



Bruxelles, le 22.12.2020
COM(2020) 851 final

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

**définissant la position de la Commission à la suite de la résolution du Parlement
européen du 22 octobre 2020 sur les obligations de la Commission quant à la réciprocité
en matière de visas et dressant l'état des lieux**

I. INTRODUCTION

La présente communication définit la position de la Commission aux fins de l'article 265 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à la suite de la résolution du Parlement européen du 22 octobre 2020 sur les obligations de la Commission quant à la réciprocité en matière de visas, en application de l'article 7 du règlement (UE) 2018/1806. Elle rend également compte de l'évolution de la situation dans le domaine de la réciprocité en matière de visas avec les États-Unis depuis mars 2020, date d'adoption de la dernière communication, en soulignant la poursuite des efforts et du dialogue menés par la Commission pour faire face à la situation actuelle de non-réciprocité, malgré la pandémie de COVID-19.

La résolution adoptée par le Parlement européen le 22 octobre 2020 fait suite à une question orale débattue au cours de la séance plénière du Parlement européen du 19 octobre 2020. Dans sa réponse à cette question, la Commission a réaffirmé sa détermination à parvenir en priorité à la réciprocité en matière de visas pour tous les États membres. La Commission a également expliqué qu'en ce qui concerne les États-Unis, elle demeure pleinement engagée dans un processus axé sur les résultats, en étroite coordination avec les États membres concernés, et que les résultats obtenus montrent que des progrès tangibles vers la pleine réciprocité en matière d'exemption de visa peuvent être réalisés en suivant la voie actuelle, à savoir un dialogue continu et des contacts diplomatiques conjoints. Dans sa résolution, le Parlement européen considère que la Commission est *«juridiquement tenue d'adopter un acte délégué permettant de suspendre temporairement l'exemption de visa pour les ressortissants de pays tiers»* qui n'ont pas levé l'obligation de visa pour les citoyens de certains États membres au plus tard le 12 avril 2016. Dans la pratique, il ne s'agit que des États-Unis, puisque les ressortissants bulgares, croates, chypriotes et roumains sont toujours soumis à l'obligation de visa lorsqu'ils se rendent aux États-Unis. Le Parlement européen invite également la Commission, en vertu de l'article 265 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à adopter l'acte délégué requis dans un délai de deux mois à compter de la date d'adoption de la résolution.

II. CONTEXTE

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 les éventuelles voies à suivre à cet égard¹. La communication indiquait que, grâce au soutien actif de la Commission, la grande majorité des cas notifiés de non-réciprocité avec des pays tiers avaient été résolus². Toutefois, il y était également rappelé que si les pays tiers imposant encore des obligations de visa ne les avaient pas supprimées au plus tard le 12 avril 2016, la Commission serait tenue d'adopter un acte délégué suspendant l'exemption de visa à l'égard de leurs ressortissants pour une période de 12 mois, conformément au règlement (CE) n° 539/2001 du 15 mars 2001, tel que modifié par le règlement (UE) n° 1289/2013 du

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

² 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 la mise en place d'une réciprocité totale en matière d'exemption de visa.

11 décembre 2013³. Ce règlement imposait 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 européenne et de ses États membres⁴.

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. Par la suite, la Commission a présenté six communications de suivi: en juillet⁵ et décembre⁶ 2016, en mai⁷ et décembre⁸ 2017, en décembre 2018⁹ et en mars 2020¹⁰. Dans la dernière d'entre elles, la Commission a donné un aperçu de l'état des lieux de la situation de non-réciprocité avec les États-Unis, seul cas de non-réciprocité restant, qui concerne encore les citoyens bulgares, croates, chypriotes et roumains, et elle a exposé la voie à suivre à cet égard. Elle a également rendu compte des progrès accomplis par la Pologne, qui participe au programme d'exemption de visa des États-Unis depuis novembre 2019.

La communication présentée en mars 2020 a noté le caractère exceptionnel de la situation du point de vue de la mise en œuvre des politiques des visas dans le monde entier, compte tenu de la multiplication des mesures prises par de nombreux pays en matière de visas dans le cadre de leur lutte contre la pandémie de COVID-19. Depuis le 13 mars 2020, les États-Unis imposent des restrictions temporaires aux déplacements non essentiels des ressortissants étrangers qui ont été physiquement présents dans l'espace Schengen ou qui s'y sont rendus au cours des 14 jours précédant leur entrée sur le territoire des États-Unis, quelle que soit leur nationalité¹¹. Ces restrictions ont été étendues à l'Irlande et au Royaume-Uni le 16 mars¹². Étant donné que ces restrictions à l'entrée sont fondées sur la présence physique dans une zone plutôt que sur la nationalité, elles ne sauraient être considérées comme liées à la réciprocité en matière de visas¹³. L'Union européenne a pris des mesures similaires pour limiter les déplacements non essentiels vers l'Union¹⁴.

³ Voir l'article 1^{er}, paragraphe 4, dudit règlement. La même obligation est désormais prévue à l'article 7 du 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 (texte codifié) (JO L 303 du 28.11.2018, p. 39), qui a codifié le règlement (CE) n° 539/2001.

⁵ COM(2016) 481 final du 12 juillet 2016.

⁶ COM(2016) 816 final du 21 décembre 2016.

⁷ COM(2017) 227 final du 2 mai 2017.

⁸ COM(2017) 813 final du 20 décembre 2017.

⁹ COM(2018) 855 final du 19 décembre 2018.

¹⁰ COM(2020) 119 final du 23 mars 2020.

¹¹ <https://www.dhs.gov/news/2020/03/11/homeland-security-acting-secretary-chad-f-wolf-s-statement-presidential-proclamation>

¹² <https://www.dhs.gov/news/2020/03/16/department-homeland-security-outlines-new-process-americans-returning-schengen-area>

¹³ Le 19 mars, les États-Unis ont publié une recommandation de santé globale, de niveau 4 (le niveau le plus élevé), déconseillant les voyages dans le monde entier, recommandation qui a été maintenue pendant la période de référence. En conséquence, les activités courantes de services des États-Unis en matière de visas ont d'abord été temporairement suspendues dans le monde entier. À partir de juillet, les États-Unis ont

III. ÉVOLUTION RÉCENTE

1. Aperçu des contacts entre l'UE et les États-Unis et suivi de ces contacts

Bien qu'il n'ait pas été possible d'organiser des réunions physiques après mars 2020, la question de la non-réciprocité a été abordée lors de toutes les vidéoconférences pertinentes entre l'UE et les États-Unis. Elle figurait, en particulier, à l'ordre du jour de la réunion ministérielle UE-États-Unis consacrée à la justice et aux affaires intérieures qui s'est tenue le 28 mai 2020. Elle a également fait l'objet de discussions approfondies lors de la réunion de hauts fonctionnaires de l'UE et des États-Unis dans le domaine de la justice et des affaires intérieures du 15 septembre 2020, ainsi que lors des réunions tripartites (entre la Commission, les États-Unis et les États membres concernés) qui ont eu lieu les 18 et 19 juin 2020 et les 10 et 11 décembre 2020.

Réunion ministérielle UE-États-Unis consacrée à la justice et aux affaires intérieures (mai 2020)

Lors de la réunion ministérielle UE-États-Unis consacrée à la justice et aux affaires intérieures qui s'est tenue le 28 mai 2020, tant la présidence croate du Conseil de l'Union européenne que la Commission ont réaffirmé qu'il importait d'étendre le programme américain d'exemption de visa à tous les États membres de l'UE. Tout en rappelant les progrès accomplis grâce à l'intégration de la Pologne au programme d'exemption de visa, qui démontre qu'un dialogue pragmatique commun, au plan technique et diplomatique, porte ses fruits, elles ont souligné que l'obtention d'exemptions pour les quatre États membres restants demeurerait une priorité. Il a été convenu que, pour réaliser des progrès, il y avait lieu de poursuivre un dialogue constructif fondé sur les plans de travail sur mesure élaborés par les États-Unis pour chacun des quatre États membres concernés et donnant à ces derniers des orientations pour se conformer pleinement aux exigences du programme américain d'exemption de visa en matière de sécurité.

Réunion tripartite de juin 2020

Une réunion tripartite en vidéoconférence, consacrée à la question de la réciprocité en matière de visas, a eu lieu les 18 et 19 juin 2020. Elle a réuni des représentants des États-Unis, de la Commission et des États membres concernés, à savoir la Bulgarie, la Croatie, Chypre et la Roumanie. La poursuite du dialogue, malgré la pandémie et la suspension de tous les déplacements non essentiels entre l'UE et les États-Unis, a montré l'importance de la question de la réciprocité en matière de visas. Les participants se sont penchés sur la manière de poursuivre leurs efforts communs dans le contexte de la pandémie de COVID-19 et ont examiné les progrès réalisés en ce qui concerne les exigences de sécurité restantes du programme américain d'exemption de visa et les taux de refus de visa.

entamé une reprise progressive des services de visa, notamment les services d'urgence et les services essentiels pour les missions.

¹⁴ COM(2020) 115 du 16 mars 2020 et recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction.

Malgré la persistance des restrictions des déplacements liées à la COVID-19 et la suspension, dans le monde entier, de la plupart des activités de services de visa des États-Unis depuis mars, les représentants des États-Unis n'envisageaient pas de modifier la méthode de calcul des taux de refus de visa pour l'exercice budgétaire 2020. Le taux de refus de visa est une exigence légale importante pour tout pays souhaitant participer au programme américain d'exemption de visa¹⁵.

En ce qui concerne les exigences de sécurité restantes du programme américain d'exemption de visa, une deuxième série de discussions a eu lieu sur les plans de travail sur mesure qui ont été fournis par les États-Unis aux quatre États membres concernés en 2019. Ces derniers ont considéré que le fait de discuter sur la base de plans de travail concrets pour chaque pays constituait un progrès par rapport à l'approche précédente, fondée sur une évaluation plus générale des exigences de sécurité. Étant donné que les plans de travail comprennent des orientations spécifiques à chacun des États membres concernés, ils permettent à ces derniers de concentrer leurs efforts sur le respect des exigences en suspens. Les plans contiennent effectivement des propositions de mesures que les États membres devraient prendre pour se conformer au programme, comme indiqué dans la communication de mars 2020. Les plans de travail ont été réexaminés pendant la réunion tripartite et leur mise en œuvre a été évaluée, les quatre États membres faisant état de progrès pour un certain nombre d'axes de travail. Il s'agit notamment de la mise en œuvre d'accords d'échange d'informations (à savoir l'accord sur la prévention et la répression des formes graves de criminalité), de l'utilisation des informations fournies par les États-Unis pour intensifier les efforts de filtrage et de lutte antiterroriste, ainsi que de l'accroissement des capacités nationales de filtrage. Tout en reconnaissant les progrès accomplis, les États-Unis ont réaffirmé que leur évaluation suivait une approche globale, et ont considéré que tous les accords requis n'avaient pas encore été pleinement mis en œuvre¹⁶.

À l'issue de la réunion, les quatre États membres se sont engagés à continuer leurs efforts en ce qui concerne différents axes de travail de leurs plans de travail respectifs. Les États-Unis se sont engagés à poursuivre le réexamen des plans de travail respectifs et à fournir un retour d'information continu.

Réunion tripartite de décembre 2020

Une nouvelle réunion tripartite a eu lieu les 10 et 11 décembre 2020, par vidéoconférence. Elle a permis de mettre en évidence l'importance du dialogue malgré la persistance du contexte de pandémie. Les taux de refus de visa pour l'exercice budgétaire 2020 n'avaient

¹⁵ Conformément à la législation des États-Unis, comme prévu dans la loi des États-Unis relative à l'immigration et à la nationalité, les pays souhaitant participer au programme d'exemption de visa doivent avoir un taux de refus de visa à des fins autres que d'immigration inférieur à 3 % par an ou un taux moyen sur deux ans inférieur à 2 %.

¹⁶ Comme indiqué précédemment, en 2017, le ministère américain de la sécurité intérieure a renforcé de manière ciblée les conditions permettant d'envisager l'intégration d'un pays au programme d'exemption de visa en exigeant, outre la signature de l'accord sur la prévention et la répression des formes graves de criminalité, que le pays concerné mette intégralement en œuvre cet accord.

pas encore été rendus publics, mais les autorités américaines ont souligné que le recul de 2020 s'était également traduit par une forte diminution des demandes de visa.

La réunion s'est donc concentrée sur les exigences en matière de sécurité, avec une troisième série de discussions sur les plans de travail sur mesure fournis par les autorités américaines à chacun des États membres concernés. Ces derniers ont tous mis en évidence de nouveaux progrès en ce qui concerne un certain nombre d'axes de travail. La question de l'amélioration de l'intégrité des systèmes nationaux de délivrance des passeports a été soulevée, à des degrés divers, pour chacun des quatre États membres concernés, et les mécanismes permettant d'accélérer l'obtention de la citoyenneté et visant à lutter contre les cas de fraude dans les bureaux de délivrance des passeports ont été signalés comme particulièrement préoccupants.

Dans le cadre de la réunion, les services de la Commission ont présenté le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et l'interopérabilité générale des systèmes d'information en matière de migration et de sécurité, afin de sensibiliser les autorités américaines quant à l'existence de règles de l'UE dans ce domaine.

À l'issue de la réunion, les quatre États membres se sont engagés à continuer à étudier les mesures proposées dans les plans de travail. Les États-Unis se sont engagés à améliorer les plans de travail respectifs, le cas échéant, eu égard aux mesures déjà adoptées. La Commission s'est engagée à aborder ultérieurement d'autres questions horizontales pour lesquelles il existe des règles de l'UE.

2. Exigences et évolution du programme d'exemption de visa des États-Unis

Taux de refus de visa

Comme indiqué dans la communication de mars 2020, le taux de refus de visa pour 2019 a diminué pour les quatre États membres concernés, certains d'entre eux s'approchant du seuil légalement requis de 3 %. Le taux demeure inférieur à 3 % pour Chypre, il a diminué pour atteindre 4 % en ce qui concerne la Croatie, tandis que la Bulgarie et la Roumanie ont toutes deux enregistré des taux inférieurs à 10 % pour la première fois, à savoir 9,75 % pour la Bulgarie et 9,11 % pour la Roumanie. Les taux de refus de visa pour l'exercice budgétaire 2020, qui s'est achevé en septembre, ne sont pas encore disponibles.

Exigences en matière de sécurité

Ainsi que cela a été précédemment indiqué, la Bulgarie, la Croatie, Chypre et la Roumanie ont signé et ratifié l'accord sur la prévention et la répression des formes graves de criminalité avec les États-Unis et ont travaillé à sa mise en œuvre intégrale, qui, selon les autorités américaines, n'est pas encore réalisée.

Les travaux relatifs au respect des exigences générales en matière de sécurité se poursuivent sur la base des plans de travail que les autorités américaines ont spécifiquement conçus pour chacun des États membres concernés (voir section II.2). La prochaine réunion tripartite,

prévue au printemps 2021, sera axée sur les progrès accomplis en ce qui concerne les mesures recensées dans les plans de travail.

3. Contexte politique actuel aux États-Unis et relations bilatérales entre l'UE et les États-Unis

À la suite des élections présidentielles et au Congrès qui se sont déroulées le 3 novembre 2020, en même temps que des élections au niveau local et des États, l'administration américaine est entrée dans une période de transition qui durera jusqu'au jour de l'investiture du nouveau président, prévue le 20 janvier 2021. Cela signifie que l'administration sortante ne devrait pas prendre de décisions politiques prospectives, notamment en ce qui concerne la réciprocité en matière de visas. Le dialogue politique reprendra après l'investiture du nouveau président et de son gouvernement.

Le 2 décembre 2020, la Commission et le Service européen pour l'action extérieure ont adopté une communication conjointe intitulée «Un nouveau programme UE-États-Unis pour un changement planétaire»¹⁷. Cette communication conjointe présente une proposition relative à un nouveau programme transatlantique tourné vers l'avenir, transmet à la prochaine administration américaine un message politique positif sur l'importance que revêt le renouvellement de notre partenariat transatlantique et rappelle que pour les citoyens de part et d'autre de l'Atlantique, les liens transatlantiques sont un élément essentiel de nos sociétés, de nos identités, de nos économies et de nos vies personnelles.

Ainsi que la communication conjointe l'indique, le changement d'administration aux États-Unis constitue une occasion unique de concevoir un nouveau programme transatlantique de coopération mondiale. L'un des principes fondateurs d'un tel partenariat devrait être d'œuvrer ensemble, en cas de différences bilatérales, à des solutions qui respectent nos valeurs communes. Dans ce contexte, il importera d'évaluer la position de la prochaine administration américaine à l'égard des questions de réciprocité en matière de visas.

IV. PROCHAINES ÉTAPES ET CONCLUSIONS

La Commission rappelle son intention de continuer à soutenir activement les quatre États membres concernés afin de les aider à satisfaire aux exigences du programme américain d'exemption de visa.

Les réunions à venir, tant techniques que politiques (dans une formation tripartite ou bilatérale), offriront la possibilité de maintenir la dynamique. La prochaine réunion tripartite ordinaire, prévue au printemps 2021, devrait faire avancer les travaux techniques fondés sur les plans de travail fournis par les États-Unis à chacun des quatre États membres restants, pour permettre à ces derniers de poursuivre la mise en œuvre des exigences du programme américain d'exemption de visa en matière de sécurité.

La prochaine réunion de hauts fonctionnaires de l'UE et des États-Unis dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, qui devrait avoir lieu au début du printemps 2021, puis la

¹⁷ JOIN(2020) 22 final.

réunion ministérielle UE-États-Unis consacrée à la justice et aux affaires intérieures, prévue pour l'été 2021 au Portugal, permettront d'évaluer les progrès accomplis.

La Commission demeure déterminée à parvenir en priorité à la pleine réciprocité en matière de visas pour tous les États membres. Elle continuera à travailler avec les États-Unis et les États membres concernés afin de progresser vers la réciprocité totale en matière de visas, dans le prolongement de la dynamique créée par la communication conjointe relative à un nouveau programme UE-États-Unis pour un changement planétaire. Compte tenu de l'intégration de la Pologne au programme américain d'exemption de visa, du contexte exceptionnel résultant de la pandémie de COVID-19 – qui a eu des incidences négatives sur les déplacements et sur la mise en œuvre générale des politiques des visas dans le monde entier – et des progrès constants réalisés par les États membres concernés, la Commission maintient sa position selon laquelle, aussi longtemps que des progrès durables seront accomplis, la coopération et les contacts diplomatiques conjoints, dans le cadre desquels la Commission travaille en étroite collaboration avec les États membres concernés, demeurent la meilleure voie à suivre. Il convient de noter que les États membres concernés sont disposés à poursuivre les discussions et à parvenir à des résultats avec les États-Unis grâce à un dialogue constructif avec ce pays, et qu'aucun d'entre eux n'a invité la Commission à adopter l'acte délégué suspendant temporairement l'exemption de visa pour les ressortissants américains.

La Commission tient également compte du fait que la suspension de l'exemption de l'obligation de visa pour les ressortissants des États-Unis aurait des incidences négatives importantes dans toute une série de domaines d'action et de secteurs, et qu'elle porterait atteinte à la coopération transatlantique et à nos relations extérieures avec un partenaire stratégique. Elle pourrait aussi mettre en péril l'exemption de visa pour tous les autres citoyens de l'UE se rendant aux États-Unis, si ce pays décidait d'appliquer ce qu'il a indiqué à plusieurs reprises, à savoir que la simple adoption par la Commission d'un acte délégué suspendant l'exemption de visa pour les citoyens américains aurait pour effet immédiat l'adoption par les États-Unis de mesures de rétorsion, c'est-à-dire la réintroduction d'une obligation de visa pour tous les citoyens de l'Union.

Dans ces conditions, la Commission considère que l'adoption d'un acte délégué suspendant temporairement l'exemption de l'obligation de visa pour les ressortissants des États-Unis serait contre-productive, particulièrement à ce stade, et ne servirait pas au mieux l'objectif de l'exemption de visa pour tous les citoyens de l'UE se rendant aux États-Unis.

La Commission continuera de collaborer étroitement avec le Parlement européen et le Conseil afin de parvenir à une réciprocité totale en matière de visas et elle tiendra le Parlement européen et le Conseil informés de l'évolution de la situation. Elle rendra compte de l'évolution de la situation au Parlement européen et au Conseil au plus tard en décembre 2021.