



Bruxelles, le 19.12.2018
COM(2018) 855 final

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

**État des lieux de la situation de non-réciprocité et voie à suivre à cet égard dans le
domaine de la politique des visas**

I. INTRODUCTION

Le 12 avril 2016, la Commission a présenté une communication sur l'état des lieux de la situation de non-réciprocité avec certains pays tiers dans le domaine de la politique des visas et sur les éventuelles voies à suivre à cet égard¹. Il y était indiqué que, grâce au soutien actif de la Commission, la grande majorité des cas de non-réciprocité notifiés, concernant huit pays tiers, avaient été résolus. Toutefois, la communication rappelait que, si le pays tiers concerné n'avait pas levé l'obligation de visa au plus tard le 12 avril 2016, en vertu du règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 tel que modifié par le règlement (UE) n° 1289/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013, la Commission était tenue d'adopter un acte délégué suspendant pendant 12 mois l'exemption de visa pour les ressortissants de ce pays tiers². 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.

La communication d'avril 2016 évaluait les conséquences et l'impact de la suspension de l'exemption de visa pour les citoyens et les entreprises de l'Union ainsi que pour les ressortissants des pays tiers concernés, et invitait le Parlement européen et le Conseil à examiner la meilleure voie à suivre. La Commission a ensuite présenté quatre communications de suivi : en juillet³ et décembre⁴ 2016 puis en mai⁵ et décembre⁶ 2017. Dans sa dernière communication en date sur la réciprocité des visas de décembre 2017, la Commission a donné un aperçu de l'état des lieux de la situation de non-réciprocité avec les États-Unis (notifiée par la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la Pologne et la Roumanie), en tant que seul cas de non-réciprocité restant⁷, et exposé les éventuelles voies à suivre à cet égard.

Lors de la présentation de la dernière communication en date au Parlement européen, certains membres de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen ont invité la Commission à adopter un acte délégué suspendant l'exemption de visa pour les ressortissants des États-Unis, tandis que d'autres se sont ralliés au point de vue de la Commission quant aux répercussions qu'aurait une telle suspension sur les relations transatlantiques, et ont salué les efforts constants pour obtenir la réciprocité en matière de visa. Comme indiqué dans les communications précédentes, au cours des douze derniers mois, le Conseil n'a pas débattu de cette question.

La présente communication fait le point sur les progrès accomplis depuis décembre 2017 sur la voie de la réciprocité en matière de visas avec les États-Unis.

¹ COM(2016) 221 final du 12 avril 2016.

² Cette disposition figure désormais dans le règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 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 (codification), JO L 303 du 28.11.2018, p. 39.

³ COM(2016) 481 final du 12 juillet 2016.

⁴ COM(2016) 816 final du 21 décembre 2016.

⁵ COM (2017) 227 final du 2 mai 2017.

⁶ COM(2017) 813 final du 20 décembre 2017.

⁷ La communication précédente donnait un aperçu de tous les cas résolus de non-réciprocité: en 2014, cinq États membres ont notifié à la Commission des situations de non-réciprocité: la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la Pologne et la Roumanie. Ces notifications concernaient le Canada, les États-Unis, l'Australie, le Brunei et le Japon. Les situations de non-réciprocité avec le Canada, l'Australie, le Brunei et le Japon ont toutes été résolues par l'application d'une réciprocité complète en matière d'exemption de visa. Le 6 novembre 2018, le Japon a informé la Roumanie que l'exemption de visa pour les titulaires d'un passeport roumain, y compris d'un passeport temporaire, qui était en vigueur jusqu'au 31 décembre 2018, deviendrait permanente à partir du 1^{er} janvier 2019.

II. DERNIERS DÉVELOPPEMENTS

1. Exigences et évolutions du programme d'exemption de visa

Fixées par les États-Unis, les exigences du programme d'exemption de visa sont soit prévues par la législation américaine, ce qui est notamment le cas pour le taux de refus de visa, soit intégrées dans les exigences imposées par le ministère de la sécurité intérieure.

Le programme d'exemption de visa est considéré par les États-Unis à la fois comme un programme visant à faciliter les déplacements et comme un programme de sécurité. Les États-Unis ont renforcé les éléments de sécurité du programme en introduisant, en décembre 2017, certaines améliorations supplémentaires au programme d'exemption de visa. Ces dernières, apportées par le ministère de la sécurité intérieure, concernaient principalement les taux de dépassement de la durée du séjour autorisé, la sécurité de l'aviation et le durcissement des exigences en matière de sécurité, en particulier l'exigence de mettre intégralement en œuvre les mécanismes d'échange d'informations existants afin de contrôler systématiquement les voyageurs par recoupement avec les informations dont disposent les États-Unis en matière de lutte antiterroriste⁸. La Commission suit de près ces évolutions, qui s'appliquent tant aux pays qui font déjà partie du programme d'exemption de visa qu'à ceux qui y sont candidats, et qu'il y a désormais lieu de considérer comme des «exigences de base».

Dans leur évaluation des cinq États membres concernés, afin de déterminer si ces derniers peuvent être pris en compte en vue de leur intégration au programme d'exemption de visa, les États-Unis se sont particulièrement concentrés sur les exigences suivantes :

Taux de refus de visa

Conformément à la législation des États-Unis, telle qu'elle est prévue dans la loi des États-Unis relative à l'immigration et à la nationalité, les pays souhaitant faire partie du programme d'exemption de visa doivent avoir un taux de refus de visas à des fins autres que d'immigration inférieur à 3 % par an ou un taux moyen sur deux ans inférieur à 2 %. Selon les statistiques sur les refus de visa pour 2017, quatre des cinq États membres se situent au-dessus du seuil de 3 % prescrit par la législation américaine (Bulgarie 14,97 %, Croatie 5,1 %, Pologne 5,92 % et Roumanie 11,76 %). Ces États membres s'emploient activement à faire baisser le taux de refus. Notons que des progrès ont été réalisés puisque les taux de refus de visa ont baissé pour plusieurs États membres concernés par rapport aux chiffres de 2016. La Bulgarie a enregistré une baisse constante du taux de refus de visa ces dernières années, ce taux passant de 17,3 % en 2015, à 16,9 % en 2016 et à 14,97 % en 2017. Le taux de refus pour la Croatie a également été ramené de 6,8 % en 2016 à 5,1 % en 2017. Chypre, dont le taux de refus de 2 % en 2016 est passé à 1,69 % en 2017, est restée sous le seuil de 3 %⁹. Si le taux de refus de visa pour la Pologne en 2017 a marqué une légère hausse par rapport à l'année précédente (5,4 % en 2016), les chiffres globaux montrent une tendance à la baisse constante au cours des dernières années. Les taux de refus de visa pour la Roumanie sont restés stables ces dernières années, avec un taux pour 2017 en légère hausse par rapport à 2016 (11,4 %).

⁸ <https://www.dhs.gov/news/2017/12/15/secretary-kirstjen-nielsen-announces-targeted-security-enhancements-visa-waiver>

⁹ Alors que Chypre se conforme déjà à l'exigence d'un taux de refus de visa inférieur à 3 %, les États-Unis ont fait savoir que leur examen portait sur l'ensemble des circonstances pertinentes et que la partition de l'île demeurait particulièrement préoccupante.

Plusieurs États membres mènent des campagnes d'information, avec l'aide financière de l'UE et la participation active des sections consulaires américaines locales, afin d'informer sur les conditions requises pour se rendre aux États-Unis et, partant, réduire le taux de refus de visa (cela a notamment été le cas pour la Croatie, la Bulgarie et la Roumanie au cours de l'année 2017). D'autres États membres concernés ont également mené des activités de communication : la Bulgarie a collaboré avec la section consulaire des États-Unis pour élaborer des orientations expliquant la procédure américaine de demande de visa, y compris l'entretien en vue de l'obtention du visa. D'autres États membres concernés ont également mené des activités de communication similaires par le passé.

À cet égard, il a été demandé aux autorités des États-Unis de communiquer une ventilation détaillée des taux de refus de visa pour permettre aux États membres concernés de mieux cibler leurs campagnes d'information.

Mise en œuvre de l'accord sur la prévention et la répression des formes graves de criminalité

En plus de la signature de l'accord sur la prévention et la répression des formes graves de criminalité, les améliorations ciblées apportées en 2017 par le ministère de la sécurité intérieure des États-Unis ont consisté à rendre obligatoire la mise en œuvre intégrale de l'accord sur la prévention et la répression des formes graves de criminalité pour qu'un pays puisse être pris en compte en vue de faire partie du programme d'exemption de visa. Tous les États membres concernés ont progressé dans le respect de ce critère. La Bulgarie, la Croatie, Chypre et la Roumanie ont signé et ratifié ce type d'accord avec les États-Unis et se sont employées à le mettre pleinement en œuvre afin de respecter les exigences du programme d'exemption de visa fixées par les États-Unis.

Lors de la réunion tripartite en mai 2018 (voir la section II.2 ci-dessous), la Pologne avait annoncé son intention de reprendre les négociations avec les États-Unis pour signer l'accord sur la prévention et la répression des formes graves de criminalité, qui avait été paraphé en 2013 mais n'avait pas encore été signé. Lors de la réunion tripartite en octobre, les débats ont principalement porté sur la possibilité d'accélérer les travaux menant à la signature et à la conclusion de l'accord sur la prévention et la répression des formes graves de criminalité entre les États-Unis et la Pologne, avec comme date butoir la fin de l'année 2018 pour la révision de l'accord paraphé. La Commission est favorable à une conclusion rapide de cet accord, ainsi qu'à sa mise en œuvre, puisqu'il s'agit d'une condition imposée par les États-Unis pour qu'ils puissent envisager d'inscrire un pays au programme d'exemption de visa .

Mise en œuvre de l'ordonnance n° 6 du président des États-Unis relative à la sécurité intérieure/de l'accord sur le centre de détection des terroristes¹⁰

Dans le même ordre d'idées, outre la signature de l'ordonnance n° 6 du président des États-Unis relative à la sécurité intérieure/de l'accord sur le centre de détection des terroristes, les modifications introduites par le ministère de la sécurité intérieure dans le programme d'exemption de visa en décembre 2017 ont rendu obligatoire l'application complète dudit

¹⁰ L'ordonnance n° 6 du président des États-Unis relative à la sécurité intérieure/l'accord sur le centre de détection des terroristes (HSPD6/TSC) est un accord sur la sécurité qui prévoit des modalités de partage d'informations concernant des terroristes connus ou des personnes soupçonnées d'être des terroristes entre un pays faisant partie du programme d'exemption de visa et le centre de détection des terroristes des États-Unis.

accord. Si tous les États membres concernés ont signé et ratifié cet accord, les États-Unis exigent, pour le considérer comme étant pleinement mis en œuvre, des comptes rendus plus fréquents et une utilisation systématique des informations fournies par les États-Unis. Tous les États membres concernés ont progressé dans le respect de cette exigence, par exemple en instaurant un échange d'informations opérationnelles entre leurs autorités nationales et le centre américain de détection des terroristes.

Déclarations de perte ou de vol de passeports

À titre de mesure de sécurité, les États-Unis exigent que tous les pays faisant partie du programme d'exemption de visa signalent les passeports perdus ou volés aux organisations multilatérales telles qu'Europol au plus tard 24 heures après avoir eu connaissance du vol ou de la perte. La plupart des États membres concernés disposent déjà de solutions automatisées pour effectuer des signalements quotidiens. Chypre, qui procède à des signalements manuels quotidiens de passeports perdus ou volés, œuvre actuellement à l'automatisation de ces signalements pour 2019.

Outre les critères précités, les progrès des cinq États membres concernés en matière de respect des critères requis devraient également être envisagés comme un volet des efforts globaux déployés par l'UE dans des domaines tels que la sécurité de l'aviation, la lutte contre le terrorisme et la sécurité des documents, pour lesquels l'UE et les États-Unis ont entrepris une action conjointe et collaborent ensemble à accroître la sécurité globale contre les menaces communes.

Enfin, en ce qui concerne l'évolution générale du programme d'exemption de visa, il convient de faire observer que la loi américaine relative à l'immigration et à la nationalité dispose que, lorsque le système pour les départs aériens des États-Unis sera en place, le ministre de la sécurité intérieure sera à nouveau autorisé à déroger aux 3 % auxquels correspond le seuil du taux de refus. Dans ce cas, les pays pour lesquels le taux de refus de visa sera inférieur à 10% pourraient être pris en compte pour faire partie du programme d'exemption de visa, à condition de respecter toutes les autres exigences. La Commission relève également que de nombreux législateurs américains ont signalé le système biométrique pour les départs aériens comme étant un point important. Les autorités des États-Unis ont néanmoins invoqué des contraintes budgétaires pour expliquer les retards dans la mise en œuvre de ce système, des projets pilotes n'ayant été lancés que dans certains aéroports. Lors de ses contacts avec les États-Unis, la Commission a signalé que l'Union avait adopté un système similaire (le système d'entrée/de sortie), en cours de mise en œuvre, et qu'elle était disposée à partager son expérience avec les États-Unis.

En ce qui concerne les exigences restant à remplir dans le cadre du programme d'exemption de visa, le principal obstacle juridique, pour quatre États membres, demeure le taux de refus de visa. En outre, selon les autorités américaines, d'autres exigences du programme d'exemption de visas telles que les signalements quotidiens à la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés ou perdus et la signature et la mise en œuvre intégrale de l'accord sur la prévention et la répression des formes graves de criminalité, n'étaient toujours pas complètement mises en œuvre pour certains des États membres concernés.

2. Vue d'ensemble des contacts entre l'Union et les États-Unis

Au cours des 12 derniers mois, les contacts aux niveaux politique et technique se sont considérablement intensifiés et la Commission a continué à saisir toutes les occasions possibles pour exhorter les États-Unis à poursuivre leur coopération avec les cinq États membres concernés et à accélérer les progrès en vue de la réciprocité totale en matière de visas. Dans ses contacts avec les États-Unis, en coordination avec ces cinq États membres, elle a également fait part de son souhait que ces efforts conduisent à l'adoption de mesures concrètes et plus fortes par toutes les parties, sur la base de critères objectifs.

La réciprocité en matière de visas a été discutée lors de toutes les réunions officielles entre l'Union et les États-Unis, notamment à l'occasion des deux réunions ministérielles «Justice et les affaires intérieures» entre l'Union et les États-Unis qui se sont tenues à Sofia en mai et à Washington D.C. en novembre, lors des réunions qui se sont tenues en février et septembre 2018 entre de hauts fonctionnaires de l'UE et des États-Unis dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, et lors des réunions tripartites entre la Commission européenne, les États-Unis et les cinq États membres concernés, à Washington D.C. en mai puis à nouveau en octobre 2018, à Bruxelles.

Réunion tripartite à Washington D.C.

Après six réunions tripartites à Bruxelles, les discussions tripartites ont eu lieu pour la première fois à Washington D.C. au début de mai 2018. Un large éventail d'experts des États-Unis y a participé et des contacts ont été pris avec de hauts fonctionnaires, ce qui a permis aux cinq États membres concernés et à la Commission de nouer un dialogue avec des interlocuteurs américains de premier plan. Les cinq États membres concernés ont rempli une grille d'auto-évaluation sur le respect des exigences du programme d'exemption de visa, fournie par le ministère de la sécurité intérieure des États-Unis, afin d'évaluer les domaines dans lesquels des progrès avaient été enregistrés et d'accélérer les travaux sur ce que les autorités américaines considèrent comme étant des exigences auxquelles il n'était pas encore satisfait (voir la section II.1 ci-dessus).

Des réunions parallèles avec différentes parties prenantes ont également eu lieu à Washington D.C., y compris avec des responsables du Congrès, afin de les sensibiliser à la question de la réciprocité en matière de visas et aux mesures d'envergure prises par l'UE, y compris par les cinq États membres concernés, pour améliorer la sécurité et renforcer la gestion des frontières extérieures.

Réunion ministérielle «Justice et affaires intérieures» entre l'UE et les États-Unis à Sofia

Lors de la réunion ministérielle «Justice et affaires intérieures» entre l'UE et les États-Unis à Sofia, qui s'est tenue les 22 et 23 mai, tant la présidence bulgare du Conseil de l'UE que la Commission ont souligné l'urgence de progresser vers une réciprocité totale en matière de visas entre l'UE et les États-Unis. Les États-Unis ont réitéré leur point de vue selon lequel tous les pays doivent répondre à leurs exigences légales pour faire partie du programme d'exemption de visa, ce qui n'est toujours pas le cas des cinq États membres concernés, et ils sont disposés à poursuivre les discussions à cet égard avec ces États membres. **La déclaration commune publiée à la suite de la réunion ministérielle entre l'Union européenne et les États-Unis faisait le point sur les progrès constants réalisés par l'Union européenne et les États-Unis, y compris par les cinq États membres de l'UE concernés, en vue du**

respect des exigences légales du programme d'exemption de visa, pour qu'ils soient pris en compte aux fins de leur admission à ce programme.

Réunion tripartite à Bruxelles

La réunion tripartite suivante a eu lieu en octobre à Bruxelles. Le suivi des progrès effectués par chacun des États membres s'est poursuivi sur la base de la grille d'autoévaluation mise à jour. Les progrès réalisés depuis la réunion tripartite précédente en mai ont été soulignés, et les discussions ont essentiellement porté sur les efforts pour réduire le taux de refus de visa, sur les travaux permettant de mettre pleinement en œuvre les accords en matière de sécurité pertinents, sur l'obtention d'orientations claires et objectives de la partie américaine sur ce qui restait à accomplir pour satisfaire aux exigences restantes. Cette réunion tripartite a conclu que certains des États membres concernés avaient globalement progressé sur la voie de la mise en œuvre complète des accords pertinents au titre des exigences.

Réunion ministérielle «Justice et affaires intérieures» UE-États-Unis à Washington D.C.

Lors de la réunion ministérielle «Justice et affaires intérieures» UE - États-Unis qui a eu lieu le 9 novembre 2018 à Washington D.C, la Commission et la présidence autrichienne du Conseil de l'UE ont, à plusieurs reprises, instamment appelé à progresser pour parvenir à la réciprocité en matière de visas. La Commission a réitéré la nécessité de fixer des critères concrets et objectifs afin que les États membres concernés concentrent mieux leurs efforts sur le respect des exigences du programme d'exemption de visa. **La déclaration commune publiée à la suite de cette réunion ministérielle a souligné que les deux parties étaient convenues de l'importance de progresser vers un régime réciproque de déplacement sans obligation de visa conformément à leurs cadres juridiques respectifs et avaient salué, à la suite de la réunion tripartite la plus récente sur la réciprocité en matière de visas, les progrès des cinq États membres concernés en vue de répondre aux exigences légales du programme d'exemption de visa, pour qu'ils soient pris en compte aux fins de leur admission à ce programme.** La réunion ministérielle a fait état de progrès débouchant sur un engagement de la part des États-Unis à collaborer avec les États membres concernés afin de fournir des orientations supplémentaires encadrant les travaux en cours en vue du respect des exigences du programme d'exemption de visa.

III. L'ENGAGEMENT CONSTANT DE LA COMMISSION ET LES PROCHAINES ETAPES

1. Soutien aux États membres concernés et coordination avec ces derniers

Bien que la plupart des exigences du programme d'exemption de visa fixées par les États-Unis relèvent de la sphère de la coopération bilatérale entre les États-Unis et chacun des États-membres concernés, la réciprocité est un principe fondamental de la politique des visas de l'Union, et la Commission continuera de soutenir activement les cinq États membres concernés et de collaborer étroitement avec eux pour les aider à respecter les conditions nécessaires pour être pris en compte en vue de leur intégration au programme d'exemption de visa des États-Unis.

En plus de faciliter les réunions régulières dans le format tripartite établi, la Commission coordonne et échange constamment des informations avec les cinq États membres concernés afin d'assurer un suivi approprié dans les domaines pertinents et elle met à disposition une aide financière, en tant que de besoin. Une aide financière a été mise à disposition au titre des programmes nationaux relevant du Fonds pour la sécurité intérieure. Toutes les initiatives récentes pour renforcer la gestion des frontières extérieures et progresser sur la voie d'une union de la sécurité réelle et effective sur le territoire de l'Union sont aussi particulièrement pertinentes dans ce contexte. L'échange d'informations régulier entre les États membres concernés et la Commission permet de suivre les progrès réalisés par ces cinq États membres dans leurs efforts pour respecter les critères du programme d'exemption de visa.

2. Contacts à venir avec les États-Unis

Les contacts à venir à tous niveaux, y compris technique et politique - tant dans un contexte tripartite que bilatéral, offriront des possibilités et des occasions de suivre les progrès réalisés. Ces contacts recouvrent la prochaine réunion entre hauts fonctionnaires de l'UE et des États-Unis dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, qui aura lieu au début de 2019, ainsi qu'une autre réunion tripartite.

La prochaine réunion ministérielle «Justice et des affaires intérieures» entre l'Union et les États-Unis, qui devrait avoir lieu plus tard au printemps 2019 à Bucarest (Roumanie), sera l'occasion de susciter de nouveaux progrès. Les cinq États membres concernés devraient également saisir toutes les occasions s'offrant à eux au niveau bilatéral pour négocier avec les États-Unis et progresser.

IV. CONCLUSIONS

La Commission reste attachée à l'obtention, à titre prioritaire, de la pleine réciprocité en matière de visas pour tous les États-Membres. En ce qui concerne les États-Unis, en tant que seul cas restant de non-réciprocité, elle demeure engagée dans un processus axé sur les résultats.

La Commission poursuivra son dialogue avec les États-Unis et avec les cinq États membres concernés pour accélérer les progrès vers une réciprocité totale en matière de visas. En l'état actuel des choses, la Commission maintient sa position selon laquelle la coopération et les efforts diplomatiques conjoints, dans le cadre desquels la Commission se coordonne étroitement avec les États membres concernés, demeurent la meilleure voie à suivre.

La Commission reste dès lors convaincue que l'adoption d'un acte délégué suspendant temporairement l'exemption de l'obligation de visa pour les ressortissants des États-Unis serait à ce stade contre-productive et ne servirait pas l'objectif de l'exemption de visa pour tous les citoyens de l'Union. Cette position peut être revue à la lumière de l'évolution de la situation.

Dans ce contexte, il est essentiel de continuer à faire en sorte que l'Union européenne s'exprime d'une seule voix sur cette question essentielle. La Commission continuera à œuvrer étroitement, tant avec le Parlement européen qu'avec le Conseil, à l'obtention d'une réciprocité complète en matière de visas et rendra compte de l'évolution de la situation en septembre 2019.