



Bruxelles, le 13.7.2016
COM(2016) 481 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**État des lieux de la situation de non-réciprocité avec certains pays tiers dans le domaine
de la politique des visas et éventuelles voies à suivre à cet égard
(Suivi de la communication du 12 avril)**

I. INTRODUCTION

Le 12 avril 2016, la Commission a présenté une communication intitulée «État des lieux de la situation de non-réciprocité avec certains pays tiers dans le domaine de la politique des visas» (ci-après la «communication d'avril»). Celle-ci décrivait la situation des pays tiers concernés et rappelait que le mécanisme de réciprocité en matière de visas prévoit que, si le pays tiers concerné n'a pas levé l'obligation de visa pour le 12 avril 2016, le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 (ci-après le «règlement») – tel que modifié par le règlement (UE) n° 1289/2013 du 11 décembre 2013¹ – impose à la Commission d'adopter un acte délégué suspendant, pendant 12 mois, l'exemption de visa à l'égard des ressortissants de ce pays tiers. Le règlement impose aussi à la Commission de prendre en considération les conséquences de la suspension de l'exemption de visa sur les relations extérieures de l'Union et de ses États membres.

Dans sa communication, la Commission concluait qu'en ce qui concernait trois pays tiers – le Brunei, le Canada et les États-Unis –, la pleine réciprocité en matière de visas n'avait pas été obtenue au 12 avril 2016 et que les travaux pour y parvenir devaient être poursuivis.

Conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation, la Commission a évalué les conséquences et les effets de la suspension du régime d'exemption de visa et a conclu que, outre l'incidence sur les citoyens de l'Union et les difficultés de mise en œuvre, des répercussions importantes dans un large éventail de domaines/secteurs devaient également être envisagées: un impact sur les relations extérieures de l'Union européenne avec le Canada et les États-Unis est notamment à prévoir, alors même que d'importants accords dans le domaine commercial arrivent à un stade crucial de leur négociation ou devraient être finalisés cette année. Elle a également conclu que l'on pouvait raisonnablement s'attendre à une baisse du nombre des voyageurs en provenance du Canada et des États-Unis, et que cette situation entraînerait une perte économique considérable pour l'UE, sans que l'objectif de la réciprocité totale en matière de visas pour tous les citoyens de l'Union ne soit atteint.

La Commission a invité le Parlement européen et le Conseil à entamer d'urgence des pourparlers et à prendre position, au plus tard le 12 juillet 2016, sur la voie la plus appropriée à suivre compte tenu de l'évaluation des conséquences de la suspension de l'exemption de visa fournie dans la communication d'avril.

La présente communication dresse le bilan des progrès réalisés dans les pourparlers avec le Canada et les États-Unis depuis l'adoption de la communication d'avril, fait état des positions adoptées en réaction à ladite communication et expose les prochaines étapes.

II. ÉVOLUTIONS DEPUIS L'ADOPTION DE LA COMMUNICATION D'AVRIL SUR LA VOIE D'UNE RECIPROCITE TOTALE EN MATIERE DE VISAS

Brunei (notification: Croatie)

La communication d'avril indiquait que, si la pleine réciprocité en matière d'exemption de visa n'avait pas encore été atteinte avec le Brunei, de récents contacts avaient fourni des signaux positifs. Le 12 avril 2016, parallèlement à l'adoption de la communication d'avril, le Brunei a formellement levé l'obligation de visa pour les ressortissants croates et a commencé

¹ 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).

à autoriser les ressortissants du Liechtenstein à effectuer, sur son territoire, des séjours de 90 jours sans visa. Cette décision a été notifiée officiellement le 13 avril. La Commission se félicite de ce que la question de la non-réciprocité avec le Brunei ait été résolue².

Canada (notification: Bulgarie et Roumanie)

Dans la communication d'avril, la Commission a souligné la nécessité de militer en faveur de la réciprocité totale en matière de visas et a instamment invité le Canada à apporter la preuve de son engagement en adoptant des mesures concrètes en vue de réaliser cette réciprocité pour l'ensemble des 28 États membres de l'Union. Pour atteindre cet objectif, plusieurs réunions politiques à haut niveau ont eu lieu ces derniers mois avec le Canada. Les présidents Jean-Claude Juncker et Donald Tusk ont abordé la question avec le premier ministre canadien, Justin Trudeau, en marge de la réunion du G7 au Japon le 27 mai. Le président du Parlement européen, Martin Schulz, et le premier ministre roumain, Dacian Cioloș, ont également rencontré le premier ministre canadien, le 18 mai et le 15 juin respectivement. Au niveau ministériel, le commissaire Dimitris Avramopoulos a rencontré, le 13 mai, le ministre canadien de l'immigration, John McCallum, et, pour sa part, la haute représentante/vice-présidente, Federica Mogherini, a rencontré, le 8 juin, le ministre canadien des affaires étrangères, Stéphane Dion, le ministre canadien de l'immigration, John McCallum, et la ministre canadienne du commerce, Chrystia Freeland.

L'importance de la question de la réciprocité en matière de visas dans la perspective de l'accord de partenariat stratégique UE-Canada, et notamment de la préparation, de la signature et de la ratification de l'accord économique et commercial global UE-Canada (AECG), a également été soulignée au plus haut niveau politique, par la Bulgarie et la Roumanie. Ces deux États membres ont en outre fait valoir que les bénéfices économiques qui résulteraient de l'entrée en vigueur de l'AECG seraient neutralisés par le fait que les ressortissants bulgares et roumains, y compris les représentants des milieux d'affaires et les consommateurs, ne seraient pas autorisés à se rendre au Canada sans visa.

Parallèlement, au niveau technique, afin d'instaurer la confiance, de cerner les risques éventuels et de définir des pistes pour atténuer ces risques ou les problèmes liés à la levée de l'obligation de visa, des experts canadiens ont effectué une mission en Roumanie du 9 au 15 juin. Les deux parties ont formulé des avis positifs sur cette mission. Les autorités canadiennes ont programmé une mission d'experts semblable en Bulgarie entre le 21 et le 27 juillet.

La réciprocité en matière de visas a également été abordée lors de la consultation conjointe sur la migration et l'asile, qui a rassemblé, le 28 juin, des représentants du ministère canadien de l'immigration, des réfugiés et de la citoyenneté, d'une part, et de la Commission européenne, d'autre part. Au cours de cette réunion, les représentants canadiens ont expliqué qu'à la suite des missions d'experts le ministre canadien de l'immigration, des réfugiés et de la citoyenneté procéderait à une évaluation de la possibilité de lever l'obligation de visa pour les ressortissants bulgares et roumains.

Comme indiqué dans la communication d'avril, dans l'attente de progrès vers une pleine réciprocité en matière de visas, l'un des points abordés lors des négociations avec le Canada est la possibilité de mettre en place une solution technique provisoire, à savoir une extension progressive de l'autorisation électronique de voyage (eTA) aux ressortissants bulgares et

² Voir Daily News du 14 avril 2016.

roumains³. L'objectif de l'UE demeure la réciprocité totale en matière de visas pour tous les ressortissants bulgares et roumains. À cette fin, la Commission étudie actuellement, avec les États membres concernés, toutes les solutions et options envisageables. Dans ce contexte, l'annonce, faite le 28 juin 2016 par les autorités canadiennes, selon laquelle l'obligation de visa serait levée pour les ressortissants mexicains à partir du 1^{er} décembre 2016, sous réserve de certaines conditions et exigences, est une question qui doit être plus amplement examinée avec les autorités canadiennes.

Ces travaux approfondis et discussions constructives ont préparé le terrain pour la réunion ministérielle qui s'est tenue à Bruxelles le 11 juin entre le Canada, la Bulgarie, la Roumanie et la Commission. Les parties y ont dressé un bilan des progrès accomplis et examiné les prochaines étapes devant mener à la réciprocité totale en matière de visas. Lors de cette réunion, le Canada s'est engagé à communiquer, au début de l'automne, les résultats des évaluations et le calendrier de la levée de l'obligation de visa, notamment les étapes nécessaires de la coopération avec la Bulgarie et la Roumanie.

En dépit des discussions constructives qui se sont intensifiées ces derniers mois avec le Canada, y compris au plus haut niveau politique, les ressortissants bulgares et roumains sont toujours tenus de se munir d'un visa pour se rendre au Canada. La Commission prend note de l'engagement du gouvernement canadien de continuer d'œuvrer avec l'UE en faveur d'une réciprocité totale en matière de visas pour tous les citoyens de l'Union. La Commission continuera, par conséquent, de militer pour la pleine réciprocité en matière de visas en coordination avec la Bulgarie et la Roumanie, afin de parvenir plus rapidement à des résultats. La Commission espère que le sommet UE-Canada qui se tiendra le 27 octobre 2016 sera l'occasion de confirmer que des progrès tangibles ont été réalisés en vue d'une levée de l'obligation de visa pour les ressortissants bulgares et roumains.

États-Unis d'Amérique (notification: Bulgarie, Croatie, Chypre, Pologne et Roumanie)

Dans la communication d'avril, la Commission a souligné la nécessité de militer en faveur de la réciprocité totale en matière de visas et a instamment invité les États-Unis à apporter la preuve de leur engagement en adoptant des mesures concrètes en vue de réaliser cette réciprocité pour l'ensemble des 28 États membres de l'Union. Pour atteindre cet objectif, les contacts avec les États-Unis se sont intensifiés au niveau tant technique que politique.

Le 15 avril, peu après l'adoption de la communication d'avril, le commissaire Dimitris Avramopoulos a débattu de la question avec le ministre américain de la sécurité intérieure, Jeh Johnson. Parallèlement, la délégation de l'UE à Washington a régulièrement souligné la nécessité de progresser vers la pleine réciprocité, dans le cadre de ses relations avec le Congrès.

Lors de la réunion ministérielle UE-États-Unis consacrée à la justice et aux affaires intérieures qui s'est tenue le 2 juin, la réciprocité en matière de visas a été examinée en détail. Si les représentants du gouvernement américain ont expliqué que celui-ci demeurerait résolu à collaborer avec l'UE et les cinq États membres concernés pour atteindre la pleine réciprocité en matière de visas, ils ont signalé que le Congrès américain n'avait pas modifié sa position et qu'une évolution était peu probable avant les prochaines élections présidentielle et législative américaines. Ils ont également mentionné des problèmes de sécurité pour expliquer la

³ Pour plus de détails: rapport de la Commission évaluant la situation de non-réciprocité dans le domaine de la politique des visas [C(2015) 7455 final du 5.11.2015], p. 4 et COM(2016) 221 final.

décision de ne pas étendre le programme américain d'exemption de visa aux cinq États membres concernés.

Les États-Unis ont mis en garde à plusieurs reprises contre d'éventuelles mesures de l'UE dont les effets néfastes dépasseraient la question de la réciprocité en matière de visas. Ils ont insisté sur le fait que l'imposition d'une obligation de visa aux ressortissants américains amènerait certainement le Congrès à rétablir une obligation de visa pour tous les citoyens de l'Union. Se référant aux idées avancées par la Commission dans la communication d'avril (c'est-à-dire l'extension du système électronique américain d'autorisation de voyage – ESTA – à certaines catégories de voyageurs), les États-Unis ont répondu que la législation actuelle ne permettait pas cette souplesse, excluant également la possibilité de présenter des propositions législatives à cet effet dans un proche avenir. Dans le même temps, reconnaissant le caractère sensible de la question, les États-Unis ont indiqué certaines mesures existantes, qui permettent de faciliter la procédure de demande et de délivrance des visas. Ces mesures concernent la prolongation des visas et comportent certaines simplifications offertes aux demandeurs de visa (par exemple, une dispense de relevé d'empreintes digitales et d'entretien individuel). Toutefois, ces éléments existent depuis un certain temps déjà et ne sauraient être considérés comme des progrès dans l'obtention d'une réciprocité totale en matière de visas.

Au Congrès américain, aucun progrès digne d'intérêt pour les citoyens de l'Union n'est ressorti, depuis avril, des initiatives législatives en cours, notamment le projet de loi de 2015 visant à créer des emplois en favorisant les déplacements vers les États-Unis («Jobs Originated through Launching Travel Act»)⁴ et le projet de loi de 2016 sur l'égalité de la protection accordée aux voyageurs («Equal Protection in Travel Act»)⁵.

La réciprocité en matière de visas faisait également partie des sujets abordés durant la visite à Washington, du 16 au 18 mai, d'une délégation de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen.

Il convient de noter que l'instance américaine chargée de contrôler le gouvernement fédéral («Government Accountability Office») a publié, le 7 juin, un rapport s'intéressant à la façon dont les pays partenaires du programme américain d'exemption de visa partagent des informations avec les États-Unis au sujet de l'identité des terroristes, des casiers judiciaires et des passeports perdus et volés. Le rapport indique que les États-Unis ont pu obtenir, auprès de ces pays partenaires, des renseignements sur plus de 12 000 personnes soupçonnées de terrorisme, dont près de 5 000 n'ayant pas encore été repérées par les autorités américaines. La Commission estime que cet échange d'informations est très important: il montre que le programme d'exemption de visa non seulement facilite la vie des millions de passagers en règle qui traversent l'Atlantique mais offre également aux États-Unis des avantages considérables en termes de sécurité. Le rapport signale, en outre, que l'échange d'informations s'est accru de façon exponentielle au cours de l'année écoulée.

La Commission observe que le vice-ministre de la sécurité intérieure, Alejandro Mayorkas, et le coordinateur faisant fonction chargé de la lutte contre le terrorisme, Justin Siberell (Département d'État), ont également souligné cette réalité lors de l'audition du 26 mai de la commission sénatoriale américaine pour la sécurité intérieure⁶, au cours de laquelle les réalisations récentes de l'UE en matière de sécurité, telles que la directive relative aux dossiers passagers ou l'établissement du Centre européen de la lutte contre le terrorisme au sein d'Europol, ont aussi été saluées.

⁴ <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1401>

⁵ <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/4380/text>

⁶ <http://www.hsgac.senate.gov/hearings/protecting-america-from-the-threat-of-isis>

Malgré l'intensification des contacts politiques et techniques, les progrès réalisés avec les États-Unis ne sont pas comparables à ceux qui ont été accomplis avec le Canada. Au cours des trois derniers mois, les autorités américaines n'ont pas progressé sur la voie d'une levée de l'obligation de visa pour les ressortissants bulgares, croates, chypriotes, polonais et roumains souhaitant se rendre aux États-Unis. La Commission continuera donc de militer en faveur de la pleine réciprocité en matière de visas en coordination avec les cinq États membres concernés, afin de parvenir plus rapidement à des résultats. À cet égard, la Commission exploitera toutes les occasions qui se présenteront, et notamment le petit-déjeuner commun des ministres des affaires étrangères de l'UE et du Secrétaire d'État américain, le 18 juillet, et les prochaines rencontres «Justice et affaires intérieures» UE-États-Unis, prévues avant la fin de 2016 au niveau ministériel et des hauts fonctionnaires, pour examiner la voie à suivre et toutes les options envisageables ou les mesures à prendre pour atteindre cet objectif.

III. POSITIONS ADOPTÉES EN RÉACTION À LA COMMUNICATION D'AVRIL

Dans la communication d'avril, la Commission invitait le Parlement européen et le Conseil à entamer d'urgence des pourparlers sur le mécanisme de réciprocité actuel et à prendre position sur la voie la plus appropriée à suivre, compte tenu de l'évaluation exposée dans ladite communication. Elle conviait les deux institutions à l'informer de leurs positions respectives au plus tard le 12 juillet 2016.

Le **Parlement européen** n'a tenu, pour sa part, aucun débat en séance plénière en vue d'adopter une telle position. Le président de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) a adressé, le 7 juin, une lettre à la Commission l'invitant à adopter dès que possible les actes délégués prévus par le règlement. Dans cette lettre, le président de la commission LIBE estime que la Commission est dans l'obligation d'adopter, en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 4, point f), du règlement, un acte délégué suspendant temporairement l'exemption de l'obligation de visa pour les ressortissants des pays tiers concernés, étant donné que les États-Unis et le Canada n'ont pas levé l'obligation de visa dans un délai de 24 mois à compter de la notification de la non-réiprocité par les États membres concernés de l'UE. Il demande à la Commission de respecter cette obligation légale et d'adopter sans tarder les actes délégués nécessaires, rappelant que, conformément à l'article 265 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), une institution de l'UE peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne dans le cas où la Commission s'abstient de statuer.

Le **Conseil** n'a pas inscrit cette question à l'ordre du jour du Conseil des ministres et ni la présidence ni le Conseil n'ont pris position sur le mécanisme de réciprocité actuel à la lumière de l'évaluation fournie par la communication.

Parmi les États membres, **la Bulgarie et la Roumanie** ont eu particulièrement à cœur de communiquer leur position à la Commission et aux deux pays tiers concernés, et notamment le Canada en s'adressant au plus haut niveau politique.

Autres parties concernées

Certaines **parties concernées** ont également exprimé leurs avis sur cette question. L'**Association du transport aérien international** (IATA), qui rassemble environ 260 compagnies aériennes représentant 83 % du trafic aérien mondial, a évoqué les

conséquences économiques de l'imposition de nouvelles exigences aux passagers des vols reliant le Canada et les États-Unis à l'UE⁷. L'IATA a mentionné des données émanant de la Commission européenne du tourisme, dont il ressort que, chaque année, plus de 30 millions de touristes canadiens et américains se rendent en Europe et qu'en 2014 ils ont ainsi dépensé plus de 54 milliards de dollars américains. De surcroît, 31 représentants de l'**industrie du tourisme** ont adressé une lettre commune à la commission LIBE du Parlement européen, précisant que la suspension de l'exemption de visa pour les ressortissants canadiens et américains inverserait les tendances positives des flux touristiques en provenance des États-Unis et du Canada, priverait le secteur du voyage et du tourisme de revenus essentiels et mettrait en jeu des milliers d'emplois européens⁸.

IV. CONCLUSIONS

La Commission salue la réalisation de la réciprocité totale en matière d'exemption de visa avec le Brunei.

En ce qui concerne le Canada, la Commission observe que, en dépit des discussions et travaux constructifs qui se sont intensifiés ces trois derniers mois avec les autorités canadiennes pour progresser vers la réalisation d'une pleine réciprocité en matière de visas, les ressortissants bulgares et roumains sont toujours tenus de se munir d'un visa pour se rendre au Canada. La Commission continuera, par conséquent, de militer pour la pleine réciprocité en matière de visas en coordination avec la Bulgarie et la Roumanie, afin de parvenir plus rapidement à des résultats. À cet égard, le Canada s'est engagé, lors de la réunion ministérielle tenue à Bruxelles le 11 juillet, à communiquer, au début de l'automne, les résultats des évaluations et le calendrier de la levée de l'obligation de visa, notamment les étapes nécessaires de la coopération avec la Bulgarie et la Roumanie. La Commission espère que le sommet UE-Canada qui se tiendra les 27 et 28 octobre 2016 sera l'occasion de confirmer que des progrès tangibles ont été réalisés en vue d'une levée de l'obligation de visa pour les ressortissants bulgares et roumains.

En ce qui concerne les États-Unis, la Commission note qu'au cours des trois derniers mois les autorités américaines n'ont pas progressé sur la voie d'une levée de l'obligation de visa pour les ressortissants bulgares, croates, chypriotes, polonais et roumains souhaitant se rendre aux États-Unis. Comme elle l'a déjà indiqué, la Commission exploitera donc toutes les occasions qui se présenteront pour requérir la pleine réciprocité en matière de visas en coordination avec les cinq États membres concernés, afin de parvenir plus rapidement à des résultats.

Elle travaillera en étroite concertation avec le Parlement européen et le Conseil pour faire en sorte que l'Union européenne s'exprime d'une seule voix sur ce sujet important, et fera rapport sur les progrès accomplis avant la fin de l'année.

⁷ <http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2016-06-02-07.aspx>

⁸ <http://www.tourismmanifesto.eu/#!blank/c20x9>