

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 5.11.2010
COM(2010) 620 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Sixième rapport
sur le maintien de l'obligation de visa par certains pays tiers en violation du principe
de réciprocité**

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	3
2.	Résultats obtenus depuis le cinquième rapport de la Commission sur la réciprocité ..	4
2.1.	Australie	4
2.2.	Brésil	5
2.3.	Negara Brunei Darussalam	6
2.4.	Canada.....	6
2.5.	Japon	9
2.6.	États-Unis d'Amérique.....	10
3.	Conclusion.....	13

1. INTRODUCTION

Le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001, qui fixe la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres (annexe I du règlement, ci-après «la liste négative») et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (annexe II du règlement, ci-après «la liste positive») ¹ est l'instrument fondamental de la politique commune des visas de l'Union et prévoit un mécanisme de réciprocité pour les cas où un pays tiers inscrit sur la liste positive maintiendrait ou instaurerait une obligation de visa pour les ressortissants d'un ou de plusieurs États membres ².

Les quatre premiers rapports relatifs à la réciprocité en matière de visas ³ faisaient état de progrès réguliers dans la résolution des problèmes de non-réciprocité. Le cinquième rapport ⁴ du 19 octobre 2009 indiquait que seuls cinq pays tiers inscrits sur la liste positive avaient maintenu l'obligation de visa pour les ressortissants d'un ou de plusieurs États membres.

À la même date, la Commission a adopté un rapport ad hoc sur le rétablissement, par le Canada, de l'obligation de visa pour les citoyens tchèques ⁵. C'était la première fois, depuis l'instauration du nouveau mécanisme de réciprocité en 2005, qu'un pays tiers figurant sur la liste positive rétablissait une obligation de visa pour les ressortissants d'un État membre. La Commission concluait dans son rapport qu'à moins que le Canada ne prenne des mesures positives pour simplifier les formalités dont doivent s'acquitter les ressortissants tchèques désireux de se rendre au Canada et pour trouver une issue menant au rétablissement de la dispense de visa pour ces ressortissants avant la fin de l'année 2009, elle recommanderait l'établissement ou le rétablissement d'une obligation de visa pour certaines catégories de citoyens canadiens.

Les deux rapports ont été présentés au Conseil JAI le 23 octobre 2009. Le Conseil a demandé à la Commission de poursuivre ses efforts pour parvenir à la pleine réciprocité dans le cas des pays tiers qui maintiennent une obligation de visa en violation du principe de réciprocité, notamment, eu égard au Canada, en visant la restauration du régime d'exemption de visa pour les ressortissants tchèques.

Ce sixième rapport relatif à la réciprocité en matière de visas fait le bilan des efforts entrepris depuis le 19 octobre 2009.

¹ JO L 81 du 21.3.2001, p. 1.

² L'actuel mécanisme de réciprocité en matière de visas a été instauré par le règlement (CE) n° 851/2005 du Conseil du 2 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 (JO L 141 du 4.6.2005, p. 3).

³ COM(2006) 3 final du 10.1.2006, COM(2006) 568 final du 2.10.2006, COM(2006) 533 final du 13.9.2007, COM(2008) 486 final/2 du 9.9.2008.

⁴ COM(2009) 560 final.

⁵ COM(2009) 562 final.

2. RESULTATS OBTENUS DEPUIS LE CINQUIEME RAPPORT DE LA COMMISSION SUR LA RECIPROCITE

2.1. Australie

Situation actuelle

Depuis le 27 octobre 2008, les ressortissants de tous les États membres et des pays associés à Schengen sont autorisés à utiliser le système eVisitor, indépendamment de leur statut antérieur (ETA ou visa électronique)⁶. Le «eVisitor» est une autorisation de se rendre en Australie à des fins touristiques ou professionnelles pour une durée maximale de trois mois à chaque entrée; l'autorisation est valable pendant 12 mois à compter de la date de délivrance.

Traitement des demandes d'autorisation «eVisitor»

Depuis l'introduction du système eVisitor, l'Australie présente régulièrement à la Commission des rapports statistiques sur les demandes d'autorisation «eVisitor» couvrant tous les États membres. Le troisième rapport, qui porte sur la période comprise entre le 1^{er} juillet 2009 et le 31 octobre 2009, a été remis le 18 janvier 2010. Au cours de cette période, 132 036 autorisations eVisitor ont été délivrées, dont 88,54 % de façon automatique. Sauf pour les ressortissants roumains (28,99 %), bulgares (40,95 %) et slovaques (69,92 %), le taux d'octroi automatique («autogrant») est supérieur à 82 %, les ressortissants grecs bénéficiant du taux le plus élevé avec 95,59 %. En raison des problèmes d'intégrité constatés pour les demandeurs de certains États membres, l'Australie a décidé de traiter davantage de demandes émanant de ces États manuellement et de les examiner plus attentivement. 745 demandes ont ainsi fait l'objet d'un refus, dont 263 émanaient de ressortissants roumains. Par ailleurs, les statistiques montrent que, alors que le taux modifié de non-retour moyen (TMNR⁷) s'établissait à 0,71 %, la Lettonie avait le taux le plus élevé avec 5,63 %.

L'Australie a en outre fourni une vue d'ensemble de la première année complète d'utilisation du système eVisitor (du 27 octobre 2008 au 31 octobre 2009). Au cours de cette année, 358 273 demandes ont été introduites, dont 86,94 % ont été acceptées automatiquement. 1 863 refus ont été enregistrés, dont 761 concernaient des ressortissants roumains. Le TMNR moyen était de 0,59 %, tandis que la Roumanie avait le taux le plus élevé avec 4,83 %. L'Australie a déclaré que, bien qu'aucun nouveau problème d'intégrité ne se soit posé au cours de la première année, il convenait de maintenir la surveillance des demandes émanant de ressortissants bulgares et roumains.

Le 4 avril 2010, l'Australie a transmis un quatrième rapport couvrant la période du 1^{er} juillet 2009 au 31 janvier 2010. Au cours de cette période, 255 178 autorisations

⁶ Pour de plus amples explications sur l'ETA et le visa électronique, voir l'annexe 2 du premier rapport relatif à la réciprocité en matière de visas [COM(2006) 3 final].

⁷ On entend par taux modifié de non-retour (Modified Non-Return Rate ou MNRR) le calcul du pourcentage de visiteurs entrés en Australie, dont les visas initiaux ont expiré au cours de la période couverte par le rapport et qui sont restés illégalement en Australie, ou ont quitté l'Australie avec un visa périmé, ou encore ont introduit une demande de visa ultérieur autre qu'un visa considéré comme avantageux pour l'Australie.

eVisitor ont été délivrées, dont 87,69 % de façon automatique. La Roumanie et la Bulgarie affichaient les proportions d'octroi automatique les plus faibles, avec des taux s'élevant respectivement à 25,63 % et 36,61 %. La Roumanie avait le TMNR le plus élevé (6,23 %), celui de la Bulgarie s'établissait à 3,72 %, alors que le taux moyen était de 0,75 %.

Le 10 juin 2010, l'Australie a présenté un cinquième rapport couvrant les périodes allant respectivement du 1^{er} juillet 2009 au 30 avril 2010 et du 1^{er} juillet 2008 au 30 avril 2009. Une comparaison de ces deux périodes montre que le taux d'octroi automatique est passé de 85,32 % à 87,09 %. Il a cependant fortement baissé pour les demandeurs bulgares et roumains, passant respectivement de 87,30 % à 35,38 % et de 78,57 % à 27,94 %. Ces baisses reflètent le fait qu'en raison des problèmes d'intégrité constatés, l'Australie traite davantage de demandes émanant de ces deux pays manuellement. De plus, l'Australie a déclaré que les demandes des ressortissants lettons commençaient également à poser un problème d'intégrité.

L'évaluation visant à déterminer si le système eVisitor équivaut à la procédure de demande de visa Schengen est en cours d'achèvement et ses conclusions seront bientôt présentées dans un document distinct.

Évaluation

En principe, le système eVisitor assure l'égalité de traitement des ressortissants de tous les États membres et des pays associés à Schengen. En outre, le taux moyen d'octroi automatique reste très élevé. Les rapports indiquent toutefois qu'en raison des problèmes d'intégrité évoqués par l'Australie, les demandes émanant des ressortissants de certains États membres sont traitées en grande partie manuellement afin de pouvoir les soumettre à un examen complémentaire. La Commission continuera donc à suivre de près le traitement des demandes eVisitor.

2.2. Brésil

Situation actuelle

Les ressortissants de quatre États membres (Chypre, Estonie, Lettonie et Malte) sont encore soumis à l'obligation de visa pour entrer au Brésil.

Démarches effectuées en vue de la réalisation de la réciprocité

Lors du dernier cycle de négociations qui s'est déroulé à Brasilia du 29 septembre au 1^{er} octobre 2009, le texte d'un accord entre l'Union européenne et le Brésil visant à exempter les titulaires d'un passeport ordinaire de l'obligation d'obtenir un visa de court séjour a été finalisé, ce qui a marqué la fin des négociations. Les négociations relatives à l'accord d'exemption de visa pour les titulaires d'un passeport diplomatique, de service ou officiel ont pris fin le 19 novembre 2009.

La question restée en suspens, à savoir la déclaration unilatérale que l'Union européenne devait faire au Brésil afin de préserver les accords bilatéraux existants (qui prévoient une exemption de visa pour des catégories de voyageurs non couverts par l'accord UE-Brésil), a été réglée par un échange de lettres intervenu entre la Commission et le Brésil entre février et avril 2010. Dans sa lettre, la Commission européenne déclarait que l'Union européenne se réservait le droit de suspendre

l'accord à l'égard des titulaires d'un passeport ordinaire si le Brésil prenait l'initiative de dénoncer les accords bilatéraux existants. Dans sa réponse, le Brésil a pris acte de la déclaration de l'UE et a réaffirmé son intention de renégocier au cas par cas certains accords bilatéraux, en coopération avec l'autre partie.

Les deux accords ont été officiellement paraphés le 28 avril 2010.

Le 6 août 2010, la Commission a adopté les projets de décisions relatives à la signature et à la conclusion des deux accords UE-Brésil sur l'exemption de visa de court séjour. Les décisions relatives à la signature ont été adoptées par le Conseil lors de la réunion du Conseil JAI des 7 et 8 octobre 2010, ce qui permettra à l'UE de signer officiellement les accords avec le Brésil.

Évaluation

La Commission se félicite qu'un accord sur l'exemption de visa de court séjour ait été paraphé tant pour les titulaires d'un passeport ordinaire que pour les titulaires d'un passeport diplomatique, de service ou officiel. Elle espère que les deux parties pourront très rapidement faire ratifier les deux accords par leurs procédures internes, afin que les citoyens de tous les États membres puissent se rendre au Brésil sans visa.

2.3. Negara Brunei Darussalam

Situation actuelle

Les ressortissants de tous les États membres bénéficient d'une exemption de visa de 30 jours. Celle-ci peut être prolongée par les autorités locales de deux périodes de 30 jours, le séjour maximal exempté de visa n'excédant donc pas 90 jours. Toutefois, les ressortissants des États-Unis bénéficient d'un droit de séjour préférentiel immédiat de 90 jours sans visa s'ils sont titulaires d'un passeport ordinaire lisible à la machine.

Démarches effectuées en vue de la réalisation de la réciprocité

La Commission a mené de nouvelles consultations au niveau technique avec la mission du Negara Brunei Darussalam auprès de l'Union européenne afin d'évoquer les possibilités d'octroyer aux citoyens de l'UE une exemption complète de visa de 90 jours. Des discussions internes ont eu lieu entre les différents ministères du Brunei sur les possibilités d'étendre l'exemption de visa à 90 jours. Les autorités du Brunei ont toutefois exigé de l'UE qu'elle fasse une demande officielle d'extension de l'exemption de visa à 90 jours. Le 24 juin 2010, la Commission a donc officiellement demandé au Negara Brunei Darussalam d'accorder aux citoyens de l'UE une exemption de visa de 90 jours.

Évaluation

La Commission attend la réaction du Negara Brunei Darussalam à sa demande officielle avant de prendre d'éventuelles autres mesures.

2.4. Canada

Situation actuelle

L'obligation de visa est maintenue pour les ressortissants bulgares, tchèques et roumains.

Situation de la République tchèque

À la suite du rétablissement par le Canada, le 14 juillet 2009, de l'obligation de visa pour les ressortissants tchèques, la Commission a adopté, le 19 octobre 2009, un rapport ad hoc à ce sujet. Elle y fixait deux conditions auxquelles le Canada devait satisfaire avant la fin de 2009, à savoir: réinstaller des bureaux de délivrance des visas en République tchèque et prendre des mesures pour trouver une issue menant au rétablissement de la dispense de visa pour les ressortissants de cet État. Elle recommanderait l'établissement ou le rétablissement de l'obligation de visa pour certaines catégories de citoyens canadiens si le Canada ne remplissait pas ces deux conditions.

Par lettre du 10 décembre 2009, le Canada a informé la Commission qu'à compter du 21 décembre 2009, les ressortissants tchèques pourraient introduire leurs demandes de visa, s'entretenir avec un employé du service des visas et venir chercher leurs visas à l'ambassade du Canada à Prague. Lors du Conseil «Justice et affaires intérieures» du 25 février 2010, la Commission a indiqué qu'en ouvrant des bureaux de délivrance des visas à Prague le 21 décembre 2009, le Canada avait rempli la première des deux conditions qu'elle avait fixées dans son rapport ad hoc.

Le 15 mars 2010 s'est tenue à Prague la deuxième réunion du groupe de travail composé d'experts du Canada et de la République tchèque, à laquelle participait également la Commission. Cette réunion a été l'occasion d'une discussion approfondie sur le contenu possible des mesures qui amèneraient le Canada à lever à terme l'obligation de visa pour les ressortissants tchèques. Sur la base de cette discussion, la Commission a esquissé les grandes lignes de ces mesures, qui sont de deux natures: d'une part, les mesures pour lesquelles le processus a déjà été lancé et qui, à long terme, devraient empêcher qu'une situation semblable à celle ayant conduit le Canada à réintroduire l'obligation de visa pour la République tchèque ne se reproduise et, d'autre part, les mesures qui permettraient au Canada de décider de lever l'obligation de visa avant que les premières mesures ne soient pleinement mises en œuvre. Le Canada et la République tchèque ont tous deux souscrit à ce projet de mesures.

Le 30 mars 2010, le gouvernement canadien a soumis au Parlement la loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés (projet de loi C-11). Ce projet de loi prévoit notamment d'apporter des modifications à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), l'autorité chargée de désigner les pays d'origine sûrs, d'imposer des limites à l'examen des risques avant renvoi et aux procédures concernant les demandeurs déboutés, et de procéder en temps voulu au renvoi des demandeurs d'asile déboutés. Ces mesures devraient accélérer les prises de décisions, fournir une protection aux personnes qui en ont besoin et accélérer le renvoi des demandeurs déboutés. Après avoir été voté par la Chambre des communes et le Sénat, le projet de loi a reçu la sanction royale le 29 juin 2010. La sanction royale est la période de mise en œuvre du projet de loi, au cours de laquelle des dispositions complémentaires et des lignes directrices opérationnelles devront être rédigées et du personnel supplémentaire devra être recruté et formé. Le 14 mai 2010

s'est tenue à Ottawa la troisième réunion du groupe de travail composé d'experts du Canada et de la République tchèque, à laquelle la Commission était également présente. Le projet de mesures convenu à la suite de la réunion à Prague a servi de base à la discussion. Chaque point du projet a été discuté, et des actions et un calendrier ont été fixés pour chacun d'eux. Les parties sont parvenues à un accord sur le document rédigé par la République tchèque, intitulé «Mesures relatives au régime de visa entre la République tchèque et le Canada (telles que convenues lors de la réunion du groupe d'experts à Ottawa le 14 mai 2010)».

Le 20 septembre 2010 a eu lieu à Prague la quatrième réunion du groupe de travail composé d'experts du Canada et de la République tchèque, à laquelle la Commission a de nouveau assisté. Elle a été l'occasion d'examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre des actions convenues dans le document «Mesures relatives au régime de visa entre la République tchèque et le Canada». Il a été convenu qu'en novembre ou au début du mois de décembre 2010, le Canada enverrait en République tchèque, dans le cadre de la révision de sa politique en matière de visas, une mission d'experts chargés de récolter des données. Selon les informations fournies par le Canada, les règlements d'application de la loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés devraient être arrêtés et la loi devrait entrer en vigueur avant la fin de l'année 2011.

Situation de la Bulgarie et de la Roumanie

La question d'une exemption de visa pour tous les citoyens de l'UE désirant se rendre au Canada a été soulevée à maintes occasions, notamment lors du sommet UE-Canada du 5 mai 2010, au cours duquel l'Union européenne a fait pression pour que l'objectif commun d'une exemption de visa pour tous les citoyens de l'UE désirant se rendre au Canada se réalise. Le Canada a réaffirmé sa volonté de lever aussi rapidement que possible les derniers obstacles à la réalisation de cet objectif commun.

Après les visites techniques effectuées par des fonctionnaires canadiens en Bulgarie et en Roumanie en avril 2008, le Canada a communiqué les principales conclusions de ses études à ces deux États membres en mars 2009. Ceux-ci lui ont fourni des informations actualisées en rapport avec ces conclusions. Le Canada leur a fait part des préoccupations qu'il avait encore, les a assurés de son intention de poursuivre la collaboration et a déclaré qu'il accueillerait favorablement toute nouvelle information actualisée relative aux domaines de préoccupation.

Depuis le dernier rapport, les fonctionnaires canadiens ont rencontré à plusieurs reprises à Ottawa des fonctionnaires de l'ambassade de Roumanie afin de discuter des questions de visa et d'immigration. Le Canada a fait savoir aux autorités roumaines qu'il n'envisageait pas de lever l'obligation de visa pour le moment. Il a en outre informé la Bulgarie et la Roumanie qu'il continuerait de suivre l'évolution des conditions dans ces deux pays ainsi que les progrès accomplis par ces derniers pour se conformer aux critères qu'il a fixés pour l'exemption de visa.

Évaluation

En ce qui concerne la situation de la République tchèque, la Commission avait fixé deux conditions à remplir par le Canada. Celui-ci a satisfait à la première en ouvrant, le 21 décembre 2010, des bureaux de délivrance des visas à Prague.

En ce qui concerne la deuxième condition sur les mesures à prendre en vue de rétablir la dispense de visa pour les ressortissants tchèques, la Commission considère que cette condition est désormais également remplie. À l'issue de la troisième réunion du groupe d'experts, le Canada et la République tchèque ont approuvé le document rédigé par cette dernière. Bien que celui-ci s'intitule «Mesures relatives au régime de visa entre la République tchèque et le Canada (telles que convenues lors de la réunion du groupe d'experts à Ottawa le 14 mai 2010)», la Commission observe que ce document constitue les «mesures à prendre pour rétablir la dispense de visa» et que la deuxième condition est de ce fait satisfaite. En conséquence, la Commission considère que le Canada a rempli les deux conditions qu'elle lui avait fixées dans son rapport ad hoc.

Lors de la quatrième réunion du groupe de travail composé d'experts du Canada et de la République tchèque le 20 septembre 2010 à Prague, la mise en œuvre des mesures a connu de nouvelles avancées; il a notamment été convenu qu'avant la fin de l'année 2010, le Canada effectuerait, dans le cadre de la révision de sa politique en matière de visas, une mission de récolte de données en République tchèque, qui pourrait ouvrir des perspectives concrètes de rétablissement de l'exemption de visa pour les ressortissants tchèques. C'est pourquoi, à ce stade, la Commission considère qu'il n'est pas nécessaire de recommander des mesures de rétorsion contre le Canada. Elle suivra toutefois de près les progrès réalisés dans la mise en œuvre des mesures, notamment en s'assurant que le Canada réserve une suite rapide et appropriée à sa mission de récolte de données en République tchèque avant la fin 2010. Par ailleurs, la Commission souligne que la levée de l'obligation de visa pour les ressortissants tchèques ne devrait pas être subordonnée à la réforme sur le droit d'asile menée par le Canada. En effet, dans le compte rendu de la deuxième réunion du groupe d'experts du 15 mars 2010, la République tchèque, le Canada et la Commission ont communément déclaré que «l'adoption de la nouvelle législation canadienne en matière d'asile – qui pourrait ne pas être appliquée avant 2013 – ne devrait pas conditionner la levée de l'obligation de visa; la mise en œuvre des autres mesures permettrait au Canada de décider de lever cette obligation avant la date d'application de cette nouvelle législation canadienne en matière d'asile». Ce point de vue a été confirmé par le Canada lors de la quatrième réunion du groupe d'experts le 20 septembre 2010.

En ce qui concerne la Bulgarie et la Roumanie, la Commission est consciente que ces deux pays ne remplissent pas encore tous les critères fixés par le Canada pour l'exemption de visa. La Commission suivra néanmoins la situation de près et poursuivra les discussions avec le Canada afin d'obtenir des avancées vers la levée de l'obligation de visa imposée aux ressortissants bulgares et roumains.

2.5. Japon

Situation actuelle

Les ressortissants de tous les États membres peuvent se rendre au Japon sans visa. Toutefois, les citoyens roumains ne bénéficient de cette exemption qu'à titre temporaire, du 1^{er} septembre 2009 au 31 décembre 2011.

Exemption temporaire de visa pour les citoyens roumains

Le Japon a déclaré qu'il procèdera, un an après l'entrée en vigueur de l'exemption temporaire de visa accordée aux citoyens roumains, à une évaluation de cette dernière. De septembre à décembre 2010, le service de l'immigration du ministère de la justice japonais récoltera et analysera les informations pertinentes, y compris le taux de dépassement de la durée de séjour autorisée.

L'attaché envoyé par le ministère roumain de l'administration et de l'intérieur à son ambassade au Japon (une des conditions mises à la levée temporaire de l'exigence de visa) a développé des liens de coopération étroits avec le service de l'immigration japonais.

Évaluation

La Commission attendra l'évaluation de la première année d'exemption temporaire de visa pour les citoyens roumains réalisée par le service de l'immigration japonais et elle espère que cette évaluation amènera le Japon à convertir l'exemption temporaire en exemption permanente.

2.6. États-Unis d'Amérique

Situation actuelle

L'obligation de visa est maintenue pour les ressortissants des pays suivants: Bulgarie, Chypre, Pologne et Roumanie.

La Grèce a intégré le programme d'exemption de visa («Visa Waiver Program» ou «VWP») le 5 avril 2010.

Démarches effectuées en vue de la réalisation de la réciprocité

La Commission n'a cessé de soulever la question de la non-réciprocité auprès des autorités américaines, aux niveaux technique et politique, notamment lors de la réunion de la troïka ministérielle «Justice et affaires intérieures» UE-USA le 28 octobre 2009, lors des réunions de la task-force UE-USA le 10 décembre 2009 et le 10 mars 2010, lors des réunions informelles des hauts fonctionnaires de l'UE et des États-Unis en charge de la justice et des affaires intérieures de janvier et de juillet 2010, et lors de la réunion ministérielle «Justice et affaires intérieures» UE-USA les 8 et 9 avril 2010. Le 2 novembre 2009, la «Final Rule» sur les examens médicaux imposés aux étrangers a été publiée au journal officiel des États-Unis (U.S. Federal Register), vol. 74, n° 210, et elle est entrée en vigueur le 4 janvier 2010. Elle retirait le VIH/SIDA de la liste des maladies transmissibles. En conséquence, les personnes atteintes du VIH/SIDA peuvent, depuis le 4 janvier 2010, se rendre aux États-Unis dans le cadre du programme d'exemption de visa.

Le 20 janvier 2010, l'office des douanes et de la protection des frontières des États-Unis (U.S. Customs and Border Protection, ou CBP) a accordé aux transporteurs

aériens une période transitoire de 60 jours pour appliquer le système électronique d'autorisation de voyage (Electronic System for Travel Authorization, ou ESTA). Les transporteurs peuvent refuser l'embarquement aux voyageurs relevant du programme d'exemption de visa qui ne sont pas détenteurs d'une autorisation ESTA.

Le 4 mars 2010, le président Obama a promulgué la loi H.R.1299 intitulée «United States Capitol Police Administrative Technical Corrections Act of 2009», qui inclut la loi intitulée «Travel Promotion Act of 2009» («TPA»). La TPA modifie la loi sur l'immigration et la nationalité en prévoyant qu'au plus tard six mois après la date de son adoption, le Secrétaire à la sécurité intérieure (Secretary of Homeland Security) fixe le montant du droit d'utilisation du système ESTA et commence à percevoir ce droit. Son montant initial est de \$10 par autorisation de voyage, auxquels s'ajoute une somme visant à couvrir au minimum la totalité des frais de fonctionnement et de gestion de l'ESTA, à déterminer par le Secrétaire à la sécurité intérieure. La perception de ces droits suscite des préoccupations qui ont été exprimées à plusieurs reprises, oralement et par lettres (voir le cinquième rapport relatif à la réciprocité en matière de visas)⁸. En outre, ces préoccupations ont été une nouvelle fois évoquées le 23 décembre 2009, dans des lettres conjointes de l'Union européenne et du Japon adressées à la Secrétaire d'État, M^{me} Clinton, et à la Secrétaire de la sécurité intérieure, M^{me} Napolitano.

Le 20 mai 2010, M^{me} Napolitano a annoncé la suppression du formulaire d'arrivée/de départ sur papier (formulaire I-94W) pour les voyageurs relevant du programme d'exemption de visa. L'utilisation du format papier de ce formulaire serait supprimée dans tous les aéroports à la fin de l'été 2010. Cela signifie que les voyageurs doivent désormais uniquement remplir le document ESTA sur le site web, et non plus le formulaire I-94W. Conformément au calendrier fixé par la loi TPA, l'Office de la sécurité intérieure, des douanes et de la protection des frontières («U.S. Homeland Security Customs and Border Protection») a annoncé, le 6 août 2010, la publication de l'«Interim Final Rule on a Travel Promotion Fee and a Fee for Use of the System of the Electronic System for Travel Authorization (ESTA)», entrée en vigueur le 8 septembre 2010. Ce texte impose aux demandeurs d'autorisation ESTA le paiement de droits de \$14, correspondant au droit de \$10 par autorisation de voyage, prévu dans la loi TPA, et d'un droit de \$4 fixé par le Secrétaire à la sécurité intérieure en vue de couvrir la totalité des frais de fonctionnement et de gestion du système ESTA. Le droit de \$4 est appliqué à toute personne sollicitant une autorisation de voyage électronique, alors que celui de \$10 n'est perçu que pour les demandes ESTA approuvées.

Les droits ESTA sont exigés pour les nouveaux enregistrements à compter du 8 septembre 2010. Lorsqu'un voyageur est déjà enregistré dans le système ESTA, il ne doit, en principe, pas se réenregistrer ni payer les droits après cette date.

Le paiement doit être effectué au moyen de certaines cartes de crédit ou de débit. Le Département de la sécurité intérieure (DHS) examine d'autres modalités de paiement qui pourraient être ajoutées à l'avenir.

⁸ COM (2009) 560 final, pages 7 et 8.

Le jour même où les États-Unis ont annoncé la publication de l'Interim Final Rule imposant les droits ESTA, la Commission a fait une déclaration publique aux termes de laquelle, d'une part, elle comprenait que cette décision avait été prise en exécution des obligations imposées par la loi TPA mais, d'autre part, elle regrettait profondément l'instauration du paiement de ces droits. Elle réitérait les préoccupations exprimées à maintes reprises par l'UE et la Commission, à savoir que ces nouvelles exigences, applicables uniquement aux voyageurs relevant du programme d'exemption de visa, sont en contradiction avec l'engagement pris par les États-Unis de faciliter la mobilité transatlantique, et qu'elles constitueront une charge supplémentaire pour les citoyens européens se rendant aux États-Unis.

Le 7 octobre 2010, la Commission a envoyé aux États-Unis, dans le cadre de la procédure de consultation publique mise en place par ces derniers, des observations écrites sur cette Interim Final Rule, en rappelant une nouvelle fois ses inquiétudes au sujet de l'entrave à la mobilité transatlantique créée par ces nouvelles exigences et en formulant des remarques précises sur les dispositions de cette Interim Rule, par exemple en ce qui concerne les modalités de paiement et les aspects relatifs à la protection des données.

La «Final Rule» sur l'ESTA n'a pas encore été publiée au journal officiel des États-Unis. Dès qu'elle le sera, la Commission publiera une évaluation définitive tenant compte de toute modification éventuellement apportée, y compris l'instauration d'un droit à payer pour l'autorisation ESTA.

La «double approche» adoptée par le comité des représentants permanents (COREPER) le 12 mars 2008 implique qu'une attention particulière soit apportée à l'exécution des compétences externes au titre du traité de Lisbonne. La Commission examinera cet aspect de manière plus approfondie. Toutefois, alors que la dimension UE de la double approche n'a pas encore été finalisée, les États-Unis ont permis à des États membres supplémentaires d'intégrer le programme d'exemption de visa (par exemple, la Grèce en avril 2010). On observera en outre que certaines conditions juridiques posées par les autorités américaines qui relèvent de la compétence de l'UE (et qui seraient déclarées remplies par un échange de lettres entre les deux parties) pour intégrer le programme d'exemption de visa ou en rester membre ne sont pas encore remplies par certains États membres (par exemple la délivrance de passeports biométriques).

Évaluation

La Commission est satisfaite que la Grèce ait, elle aussi, intégré le programme d'exemption de visa. Comme aucun système biométrique de sortie d'aéroport (capable de contrôler le départ de 97 % au minimum des ressortissants étrangers sortant en passant par des aéroports américains) n'est encore en place (alors qu'il s'agit d'une des conditions fixées dans la loi «11 septembre»), le taux de refus de visa reste de 3 %. Cela signifie que, sur la base des derniers taux de refus de visa des quatre États membres qui n'adhèrent pas encore au programme d'exemption de visa, seule Chypre atteint ce seuil. Or cet État membre ne remplit pas les autres critères juridiques fixés par les États-Unis pour pouvoir participer au programme d'exemption de visa. La Commission continuera à évoquer la question de la non-réciprocité lors de ses contacts avec les États-Unis afin d'obtenir la pleine réciprocité dès que possible.

En ce qui concerne la question du VIH/SIDA, la Commission apprécie que cet élément ait été retiré de la liste des maladies transmissibles et que les personnes atteintes puissent à présent se rendre aux États-Unis dans le cadre du programme d'exemption de visa.

S'agissant de l'Interim Final Rule relative aux droits ESTA, la Commission, tout en comprenant que cette décision a été adoptée en exécution des obligations prévues par la loi «Travel Promotion Act», regrette profondément l'imposition par les États-Unis de ces nouveaux droits. Elle a réitéré ses préoccupations, déjà exprimées lors de nombreuses initiatives prises au niveau de l'UE, selon lesquelles la perception de droits au titre de l'ESTA constitue une charge supplémentaire pour les voyageurs européens se rendant aux États-Unis et contredit l'engagement maintes fois réaffirmé de faciliter les contacts et la coopération transatlantiques. La Commission a envoyé des observations écrites sur l'Interim Final Rule aux États-Unis le 7 octobre 2010, dans le cadre de la procédure de consultation publique mise en place par ces derniers. Elle continuera d'évoquer ses préoccupations au sujet de l'ESTA lors de ses contacts avec les États-Unis.

La Commission n'a pas encore terminé son évaluation du système ESTA sur la question de savoir s'il est ou non équivalent à la procédure de demande de visa Schengen, la Final Rule relative à l'ESTA n'ayant pas encore été publiée au journal officiel des États-Unis. Il est évident que l'imposition de droits constituera un facteur supplémentaire dans le cadre de cette évaluation.

3. CONCLUSION

La mise en œuvre du nouveau mécanisme de réciprocité en matière de visas créé en 2005 par le règlement (CE) n° 851/2005 peut être considérée comme satisfaisante. L'Australie et le Japon assurent à présent une égalité de traitement des citoyens de tous les États membres, mais un examen définitif de la réciprocité totale en matière de visas ne pourra se faire qu'après une évaluation plus approfondie du système eVisitor et après l'exemption permanente de visa pour la Roumanie. Avec le Brésil, l'Union européenne signera très prochainement deux accords d'exemption de visa (l'un concernant les détenteurs de passeports ordinaires, l'autre, les détenteurs de visas diplomatiques, officiels ou de service), ce qui assurera la réciprocité en matière de visas. La Commission s'efforcera de faire ratifier rapidement ces accords par l'Union européenne et elle suivra leur ratification par le Brésil.

Seul un nombre très limité de cas de «non-réciprocité» subsistent, dont deux possèdent des caractéristiques particulières:

- le Negara Brunei Darussalam accorde à tous les citoyens de l'UE une exemption de visa, mais celle-ci n'est valable que durant 30 jours (et renouvelable deux fois pour la même durée); la Commission poursuivra ses efforts en vue d'une réciprocité totale, même si la situation actuelle ne crée pas de problèmes pour les citoyens de l'UE;
- le Canada a réintroduit une obligation de visa pour les citoyens tchèques, mais une série de mesures a été prise pour lui permettre de lever à nouveau cette obligation pour ces ressortissants avant que la nouvelle législation canadienne en matière d'asile soit mise en œuvre; la Commission suivra de près l'exécution concrète de la

série de mesures, notamment en s'assurant que le Canada réserve une suite rapide et appropriée à sa mission de récolte de données en République tchèque avant la fin 2010.

Lorsqu'elle aborde les autres cas subsistants d'absence de réciprocité, concernant les États-Unis (obligation de visa pour la Bulgarie, Chypre, la Roumanie et la Pologne) et le Canada (même exigence pour les ressortissants bulgares et roumains), l'UE est confrontée aux limites de son mécanisme de réciprocité tel qu'il figure dans l'acquis actuel. Dans ces cas, certains États membres sont en effet considérés par des pays tiers comme ne remplissant pas les conditions objectives d'exemption de visa fixées unilatéralement par ces pays dans leur législation nationale (par exemple, ils ne délivrent pas de passeports biométriques ou ils n'atteignent pas les seuils fixés pour les refus de visa et/ou les taux de dépassement de la durée de séjour autorisée).

La Commission continuera à évoquer ces questions, lorsque l'opportunité se présentera et dans toutes les enceintes appropriées, avec les pays tiers concernés. Simultanément, elle invite le Parlement européen, le Conseil et les États membres à réfléchir aux moyens de résoudre à l'avenir ces cas de non-réciprocité.