



Bruxelles, le 20.4.2016
COM(2016) 236 final

2016/0125 (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

(Ukraine)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Motivation et objectifs de la proposition

Le dialogue sur la libéralisation du régime des visas entre l'Union européenne (ci-après l'«UE») et l'Ukraine a été engagé en octobre 2008. En novembre 2010, la Commission européenne a présenté au gouvernement ukrainien un plan d'action concernant la libéralisation du régime des visas (ci-après le «plan d'action»). Elle s'est engagée à proposer un régime d'exemption de visa pour les séjours de courte durée dans l'Union européenne aux ressortissants ukrainiens titulaires d'un passeport biométrique, dès que le gouvernement ukrainien aurait rempli tous les critères de référence établis dans le plan d'action.

Avant le lancement du dialogue sur la libéralisation du régime des visas, l'UE et l'Ukraine avaient parallèlement conclu un accord visant à faciliter la délivrance des visas et un accord de réadmission, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2008. L'accord modifié visant à faciliter la délivrance des visas est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2013. La mise en œuvre pleine et effective de ces accords était un préalable au lancement du dialogue concernant les visas et une condition de sa poursuite.

Le plan d'action s'organise autour de quatre blocs: la sécurité des documents, y compris la biométrie (bloc I), la gestion des migrations et la gestion intégrée des frontières, dont l'asile (bloc II), l'ordre public et la sécurité (bloc III), ainsi que les relations extérieures et les droits fondamentaux (bloc IV). Il définit une série de critères de référence précis concernant chacun de ces quatre «blocs» de questions techniquement pertinentes, aux fins de l'adoption d'un cadre législatif, politique et institutionnel (phase 1) et de sa mise en œuvre effective et durable (phase 2).

Depuis le lancement du dialogue sur la libéralisation du régime des visas entre l'UE et l'Ukraine, la Commission a régulièrement rendu compte au Parlement européen et au Conseil des progrès accomplis par cet État pour satisfaire aux critères de référence définis dans les quatre blocs des première et seconde phases du plan d'action. La Commission a apprécié ces progrès en s'appuyant, d'une part, sur des évaluations sur place effectuées par des experts des États membres de l'UE et, d'autre part, sur des informations détaillées fournies par l'Ukraine.

Le 16 septembre 2011, la Commission a adopté son premier rapport d'étape¹ sur la mise en œuvre par l'Ukraine de son plan d'action et y a formulé plusieurs recommandations aux fins de l'achèvement de la première phase (législative et de planification). Elle a publié son deuxième rapport d'étape² le 9 février 2012, puis le troisième³ le 15 novembre 2013. Après le quatrième rapport⁴ de la Commission du 27 mai 2014, entériné le 23 juin 2014 par le Conseil, l'Ukraine est officiellement passée à la seconde phase de son plan d'action, au cours de laquelle une évaluation a été réalisée concernant la mise en œuvre durable du cadre législatif et politique.

Le 8 mai 2015, la Commission a adopté le cinquième rapport d'étape⁵ sur la mise en œuvre par l'Ukraine de son plan d'action. Ce rapport soulignait le caractère remarquable des progrès accomplis par les autorités ukrainiennes dans la mise en œuvre de la seconde phase du plan

¹ Document SEC(2011) 1076 final.

² SDW(2012) 10 final.

³ COM(2013) 809 final.

⁴ COM(2014) 336 final.

⁵ COM(2015) 200 final.

d'action. Conformément à la méthodologie exposée dans le plan d'action, la Commission a organisé des évaluations sur place associant des experts d'États membres de l'UE. Ledit rapport s'accompagnait d'une évaluation des incidences en matière de migration et de sécurité que pourrait avoir une future libéralisation du régime des visas en faveur des ressortissants ukrainiens se rendant dans l'UE.

Dans son sixième et dernier rapport d'étape⁶, adopté le 18 décembre 2015, la Commission a considéré que l'Ukraine avait accompli les progrès nécessaires et entrepris toutes les réformes requises afin d'atteindre, de façon effective et durable, les critères de référence restants.

S'appuyant sur cette évaluation et compte tenu des résultats du suivi permanent et des rapports réguliers réalisés depuis le lancement du dialogue entre l'UE et l'Ukraine sur la libéralisation du régime des visas, la Commission a confirmé que l'Ukraine remplissait tous les critères de référence définis pour chacun des quatre blocs de la seconde phase du plan d'action, et qu'elle présenterait, début 2016, une proposition législative visant à modifier le règlement (CE) n° 539/2001 et ayant pour effet de transférer l'Ukraine sur la liste des pays exemptés de l'obligation de visa (annexe II).

En outre, depuis l'adoption du sixième rapport, la Commission a pris acte des progrès réalisés par les autorités ukrainiennes pour mettre en œuvre les réformes requises dans le cadre du plan d'action. Le Bureau national anti-corruption est opérationnel et a entamé sa collaboration avec le parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption. Après le vote des lois relatives au recouvrement des avoirs et des modifications apportées à la loi sur le Parquet, relatives au parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption (18 février 2016), ainsi que de la loi sur les déclarations électroniques de patrimoine (15 mars 2016), de nouveaux progrès ont été constatés à la mi-mars avec la nomination de deux autres membres du conseil de l'agence nationale pour la prévention de la corruption, ce qui a permis à ce conseil d'atteindre le quorum. Le 28 mars, le directeur de ladite agence a été élu et, le 30 mars, cette dernière a été enregistrée comme entité légale. Les autorités ukrainiennes ont également inscrit au budget de l'État pour l'exercice 2016 des ressources financières destinées à garantir le bon fonctionnement du cadre institutionnel anti-corruption, notamment du Bureau national anti-corruption.

En plus de faire rapport sur le plan d'action, la Commission a surveillé en permanence la mise en œuvre de l'accord visant à faciliter la délivrance des visas et de l'accord de réadmission, notamment dans le cadre des comités mixtes institués en vertu de ces deux accords. La dernière réunion à ce jour du comité mixte de facilitation des visas a eu lieu le 23 avril 2015, et le comité mixte de réadmission s'est réuni pour la dernière fois le 6 mai 2014. Dans ce contexte, la Commission a pris acte de la mise en œuvre globalement très satisfaisante de ces accords.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action et les autres politiques de l'Union**

Le règlement (CE) n° 539/2001⁷ 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

⁶ COM(2015) 905 final.

⁷ 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.

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 de 90 jours sur toute période de 180 jours.

L'Ukraine figure actuellement à l'annexe I du règlement (CE) n° 539/2001, c'est-à-dire parmi les pays dont les ressortissants doivent être munis d'un visa pour entrer sur le territoire des États membres de l'Union.

Le règlement (CE) n° 539/2001 a été modifié en dernier lieu par le règlement (UE) n° 259/2014⁸, par lequel la Moldavie a été transférée sur la liste d'exemption de l'obligation de visa après avoir réussi la mise en œuvre de son plan d'action concernant la libéralisation des visas; et par le règlement (UE) n° 509/2014⁹, par lequel cinq pays des Caraïbes¹⁰ et onze du Pacifique¹¹ ainsi que la Colombie, le Pérou et les Émirats arabes unis ont été exemptés de l'obligation de visa — sous réserve de la conclusion d'accords d'exemption de visa entre l'UE et les pays tiers concernés —, à la suite d'un réexamen périodique des listes de visas.

Les critères qu'il conviendrait de prendre en compte lorsque l'on détermine, sur la base d'une évaluation au cas par cas, les pays tiers dont les ressortissants sont soumis à, ou exemptés de, l'obligation de visa sont définis à l'article -1 du règlement (CE) n° 539/2001 [introduit par le règlement (UE) n° 509/2014]. Parmi ces critères figurent «l'immigration clandestine, l'ordre public et la sécurité, les avantages économiques, en particulier en termes de tourisme et de commerce extérieur, ainsi que les 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»¹². Il conviendrait d'accorder une attention particulière à la sécurité des documents de voyage délivrés par les pays tiers concernés.

Il n'y a aucune raison de subordonner l'application de l'exemption de l'obligation de visa en faveur des ressortissants ukrainiens à la conclusion d'un accord d'exemption de visa avec l'UE, étant donné que l'Ukraine a déjà exempté tous les citoyens de l'Union de l'obligation de visa pour les séjours d'une durée inférieure ou égale à une année. Si la présente décision devait être abrogée ou si le régime d'exemption de l'obligation de visa devait faire l'objet d'une application abusive, les mécanismes de réciprocité et de suspension prévus par le règlement (CE) n° 539/2001 procureraient des solutions suffisantes.

⁸ Règlement (UE) n° 259/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 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 105 du 8.4.2014, p. 9.

⁹ Règlement (UE) n° 509/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 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 149 du 20.5.2014, p. 67.

¹⁰ La Dominique, la Grenade, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Trinité-et-Tobago.

¹¹ Kiribati, les Îles Marshall, la Micronésie, Nauru, les Palaos, le Samoa, les Îles Salomon, le Timor-Oriental, les Tonga, les Tuvalu et le Vanuatu.

¹² Article -1 du 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.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La proposition modifiant 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**

Le règlement (CE) n° 539/2001 étant un acte juridique de l'Union, il ne peut être modifié que par voie d'acte juridique équivalent. Les États membres ne peuvent pas agir à titre individuel.

- **Proportionnalité**

Voir ci-dessus – il n'existe pas d'autre solution pour atteindre l'objectif politique.

- **Choix de l'instrument**

Voir ci-dessus.

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**

sans objet

- **Consultation des parties intéressées**

Des discussions régulières avec les États membres au sein du groupe «Europe orientale et Asie centrale» (COEST) et plusieurs présentations au Parlement européen sur le processus de libéralisation du régime des visas ont eu lieu.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

La Commission a recueilli des données complètes sur la mise en œuvre par l'Ukraine de tous les critères de référence du plan d'action. Le dernier rapport d'étape sur l'Ukraine s'accompagnait d'un document de travail des services de la Commission¹³ qui examinait plus en détail les évolutions pour chaque critère de référence.

- **Analyse d'impact**

En annexe du document de travail, la Commission a fourni une analyse factuelle et des informations statistiques actualisées concernant les incidences sur les migrations et la sécurité que pourrait avoir la libéralisation du régime des visas en faveur des ressortissants ukrainiens se rendant dans l'UE, sur la base de données transmises par les agences compétentes de l'Union européenne et par des parties intéressées. Aucune autre analyse d'impact n'est nécessaire.

- **Réglementation affûtée et simplification**

sans objet

¹³ Document de travail des services de la Commission SWD(2015) 705 final du 18.12.2015.

- **Droits fondamentaux**

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

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

sans objet

5. AUTRES ASPECTS

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

Le règlement modifié sera directement applicable dès son entrée en vigueur et sera immédiatement mis en œuvre par les États membres. Aucun plan de mise en œuvre n'est nécessaire.

La Commission continuera à surveiller activement la mise en œuvre continue par l'Ukraine de tous les critères de référence relatifs aux quatre blocs du plan d'action au moyen des structures et dialogues d'association existants et, au besoin, de mécanismes de suivi ad hoc.

- **Documents explicatifs (pour les directives)**

sans objet

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

Le règlement (CE) n° 539/2001 sera modifié par le transfert de l'Ukraine de l'annexe I (liste des pays soumis à l'obligation de visa) à l'annexe II (liste des pays exemptés de l'obligation de visa). Une note en bas de page sera insérée, selon laquelle l'exemption de l'obligation de visa sera limitée aux titulaires d'un passeport biométrique délivré en conformité avec les normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

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

(Ukraine)

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° 539/2001¹⁴ 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. La composition des listes de pays tiers figurant aux annexes I et II devrait être, et devrait demeurer, cohérente par rapport aux critères qui y sont énoncés. La mention de certains pays tiers dont la situation a évolué au regard de ces critères devrait être transférée d'une annexe à l'autre, en tant que de besoin.
- (2) On estime que l'Ukraine répond à tous les critères de référence énoncés dans le plan d'action concernant la libéralisation du régime des visas présenté en novembre 2010 au gouvernement ukrainien et qu'elle remplit, par conséquent, les critères pertinents permettant à ses ressortissants d'être exemptés de l'obligation de visa lorsqu'ils se rendent sur le territoire des États membres de l'UE.
- (3) Dès lors, il conviendrait de transférer l'Ukraine de l'annexe I à l'annexe II du règlement (CE) n° 539/2001. Il conviendrait d'appliquer cette exemption de l'obligation de visa aux seuls titulaires d'un passeport biométrique délivré en conformité avec les normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).
- (4) Le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles le Royaume-Uni ne participe pas, conformément à la

¹⁴ 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.

décision 2000/365/CE¹⁵ du Conseil. 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/CE¹⁶ du Conseil. 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/CE¹⁷ du Conseil.
- (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, lu en liaison avec l'article 3 de la décision 2008/146/CE¹⁸ du Conseil.
- (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, lu en combinaison avec l'article 3 de la décision 2011/350/UE¹⁹ du Conseil,

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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

Le règlement (CE) n° 539/2001 est modifié comme suit:

- a) à l'annexe I, partie 1 («ÉTATS»), la mention de l'Ukraine est supprimée.
- b) à l'annexe II, partie 1 («ÉTATS»), la mention suivante est insérée:
«Ukraine»*

* L'exemption de l'obligation de visa est limitée aux titulaires d'un passeport biométrique délivré en conformité avec les normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).»

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