principal partenaire commercial dans la Communauté andine. L'accord commercial UE-Colombie est appliqué à titre provisoire depuis le 1er août 2013, et une hausse des échanges commerciaux de biens est attendue dans les prochaines années. La Colombie fait en outre partie, avec l'UE, des 23 membres de l'OMC qui négocient actuellement un ambitieux accord multilatéral sur le commerce des services («ACS»), qui comporte une forte composante «mode 4». Dans ce contexte, exempter de visa les hommes d'affaires colombiens pourrait permettre de renforcer les liens économiques entre les entreprises européennes et colombiennes, car leur participation plus fréquente à des foires et salons dans l'UE pourrait, par exemple, se traduire par une hausse des commandes de produits fabriqués par des entreprises européennes.

Le nombre de touristes colombiens dans l'UE+ a augmenté ces dernières années. Selon les données fournies par les autorités colombiennes, le nombre de touristes colombiens se rendant dans des pays de l'UE+ a augmenté de 27 % entre 2008 et 2013, soit de 5 %. par an. En 2013, 289 191 touristes colombiens se sont rendus dans des pays de l'UE +.[5]

En tout état de cause, les flux touristiques entre la Colombie et l'UE+ augmentent chaque année, et ils pourraient encore s'accroître davantage en cas de libéralisation du régime des visas. Sur la base de ces chiffres, des taux de croissance passés et des estimations de la croissance future, si l'on suppose que 2016 sera la première année complète d'exemption de visa entre la Colombie et l'espace Schengen, il pourrait être réaliste de tabler pour cette année-là sur environ 400 000 touristes colombiens dans les pays de l'UE +.

2.4. Les relations extérieures, en particulier avec l'UE, et la question des droits de l'homme

Les relations extérieures

Par le passé, la Colombie s'est fortement appuyée sur ses relations bilatérales avec les États-Unis, consistant principalement en une assistance politique et militaire (Plan Colombie)

[5] Ce nombre est beaucoup plus élevé que le nombre de visas Schengen délivrés. Cette différence peut s'expliquer par plusieurs facteurs: plus de 40 % des visas Schengen délivrés en Colombie sont des visas à entrées multiples; certains Colombiens comptabilisés parmi les touristes se rendant dans l'UE+ pourraient détenir un titre de séjour en cours de validité délivré par un État Schengen; etc.

indispensable pour lui permettre de lutter contre les menaces que représentent l'insurrection et la criminalité organisée. L'administration actuelle, tout en maintenant l'allégeance du pays à ses partenaires traditionnels, est parvenue à diversifier sa politique étrangère en mettant davantage l'accent sur les relations intra-régionales et sur l'approfondissement de l'intégration économique avec les pays voisins partageant les mêmes valeurs, notamment avec l'intention de resserrer les liens avec l'Asie. Les relations bilatérales avec l'Équateur et le Venezuela, qui étaient tendues par le passé en raison de la présence, dans ces deux pays voisins, de guérillas colombiennes, ont été restaurées et se sont intensifiées. Ces évolutions, ainsi que l'amélioration des relations avec plusieurs autres pays de la région, ont fait de la Colombie un acteur régional influent et respecté.

La Colombie est membre de l'Alliance du Pacifique, constituée de quatre pays d'Amérique latine (Pérou, Colombie, Chili et Mexique), dont l'objectif est de renforcer l'intégration économique et commerciale, mais aussi, au-delà, de coopérer en matière de migration, d'éducation, de sécurité et dans d'autres domaines. La Colombie participe également aux négociations sur le partenariat transpacifique.

Depuis que le Venezuela s'est retiré de la Communauté andine (CAN), celle-ci ne compte plus que quatre membres actifs: le Pérou, la Bolivie, la Colombie et l'Équateur. La CAN se trouve actuellement dans une phase de transition et son champ d'action a été recentré principalement sur le commerce, les infrastructures et la mobilité des citoyens.

L'application à titre provisoire de l'accord commercial multipartite de l'UE avec la Colombie et le Pérou a commencé le 1er août 2013 pour la Colombie. Cet accord constitue à ce jour le plus important cadre contractuel régissant les relations économiques entre l'UE et la Colombie. Sa mise en œuvre devrait conforter la place de la Colombie parmi les principaux partenaires commerciaux de l'Union européenne en Amérique du Sud et faire de ce pays une destination de plus en plus importante des investissements de l'Union européenne.

Parallèlement à l'essor des liens économiques, l'UE renforce également son dialogue politique avec la Colombie. En l'absence d'un accord bilatéral global, le principal vecteur de ce dialogue est un protocole d'accord de 2009 établissant un mécanisme de consultations bilatérales informelles au niveau des hauts fonctionnaires. La possibilité de conclure un accord-cadre politique plus ambitieux a été examinée lors de discussions exploratoires. Par ailleurs, l'UE a affirmé, à plusieurs reprises, son soutien au processus actuel de négociation de La Havane.

Le 5 août 2014, l'Union européenne et la Colombie ont conclu un accord-cadre qui permettra à la Colombie de participer à des opérations internationales de gestion de crise dirigées par l'UE, organisées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune.

Les droits de l'homme

Les civils colombiens subissent depuis cinq décennies les conséquences d'un conflit armé interne ayant débuté vers 1964. L'une des conséquences particulièrement graves de ce conflit est le nombre élevé de personnes déplacées à l'intérieur du pays (environ cinq millions, soit 12 % de la population totale), la Colombie se classant à cet égard au deuxième rang mondial, derrière la Syrie. L'impunité, l'enrôlement forcé d'enfants, la violence sexuelle, l'utilisation de mines antipersonnel, les disparitions forcées et les attaques contre des défenseurs des droits de l'homme, contre des dirigeants de communautés locales, contre des participants aux

processus de restitution de terres et contre des syndicalistes constituent les plus graves violations des droits de l'homme signalées par les Nations unies et les organisations de la société civile.

La situation politique et les conditions de sécurité en Colombie ont également été à l'origine de flux relativement élevés de demandeurs d'asile vers l'UE entre la fin des années 1990 jusqu'à environ 2008. En 1997, l'échec des négociations entre le gouvernement et les principaux groupes d'opposition armés, dont les FARC, l'ELN et l'EPL, a débouché sur une situation de violence politique et de crise économique. Cette situation a perduré au cours des dix années suivantes, durant lesquelles les changements politiques et les initiatives (seulement en partie couronnées de succès) visant à contrer la guérilla et les autres groupes paramilitaires se sont traduits par une instabilité interne.

Toutefois, les progrès enregistrés ces dernières années sur le front de la sécurité ont entraîné une diminution du nombre de demandes d'asile. En 2013, les demandes d'asile soumises dans l'UE+ par des Colombiens se sont chiffrées à 310, ce qui est l'un des plus bas niveaux qu'elles aient atteint en vingt ans. Néanmoins, le taux de reconnaissance en 2013 était de 27 %, ce qui est relativement élevé. Il reste à savoir si les négociations de paix que mènent actuellement le gouvernement colombien et les FARC permettront de mettre fin pacifiquement au long conflit avec les guérillas.

Lorsqu'il a pris ses fonctions, le président Juan Manuel Santos a axé de nombreuses mesures clés sur une approche fondée sur les droits, par exemple la loi historique sur les victimes et la restitution des terres, l'adoption d'une politique nationale sur les droits de l'homme ainsi qu'un vaste système de protection des personnes exposées au risque de violence. Le gouvernement s'est également rapproché des défenseurs des droits de l'homme et plus généralement de la société civile, un geste qui contribue à réduire le profond clivage qui a marqué la société colombienne. Toutefois, en raison de l'ampleur des défis et de la capacité lacunaire de mise en œuvre, les progrès accomplis jusqu'à présent n'ont été que relatifs.

Depuis 2008, le gouvernement colombien a consacré beaucoup d'efforts à l'élaboration d'un cadre réglementaire et doctrinal pour que les normes en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire international soient prises en compte dans le cadre des opérations de ses forces armées. En 2008, une politique globale sur les droits de l'homme et le droit humanitaire international a défini les objectifs que doivent poursuivre les forces de sécurité dans la conduite des opérations de lutte contre les insurrections et les lignes directrices qu'elles doivent suivre en la matière. Parallèlement à ces efforts, le manuel opérationnel des forces armées a été actualisé en 2009, avec l'adoption par l'armée et la police de règles d'engagement respectant les normes internationales.

Dans un récent rapport[6], la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a observé que: «*La Colombie est en mesure de bien mieux s'acquitter de ses obligations en matière de droits de l'homme et de devenir une société ouverte à tous, qui respecte les droits*

[6] Rapport du Haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme en Colombie — A/HRC/22/17/Add.3

de tous les Colombiens. Il existe manifestement d'importants signes positifs, mais réaliser et pérenniser ces progrès passera par l'innovation et la persévérance et demandera la participation de tous les secteurs de la société, ainsi que des années d'efforts soutenus.»

En novembre 2012, des négociations de paix entre le gouvernement colombien et les guerrilleros des FARC-EP ont été engagées à La Havane. Ces négociations, précédées d'une phase de pourparlers secrets, suivent un ordre du jour s'articulant autour de cinq points principaux (agriculture, droits de participation politique, drogue, justice de transition, et désarmement et démobilisation). Jusqu'à présent, les négociations ont progressé plus lentement que prévu, et les parties ont annoncé un accord sur les trois premiers points. En particulier, dans l'accord relatif aux drogues illicites annoncé le 16 mai 2014, les FARC se sont engagés à se retirer des activités liées à la coca. Cet engagement, s'il est tenu, pourrait fortement changer la donne en ce qui concerne les drogues illicites en Colombie.

Des pourparlers préliminaires (qui n'ont pas encore abouti) ont déjà été menés avec le deuxième plus important mouvement de guérilla de Colombie, l'ELN (armée de libération nationale), dans le but d'entamer des négociations de paix avec ce groupe également.

2.5. La cohérence régionale

Si l'on prend l'Amérique latine comme région de référence, la Colombie fait partie d'une minorité de pays dont les ressortissants ont besoin d'un visa[7]. Un long passé de conflit interne et de déplacements à l'intérieur du pays, de violences, de production et de trafic de drogue et les risques qui en découlent en matière de migration et de sécurité expliquent pourquoi une obligation de visa a été traditionnellement imposée aux citoyens colombiens. La Colombie a toutefois accompli d'importantes avancées dans la résolution de ces problèmes, ainsi qu'il ressort des autres chapitres du présent rapport. Bien que peu de pays voisins de la Colombie puissent être considérés comme entièrement dépourvus de risques, la plupart d'entre eux ont traditionnellement bénéficié d'un régime d'exemption de visa dans l'espace Schengen. Il pourrait donc paraître incohérent de maintenir l'obligation de visa pour les Colombiens, alors que les citoyens de la plupart des autres pays de la région en sont exemptés.

2.6. La réciprocité

Les citoyens de l'Union ont traditionnellement été exemptés de l'obligation de visa pour séjourner jusqu'à 90 jours en Colombie. L'obligation de visa imposée jusqu'à une date récente aux ressortissants bulgares constituait la seule exception à cette exemption. La Colombie a cependant récemment modifié son régime de visas et les citoyens bulgares sont désormais également exemptés de l'obligation de visa. Par conséquent, la Colombie satisfait déjà aux conditions de réciprocité. Tout accord futur d'exemption de visa entre l'Union européenne et la Colombie devra néanmoins confirmer cette réciprocité.

[7] Six pays, à savoir Cuba, la République dominicaine, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et la Bolivie. Les 13 autres pays latino-américains sont exemptés de visa: le Mexique, l'El Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Costa Rica, le Panama, le Venezuela, le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay, le Paraguay et le Chili.

3. Les scénarios de risque

Compte tenu des tendances, des évènements et des évolutions décrits ci-dessus, il est possible d'envisager au moins deux scénarios de risque pour l'espace Schengen découlant de la suppression de l'obligation de visa pour les citoyens colombiens.

3.1. Le scénario de risque faible

Selon ce scénario, l'économie colombienne continuerait de croître à un rythme soutenu, les négociations de paix aboutiraient et permettraient de mettre fin au long conflit interne, la démocratie et les droits fondamentaux s'en trouveraient consolidés et le potentiel de l'économie et de la société colombiennes serait ainsi pleinement libéré.

La croissance économique et l'accroissement de la sécurité feraient disparaître la plupart des facteurs incitant les Colombiens au départ, qui sont à l'origine de la migration irrégulière et des flux de demandeurs d'asile vers l'UE+. Les activités des groupes criminels diminueraient, de même que l'importance de la production et du trafic de drogues. Les échanges commerciaux avec l'UE+ et le tourisme vers les pays qui en sont membres seraient susceptibles d'augmenter, ce qui générerait des avantages économiques tangibles. L'exemption de visa pour les Colombiens n'aurait alors pas de conséquences indésirables pour l'UE+.

3.2. Le scénario de risque moyen

Selon ce scénario, l'économie colombienne poursuivrait sa croissance, mais à un rythme plus lent; les négociations de paix donneraient des résultats, mais sans conduire à un accord de paix global — ce qui signifie que même réduit, le niveau de la violence continuerait d'empêcher la Colombie de réaliser son potentiel. Le pays continuerait d'être le théâtre de violations des droits de l'homme, ce qui nécessiterait un suivi étroit en la matière.

Ces problèmes pourraient se muer en facteurs incitant certains Colombiens à se servir abusivement du régime d'exemption de visa pour entrer légalement sur le territoire de l'UE + mais avec l'intention d'y séjourner au-delà de la durée légale d'un court séjour (90 jours). Les réseaux criminels pourraient également prospérer dans une Colombie instable et exporter plus facilement leurs activités criminelles vers l'UE+.

Si ces évolutions négatives devaient se produire et créer d'importantes menaces pour l'Union en termes de migration, de sécurité ou dans d'autres domaines, il faudrait que l'Union soit en mesure de réagir rapidement à toute détérioration de la situation. Il convient donc que l'accord d'exemption de visa qui sera négocié avec la Colombie inclue dans ses dispositions finales la possibilité pour chaque partie contractante de le suspendre et de le dénoncer. Cela garantira la possibilité, si une situation devient inquiétante, de prendre rapidement des mesures pour y remédier. En outre, il pourrait être envisagé de renforcer la coopération avec la Colombie en matière de facilitation du retour des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile déboutés, comme indiqué ci-dessus, afin de compenser une éventuelle augmentation de l'immigration irrégulière. Une telle coopération permettrait de réduire encore la nécessité éventuelle de suspendre ou de dénoncer l'accord d'exemption de visa.

4. CONCLUSIONS

Les informations contenues dans le présent rapport et dans le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne mettent en évidence une amélioration sensible, ces dernières années, de la situation économique et sociale et de la sécurité en Colombie et justifient donc que l'on accorde aux Colombiens le droit d'entrer sans visa dans l'espace Schengen, comme c'est déjà le cas pour les citoyens de la plupart des pays d'Amérique latine.

La confiance dans les demandeurs de visa colombiens est en hausse; l'immigration irrégulière se situe à un niveau relativement bas; les documents de voyage colombiens sont suffisamment sûrs; les menaces pour la sécurité ont diminué; les groupes criminels organisés colombiens ne sont pas considérés actuellement comme une menace importante pour l'UE (sauf en ce qui concerne le trafic de drogue); les opportunités économiques, notamment en termes de développement des échanges commerciaux et des flux touristiques, s'accroissent parallèlement à la croissance marquée de l'économie colombienne; les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont aujourd'hui bien mieux protégés et respectés en Colombie que par le passé; la réciprocité sera assurée, la Colombie accordant déjà une exemption de l'obligation de visa à tous les citoyens de l'Union; et les relations entre l'UE et la Colombie n'ont jamais été aussi étroites.

Ces évolutions positives ne signifient pas que la suppression de l'obligation de visa pour les citoyens colombiens est une mesure entièrement dénuée de risque. Certains risques subsistent en effet et pourraient se concrétiser, notamment si la violence redevient la principale caractéristique de la vie politique et sociale de la Colombie. Bien que l'incidence de la libéralisation du régime des visas sur les formes graves de criminalité soit considérée comme limitée et qu'il soit peu probable que l'instauration d'une exemption de visa pour la Colombie entraîne un accroissement notable dans l'Union européenne des activités des groupes criminels organisés originaires de ce pays, il n'en reste pas moins que ces derniers jouent un rôle majeur dans le trafic de cocaïne vers l'Europe et que la libéralisation du régime des visas pourrait faciliter leurs activités. Si la majeure partie de la cocaïne est introduite clandestinement dans l'UE par voie maritime dans des conteneurs transitant sur les lignes commerciales, le recours à des passeurs de drogue reste un important mode opératoire. Une augmentation des flux de passagers du fait de l'introduction de l'exemption de visa permettra aux groupes criminels organisés d'utiliser plus activement leurs différents passeurs. Il existe également un risque d'augmentation de la traite des êtres humains et de hausse du nombre de Colombiens entrant légalement dans l'UE+ mais avec l'intention de dépasser la durée de séjour autorisée et de devenir ainsi des migrants en situation irrégulière.

Ces risques sont néanmoins considérés comme gérables. La plupart de ces risques pourraient être réduits en renforçant la coopération en matière de retour, comme mentionné ci-dessus, et en veillant à ce que les contrôles aux frontières soient correctement mis en œuvre, au besoin avec des ressources accrues, dans les aéroports par lesquels la plupart des Colombiens atteignent les frontières extérieures de la zone Schengen, car si le régime d'exemption de visa devient une réalité et entraîne un accroissement du nombre de voyageurs en provenance de Colombie, les contrôles de sécurité appliqués aux voyageurs ne seront plus du ressort des consulats, mais des autorités chargées des contrôles aux frontières. Le récent accord opérationnel entre Europol et la Colombie contribuera également à lutter contre toute augmentation éventuelle des activités des groupes criminels organisés colombiens.

En tout état de cause, l’accord d’exemption de l'obligation de visa qui sera négocié avec la Colombie devra contenir les garanties nécessaires en vue de son éventuelle suspension ou résiliation si celle-ci est nécessaire pour éviter d'exposer l'Union à des risques en matière de sécurité ou de migration. Afin de déceler toute détérioration de la situation, la Commission mettra en place un mécanisme de suivi postérieur à la libéralisation du régime des visas, axé sur les menaces potentielles en matière de migration et de sécurité et sur leurs causes.

À la lumière de l’évaluation globalement positive de la Colombie qui ressort du présent rapport, et compte tenu de l'attention particulière qu'il convient d'accorder à la nécessité d'une coopération renforcée avec la Colombie en matière de retour et aux modalités de cette coopération, la Commission a l’intention de présenter bientôt au Conseil, une fois que ce rapport aura fait l’objet de discussions au sein des comités et des groupes concernés du Parlement européen et du Conseil, une recommandation de décision autorisant la Commission à ouvrir des négociations en vue de la conclusion d’un accord d’exemption de visas entre l'UE et la Colombie pour les courts séjours.