



Bruxelles, le 4.5.2016
COM(2016) 290 final

2016/0142 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation

(révision du mécanisme de suspension)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Motivation et objectifs de la proposition

Dans le prolongement des décisions sur la libéralisation du régime des visas en faveur des pays des Balkans occidentaux, la Commission a proposé, en 2011, d'introduire dans le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil¹ une «clause de sauvegarde sur les visas» qui permettrait de suspendre temporairement l'exemption de l'obligation de visa pour les ressortissants d'un pays tiers pour une courte période, dans l'urgence et sur la base de critères bien définis, afin de résoudre les difficultés auxquelles seraient éventuellement confrontés un ou plusieurs États membres en cas d'augmentation soudaine et substantielle de la migration irrégulière, des demandes d'asile dénuées de fondement ou des demandes de réadmission rejetées qu'un État membre a transmises au pays tiers concerné².

Le 11 décembre 2013, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement (UE) n° 1289/2013³, qui modifiait le règlement (CE) n° 539/2001 en introduisant le «mécanisme de suspension» et en modifiant le mécanisme de réciprocité en vigueur.

Le mécanisme de suspension prévu à l'article 1^{er} *bis* du règlement (CE) n° 539/2001 autorise la suspension temporaire de l'exemption de l'obligation de visa pour les ressortissants d'un pays tiers dans certaines situations d'urgence, en dernier ressort. Ce mécanisme peut être déclenché par tout État membre qui notifie à la Commission qu'il est confronté, sur une période de six mois, par rapport à la même période de l'année précédente ou aux six derniers mois ayant précédé la libéralisation du régime des visas pour ce pays, à des circonstances qui créent une situation d'urgence à laquelle l'État membre concerné ne peut remédier seul,

à savoir un accroissement substantiel et soudain du nombre de:

- ressortissants de ce pays tiers dont il s'avère qu'ils séjournent dans cet État membre sans en avoir le droit;
- demandes d'asile dénuées de fondement déposées par les ressortissants de ce pays tiers, lorsqu'un tel accroissement entraîne des pressions particulières sur le régime d'asile de l'État membre;
- demandes de réadmission rejetées que l'État membre a transmises à ce pays tiers pour ses propres ressortissants.

Dans sa notification à la Commission, l'État membre doit indiquer les motifs sur lesquels il se fonde pour déclencher le mécanisme, fournir des données et statistiques pertinentes, et décrire les premières mesures qu'il a prises en vue de remédier à la situation. La Commission informe ensuite le Conseil et le Parlement européen, et examine la situation et l'ampleur du problème (nombre d'États membres touchés, incidence sur la situation migratoire globale dans l'Union).

¹ Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, JO L 81 du 21.3.2001, p. 1.

² COM(2011) 290 final.

³ Règlement (UE) n° 1289/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, JO L 347 du 20.12.2013, p. 74.

La Commission peut décider que des mesures doivent être prises, en prenant en considération les conséquences d'une suspension de l'exemption de l'obligation de visa sur les relations extérieures de l'Union et de ses États membres avec le pays tiers concerné, tout en travaillant en coopération étroite avec ce pays tiers pour trouver des solutions de remplacement à long terme. Dans ce cas, la Commission dispose de trois mois à compter de la réception de la notification pour adopter un acte d'exécution portant suspension temporaire de l'exemption de l'obligation de visa à l'égard des ressortissants du pays tiers concerné, pour une période de six mois.

Avant la fin de cette période de six mois, la Commission doit soumettre un rapport au Parlement européen et au Conseil. Le rapport peut être accompagné d'une proposition législative de modification du règlement (CE) n° 539/2001 en vue de transférer de la référence au pays tiers concerné vers la liste des pays soumis à l'obligation de visa (annexe I), et ainsi soumettre, de façon permanente, les ressortissants de ce pays à l'obligation de visa. Dans ce cas, la suspension temporaire de l'exemption de l'obligation de visa peut être prolongée d'une période maximale de 12 mois.

Dans le contexte de la situation migratoire actuelle dans l'Union européenne et de l'aboutissement de plusieurs dialogues sur la libéralisation du régime des visas avec des pays voisins (Géorgie, Ukraine, Kosovo, Turquie), plusieurs États membres ont posé la question de savoir si le mécanisme de suspension en vigueur présentait la souplesse nécessaire pour agir dans certaines situations d'urgence. Ils ont notamment fait valoir que:

- les motifs de suspension possibles sont trop limités et, par exemple, qu'ils ne prévoient pas le défaut de coopération d'un pays tiers en ce qui concerne la réadmission des ressortissants de pays tiers ayant transité par ce pays tiers, lorsqu'un accord de réadmission conclu entre l'Union ou un État membre et le pays tiers concerné prévoit une telle obligation de réadmission;
- l'initiative de déclencher le mécanisme de suspension au moyen d'une notification, qui relève exclusivement des États membres en vertu du règlement, devrait être étendue à la Commission;
- les périodes de référence et les délais sont trop longs, ce qui ne permet pas de réagir rapidement dans des situations d'urgence.

Compte tenu des récentes propositions de la Commission pour la libéralisation du régime des visas en faveur de la Géorgie⁴, l'Ukraine⁵, la Turquie⁶ et le Kosovo⁷ et des récentes discussions avec les États membres, la Commission a décidé de présenter une proposition de modification du règlement (CE) n° 539/2001 afin de revoir le mécanisme de suspension en vigueur.

L'objectif principal est de renforcer le mécanisme de suspension en permettant aux États membres de notifier plus facilement les circonstances à l'origine d'une éventuelle suspension et en permettant à la Commission de déclencher le mécanisme de sa propre initiative. Il y a notamment lieu de faciliter l'utilisation du mécanisme en raccourcissant les périodes de référence et les délais, ce qui permettrait d'accélérer la procédure, et en élargissant les motifs de suspension possibles, parmi lesquels devrait figurer un accroissement substantiel du nombre de demandes de réadmission rejetées pour les ressortissants de pays tiers ayant transité par ce pays tiers, lorsqu'un accord de réadmission conclu entre l'Union ou un État

⁴ COM(2016) 142 final.

⁵ COM(2016) 236 final.

⁶ COM(2016) 279 final.

⁷ COM(2016) 277 final.

membre et le pays tiers concerné prévoit une telle obligation de réadmission. La Commission devrait également pouvoir déclencher le mécanisme dans le cas où le pays tiers ne coopère pas en matière de réadmission, notamment lorsqu'un accord de réadmission a été conclu entre ce pays tiers et l'Union.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

Le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil fixe la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation. Il est appliqué par tous les États membres, à l'exception de l'Irlande et du Royaume-Uni, ainsi que par l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. Ce règlement s'inscrit dans la politique commune de visas de l'Union pour les courts séjours d'une durée maximale de 90 jours sur toute période de 180 jours.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Étant donné que la proposition modifie la politique commune de visas de l'UE, elle a pour base juridique l'article 77, paragraphe 2, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»). Le règlement proposé constituera un développement de l'acquis de Schengen.

- **Subsidiarité, proportionnalité et choix de l'instrument**

Le mécanisme de suspension prévu par le règlement (CE) n° 539/2001 fait partie intégrante de la politique commune des visas de l'UE. L'objectif de renforcer ce mécanisme afin de le rendre plus efficace, en élargissant son champ d'application et en permettant à la Commission de le déclencher de sa propre initiative, ne peut être atteint que par une action au niveau de l'Union, à savoir une modification du règlement. Les États membres ne peuvent pas agir à titre individuel pour réaliser cet objectif politique. Enfin, il n'existe pas d'autre solution (non législative) pour l'atteindre.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

Le mécanisme de suspension actuel, introduit en décembre 2013, n'ayant jamais été utilisé jusqu'à présent, aucune expérience pratique n'est disponible en ce qui le concerne. Plusieurs États membres ont cependant fait valoir qu'il n'a jamais été utilisé car les conditions à respecter pour pouvoir le déclencher sont trop restrictives et les délais sont trop longs.

- **Consultation des parties intéressées**

La nécessité de fournir des garanties supplémentaires dans le sillage de la libéralisation du régime des visas pour les pays dans le voisinage de l'UE a été discutée avec les États membres au sein du COREPER et du groupe «Visas». Les suggestions présentées de manière informelle par les États membres en vue de revoir le mécanisme de suspension ont été prises en compte pour l'élaboration de la présente proposition.

- **Analyse d'impact**

La révision du mécanisme de suspension n'a en soi aucune incidence économique directe ou autre. La Commission devra évaluer, en détail au cas par cas, l'incidence politique et

économique d'une suspension éventuelle de l'exemption de l'obligation de visa pour les ressortissants d'un pays tiers donné lorsqu'un État membre lui présentera une notification à examiner et avant de décider si une action est nécessaire. Par conséquent, la proposition ne nécessite pas d'analyse d'impact.

- **Droits fondamentaux**

La proposition n'a aucune conséquence négative sur la protection des droits fondamentaux.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

sans objet

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

La Commission intensifiera son suivi de la situation migratoire et sécuritaire résultant des décisions prises récemment sur la libéralisation du régime des visas, lui permettant le cas échéant de tirer le meilleur parti des possibilités offertes par la révision du mécanisme de suspension.

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

La présente proposition de révision du mécanisme de suspension visé à l'article 1^{er} *bis* du règlement (CE) n° 539/2001 comporte les éléments suivants:

- La définition des circonstances que les États membres peuvent notifier à la Commission a été modifiée afin de préciser que le mécanisme de suspension peut être utilisé non seulement «dans les situations d'urgence, en dernier ressort», mais aussi, plus généralement, dans le cas où la libéralisation du régime des visas se traduit par un accroissement substantiel de la migration irrégulière, du nombre de demandes d'asile non fondées ou du nombre de demandes de réadmission rejetées.
- La période de référence pour comparer cette situation avec la situation de l'année précédente ou avec la situation antérieure à la libéralisation du régime des visas est ramenée de six à deux mois.
- L'accroissement de la migration irrégulière, du nombre de demandes d'asile non fondées ou du nombre de demandes de réadmission rejetées, qui doit être «substantiel et soudain» en vertu du règlement actuel, doit simplement être «substantiel» dans la proposition.
- Les motifs de suspension éventuelle qui peuvent être notifiés devraient inclure l'accroissement substantiel du nombre de demandes de réadmission rejetées pour des ressortissants d'un autre pays tiers ayant transité par ce pays tiers, lorsqu'un accord de réadmission conclu entre l'Union ou un État membre et le pays tiers concerné prévoit une telle obligation de réadmission.
- La limitation dans le temps (à sept ans) de la possibilité de comparer la situation actuelle avec la situation antérieure à la libéralisation du régime des visas est supprimée.
- La Commission a dorénavant la possibilité de déclencher le mécanisme de suspension de sa propre initiative si elle possède des informations fiables et concrètes sur l'une des circonstances que les États membres peuvent notifier ou indiquant, plus

généralement, un défaut de coopération de la part du pays tiers en matière de réadmission, notamment lorsqu'un accord de réadmission a été conclu au niveau de l'UE avec ce pays tiers. Ce défaut de coopération pourrait, par exemple, prendre les formes suivantes:

- rejeter des demandes de réadmission ou ne pas y répondre;
 - ne pas délivrer dans les délais spécifiés dans l'accord les documents de voyage à établir aux fins d'un retour, ou ne pas accepter des documents de voyage européens délivrés après expiration des délais spécifiés dans l'accord;
 - dénoncer l'accord ou le suspendre.
- Si la Commission décide, après examen des circonstances notifiées (ou à propos desquelles elle a reçu des informations fiables et concrètes), que des mesures doivent être prises, le délai fixé pour l'adoption de l'acte d'exécution suspendant temporairement l'exemption de l'obligation de visa pour le pays tiers concerné est ramené de trois à un mois.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation

(révision du mécanisme de suspension)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 77, paragraphe 2, point a),
vu la proposition de la Commission européenne,
après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,
statuant conformément à la procédure législative ordinaire,
considérant ce qui suit:

- (1) Le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil⁸ fixe la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation.
- (2) Il conviendrait de renforcer le mécanisme permettant de suspendre temporairement l'exemption de l'obligation de visa pour les ressortissants d'un pays tiers figurant sur la liste de l'annexe II dudit règlement (le «mécanisme de suspension»), en facilitant la notification, par les États membres, de circonstances pouvant mener à une suspension et en habilitant la Commission à déclencher le mécanisme de sa propre initiative.
- (3) Le recours au mécanisme devrait notamment être facilité par un raccourcissement des périodes de référence et des délais, ce qui devrait accélérer la procédure, et par un élargissement des motifs possibles de suspension, parmi lesquels devrait figurer la circonstance d'un accroissement substantiel du nombre de demandes de réadmission rejetées pour des ressortissants de pays tiers ayant transité par le pays tiers concerné, lorsqu'un accord de réadmission conclu entre l'Union ou un État membre et ce pays tiers prévoit une obligation de réadmission. La Commission devrait également pouvoir déclencher le mécanisme si le pays tiers concerné ne coopère pas en matière de réadmission, en particulier lorsqu'un accord de réadmission a été conclu entre ce pays tiers et l'Union.

⁸ Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, JO L 81 du 21.3.2001, p. 1.

- (4) Le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles le Royaume-Uni ne participe pas, conformément à la décision 2000/365/CE du Conseil⁹. Le Royaume-Uni ne participe donc pas à l'adoption du présent règlement et n'est pas lié par celui-ci ni soumis à son application.
- (5) Le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles l'Irlande ne participe pas, conformément à la décision 2002/192/CE du Conseil¹⁰. L'Irlande ne participe donc pas à l'adoption du présent règlement et n'est pas liée par celui-ci ni soumise à son application.
- (6) En ce qui concerne l'Islande et la Norvège, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, qui relèvent du domaine visé à l'article 1^{er}, point B, de la décision 1999/437/CE du Conseil¹¹.
- (7) En ce qui concerne la Suisse, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, qui relèvent du domaine visé à l'article 1^{er}, point B, de la décision 1999/437/CE, lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2008/146/CE du Conseil¹².
- (8) En ce qui concerne le Liechtenstein, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens du protocole signé entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, qui relèvent du domaine visé à l'article 1^{er}, point B, de la décision 1999/437/CE, lue en combinaison avec l'article 3 de la décision 2011/350/UE du Conseil¹³,

⁹ Décision 2000/365/CE du Conseil du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen, JO L 131 du 1.6.2000, p. 43.

¹⁰ Décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen, JO L 64 du 7.3.2002, p. 20.

¹¹ Décision 1999/437/CE du Conseil du 17 mai 1999 relative à certaines modalités d'application de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne et la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, JO L 176 du 10.7.1999, p. 31.

¹² Décision 2008/146/CE du Conseil du 28 janvier 2008 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, JO L 53 du 27.2.2008, p. 1.

¹³ Décision 2011/350/UE du Conseil du 7 mars 2011 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen en ce qui concerne la suppression des contrôles aux frontières intérieures et la circulation des personnes, JO L 160 du 18.6.2011, p. 19.

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

L'article 1^{er} *bis* du règlement (CE) n° 539/2001 est modifié comme suit:

(1) au paragraphe 1, les termes suivants sont supprimés:

«dans les situations d'urgence, en dernier ressort,»

(2) le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:

«2. Un État membre peut notifier à la Commission qu'il est confronté, sur une période de deux mois, par rapport à la même période de l'année précédente ou aux deux derniers mois ayant précédé l'application de l'exemption de l'obligation de visa à l'égard des ressortissants d'un pays tiers figurant sur la liste de l'annexe II, à l'une ou plusieurs des circonstances suivantes auxquelles il ne peut remédier seul, à savoir:

a) un accroissement substantiel du nombre de ressortissants de ce pays tiers dont il s'avère qu'ils séjournent sur le territoire de cet État membre sans en avoir le droit;

b) un accroissement substantiel du nombre de demandes d'asile déposées par les ressortissants de ce pays tiers pour lequel le taux de reconnaissance de ces demandes est faible;

c) un accroissement substantiel du nombre de demandes de réadmission rejetées que l'État membre a transmises à ce pays tiers pour ses propres ressortissants ou, lorsqu'un accord de réadmission conclu entre l'Union ou cet État membre et ce pays tiers prévoit une telle obligation, pour les ressortissants de pays tiers ayant transité par ce pays tiers.

La notification visée au premier alinéa énonce les motifs sur lesquels elle se fonde et comporte des données et statistiques pertinentes, ainsi qu'un exposé circonstancié des premières mesures que l'État membre concerné a prises en vue de remédier à la situation. La Commission informe immédiatement le Parlement européen et le Conseil de cette notification.»

(3) le paragraphe suivant est inséré:

«2 *bis* Lorsque la Commission dispose d'informations concrètes et fiables sur les circonstances visées aux points a), b) ou c) du paragraphe 2 ou indiquant que le pays tiers ne coopère pas en matière de réadmission, en particulier lorsqu'un accord de réadmission a été conclu entre ce pays tiers et l'Union, par exemple:

- en rejetant les demandes de réadmission ou en n'y répondant pas,
- en ne délivrant pas les documents de voyage aux fins d'un retour dans les délais mentionnés dans l'accord ou n'acceptant pas les documents de voyage européens délivrés après l'expiration des délais mentionnés dans l'accord,
- ou en dénonçant ou suspendant l'accord,

la Commission peut, de sa propre initiative, informer le Parlement européen et le Conseil. Une telle information est équivalente à une notification adressée en vertu du paragraphe 2.»

(4) le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:

«3. La Commission examine toute notification qui lui est adressée en vertu du paragraphe 2, en tenant compte des éléments suivants:

a) si l'une des situations décrites au paragraphe 2 ou 2 *bis* est présente;

- b) le nombre d'États membres touchés par l'une des situations décrites au paragraphe 2 ou 2 bis;
- c) l'incidence globale des accroissements visés au paragraphe 2 sur la situation migratoire dans l'Union telle qu'elle ressort des données fournies par les États membres ou dont dispose la Commission;
- d) les rapports établis par l'[Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne], le Bureau européen d'appui en matière d'asile ou l'Office européen de police (Europol), si les circonstances l'exigent dans le cas particulier;
- e) la question générale de l'ordre public et de la sécurité intérieure, en concertation avec l'État membre concerné.

La Commission informe le Parlement européen et le Conseil des résultats de son examen.»

- (5) au paragraphe 4, les termes «dans les trois mois» sont remplacés par «dans un délai d'un mois».

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans les États membres conformément aux traités.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président