



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.5.2011
COM(2011) 290 final

2011/0138 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE GENERAL ET MOTIFS DE LA PROPOSITION

Conformément à l'article 62, point 2) b) i), du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 539/2001¹ fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres (dite «liste négative») et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (dite «liste positive»). L'article 61 du traité CE rangeait l'établissement de ces listes parmi les mesures d'accompagnement directement liées à la libre circulation des personnes dans un espace de liberté, de sécurité et de justice.

Depuis son adoption, le règlement a été modifié à huit reprises². Les modifications récentes du texte portaient toutes sur la révision des listes positive et négative annexées au règlement, les dernières ayant eu pour objet le transfert de Taiwan vers la liste positive et le résultat des dialogues sur la libéralisation du régime des visas qui s'est traduit par l'insertion dans la liste positive des deux derniers pays des Balkans occidentaux, l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine.

Au cours des dernières années, il est apparu nécessaire d'apporter d'autres modifications, d'ordre technique, au texte même du règlement, par exemple, accroître la sécurité juridique en prévoyant des dispositions pour régir certaines situations qui ne relevaient pas encore du règlement, et adapter certaines définitions du fait de changements récemment apportés par la législation dérivée, notamment par l'adoption du code des visas [règlement (CE) n° 810/2009]³.

En outre, dix ans après l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne et l'instauration de la politique commune de visas, conformément à l'article 77, paragraphe 2, point a), du TFUE, il est nécessaire d'avancer sur la voie d'une harmonisation accrue de cette politique de l'UE en ce qui concerne certaines catégories énumérées à l'article 4 du règlement qui, jusqu'à présent, faisaient l'objet de décisions unilatérales des États membres.

Enfin, les conséquences de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne requièrent de nouvelles modifications, telles que l'introduction d'une clause de sauvegarde et une révision du mécanisme de réciprocité.

1.1. Résumé des mesures proposées

La présente modification du règlement vise à:

¹ JO L 81 du 21.3.2001, p. 1.

² Règlement (CE) n° 2414/2001 du Conseil du 7 décembre 2001 (JO L 327 du 12.12.2001, p. 1), règlement (CE) n° 453/2003 du Conseil du 6 mars 2003 (JO L 69 du 13.3.2003, p. 10), règlement (CE) n° 851/2005 du Conseil du 2 juin 2005 (JO L 141 du 4.6.2005, p. 3), règlement (CE) n° 1791/2006 du Conseil du 20 novembre 2006 (JO L 363 du 20.12.2006, p. 1), règlement (CE) n° 1932/2006 du Conseil du 21 décembre 2006 (JO L 405 du 30.12.2006, p. 23), règlement (CE) n° 1244/2009 du Conseil du 30 novembre 2009 (JO L 336 du 18.12.2009, p. 1), règlement (UE) n° 1091/2010 du 24 novembre 2010 (JO L 329 du 14.12.2010, p. 1) et règlement (UE) n° 1211/2010 du 15 décembre 2010 (JO L 339 du 22.12.2010, p. 9).

³ JO L 243 du 15.9.2009, p. 1.

- intégrer une clause de sauvegarde sur les visas, permettant de suspendre rapidement et temporairement l'exemption de visa en faveur d'un pays tiers figurant sur la liste positive en cas de situation d'urgence, lorsqu'une prompt réaction est requise pour résoudre des difficultés auxquelles sont confrontés des États membres;
- modifier certaines dispositions, dont le mécanisme de réciprocité, afin de les rendre totalement conformes aux dispositions du TFUE;
- assurer la conformité avec le règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire des visas (code des visas)⁴, applicable depuis le 5 avril 2010, en prévoyant notamment des définitions appropriées pour le court séjour et le visa;
- faire en sorte que, conformément à l'article 77, paragraphe 2, point a), du TFUE, le règlement détermine précisément les cas dans lesquels un ressortissant de pays tiers doit être soumis à l'obligation de visa ou en être exempté, ce qui garantirait la sécurité juridique, en complétant les règles applicables aux réfugiés et aux apatrides afin de clarifier le régime applicable en matière de visa pour ceux qui résident au Royaume-Uni ou en Irlande;
- progresser sur la voie d'une harmonisation totale de la politique commune de visas en adoptant de nouvelles règles mieux harmonisées en ce qui concerne l'obligation ou l'exemption de visa applicable aux diverses catégories de ressortissants de pays tiers;
- définir des règles précises concernant l'obligation ou l'exemption de visa applicable aux titulaires de laissez-passer et des différents passeports délivrés par certaines entités qui sont soumises au droit international mais n'ont pas le statut d'organisation internationale intergouvernementale;
- adopter de nouvelles dispositions relatives aux obligations incombant à certains États membres en vertu d'accords ou de conventions internationaux/de l'UE antérieurs qui impliquent de déroger à la politique commune de visas.

2. ÉLÉMENTS DE LA PROPOSITION

2.1. Établir une clause de sauvegarde permettant de suspendre la libéralisation des visas

Le Conseil JAI du 8 novembre 2010 a adopté l'exemption de visa en faveur de l'Albanie et de la Bosnie-Herzégovine, malgré la réticence de certains États membres suscitée par la rapide augmentation des demandes d'asile observée dans certains d'entre eux après la libéralisation du régime des visas instaurée en faveur de pays des Balkans occidentaux. Afin de répondre à ces préoccupations, la Commission a publié une déclaration visant à renforcer, dans les plus brefs délais, le mécanisme de suivi de la libéralisation des visas dans tous les pays des Balkans occidentaux ayant bénéficié de cet assouplissement, qui mentionnait notamment qu'*«au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants d'un ou plusieurs pays tiers, y compris des Balkans occidentaux, la Commission peut proposer au Conseil d'adopter des mesures*

⁴ JO L 243 du 15.9.2009, p. 1.

provisoires au profit du ou des États concernés conformément à l'article 78 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et une rapide suspension de la libéralisation de visa».

À la suite de cette déclaration de la Commission, deux États membres ont, à la fin du mois de décembre 2010, présenté un document (doc. 18212/10 VISA 311 COMIX 842) dans lequel ils suggéraient l'insertion d'une clause de sauvegarde dans le règlement (CE) n° 539/2001, qui donnerait à la Commission le pouvoir de décider une suspension temporaire de l'exemption de visa, dans le cadre d'une procédure de comitologie, si certaines conditions étaient réunies.

Cette clause pourrait également contribuer à préserver, à l'avenir, l'intégrité des processus de libéralisation du régime des visas et à en assurer la crédibilité auprès du grand public.

Les États membres ont en outre exprimé leur soutien général à cette suggestion lors de la réunion du SCIFA. Ils se sont accordés sur le fait qu'une telle clause fournirait un cadre général pour l'avenir, sans avoir de lien avec des pays tiers spécifiques.

La clause serait complémentaire, mais distincte, de la clause de sauvegarde prévue à l'article 78, paragraphe 3, du TFUE. Elle ne s'appliquerait qu'à titre de mesure temporaire dans des situations d'urgence définies avec précision.

La formulation de la clause devrait clairement indiquer qu'il s'agit d'une suspension de l'exemption de visa pour une courte période seulement, en raison de l'urgence, fondée sur des critères bien définis et bien délimités. La clause ne pourrait être activée qu'en cas d'urgence, c'est-à-dire de changement soudain de la situation, par exemple si les chiffres concernés augmentaient subitement sur une période relativement courte, et si une intervention urgente en matière de visa était requise pour faire face aux difficultés rencontrées par les États membres concernés, lorsque des mesures fondées sur l'article 78, paragraphe 3, du TFUE ne constitueraient pas une réponse appropriée et suffisante.

Afin de pouvoir réagir rapidement aux situations décrites ci-dessus, une décision de suspendre temporairement l'exemption de visa serait adoptée en comitologie conformément au règlement (UE) n° 182/2011⁵: en conférant des compétences d'exécution à la Commission, en vertu de l'article 291 du TFUE.

Même si les conditions d'activation de la clause de sauvegarde sont clairement définies, la Commission devra évaluer la situation et aucun automatisme ne devrait résulter des notifications des États membres. Dans son appréciation de l'opportunité de suspendre l'exemption de visa pour un pays tiers, la Commission tiendra compte du nombre d'États membres touchés par la survenance soudaine d'une ou plusieurs des situations énumérées dans la présente proposition et de son/leur incidence globale sur la situation migratoire dans l'UE.

Conformément aux règles de comitologie énoncées dans le règlement (UE) n° 182/2011, dans le cadre de la procédure d'examen, le Parlement européen et le Conseil recevront, en même temps que les membres du comité, la proposition de décision de la Commission suspendant l'exemption de visa pour un ou plusieurs pays tiers, accompagnée d'autres documents pertinents dont, par exemple, les éventuels rapports de l'agence FRONTEX et du bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAMA), et les notifications initiales des États membres.

⁵ JO L 55 du 28.2.2011, p. 13.

Pour suspendre une exemption de visa, l'application de la *procédure d'examen* semble appropriée. Le comité émet son avis à la majorité qualifiée. Les votes des membres sont pondérés ainsi qu'il est exposé dans la disposition correspondante du traité (article 238, paragraphe 3, du TFUE). Lorsque le comité émet un avis favorable, la Commission adopte l'acte d'exécution. Dans le cas contraire, la Commission ne l'adopte pas.

Le Parlement européen et le Conseil ont un droit de regard pour s'assurer que la Commission n'excède pas ses compétences d'exécution, conformément à l'article 11 du règlement (UE) n° 182/2011.

En outre, pour garantir la transparence, la Commission pourrait procéder à un échange de vues avec le Parlement européen, à la demande de ce dernier, consécutive à une proposition de suspendre temporairement l'exemption de visa pour un ou plusieurs pays tiers.

Avant la fin de la période de suspension temporaire, la Commission adresse au Parlement européen et au Conseil un rapport accompagné, si elle le juge approprié, d'une proposition de modification du règlement (CE) n° 539/2001, conformément à la procédure législative ordinaire, afin de transférer le pays tiers sur la liste négative. Dans ce cas, la mesure de suspension peut être prolongée par une nouvelle décision d'exécution adoptée en comitologie pour une durée maximale de neuf mois, ce qui laisse au Parlement européen et au Conseil suffisamment de temps pour adopter ou rejeter la proposition de modification des listes annexées au règlement (CE) n° 539/2001.

2.2. Modification du mécanisme de réciprocité

Lors d'une opération de codification concernant le règlement (CE) n° 539/2001, le Groupe consultatif réunissant les experts juridiques de la Commission, du Conseil et du Parlement européen a examiné la base juridique dérivée établie par le règlement (CE) n° 851/2005⁶. L'article 1^{er}, paragraphe 4, point c), du règlement (CE) n° 539/2001 dans sa version modifiée est libellé comme suit: «Dans les quatre-vingt-dix jours suivant la publication de cette notification, la Commission, en consultation avec l'État membre concerné, fait rapport au Conseil. Ce rapport peut être assorti d'une proposition prévoyant le rétablissement temporaire de l'obligation de visa à l'égard des ressortissants du pays tiers en cause. La Commission peut également présenter cette proposition après les délibérations du Conseil relatives à son rapport. *Le Conseil statue sur cette proposition dans les trois mois à la majorité qualifiée.*»

Le Groupe consultatif des services juridiques a considéré que cette disposition établissait une base juridique dérivée qui n'est pas manifestement caduque et doit donc être réexaminée à la lumière de l'arrêt rendu le 6 mai 2008 par la Cour de justice dans l'affaire C-133/06, afin d'être soit supprimée soit modifiée.

Dans un domaine relevant de la codécision, il n'est juridiquement pas possible de prévoir dans un acte de droit dérivé une procédure simplifiée permettant au Conseil de se prononcer sur une proposition de la Commission sans que le Parlement européen n'intervienne.

En conséquence, ladite disposition sera maintenue mais modifiée, d'une part, en prévoyant que le rapport doit également être adressé au Parlement européen et, d'autre part, en y mentionnant le rôle de codécideur de ce dernier.

⁶ JO L 141 du 4.6.2005, p. 3.

L'opération de codification se poursuivra et sera parachevée dès que la présente modification aura été adoptée.

Dans ce contexte, il convient de mentionner qu'un État membre a suggéré de *modifier le mécanisme de réciprocité actuel* pour le rendre plus efficace. Selon cette suggestion, la Commission serait obligée de présenter, dans un délai très court, une proposition prévoyant le rétablissement temporaire de l'obligation de visa pour les ressortissants d'un pays tiers qui ne lève pas l'obligation de visa dans un délai maximal de 12 mois suivant son introduction à l'égard d'un État membre.

Il importe de souligner que cette modification du mécanisme de réciprocité porterait atteinte au droit d'initiative exclusif de la Commission et ne conduirait pas nécessairement à l'adoption de la mesure de rétorsion proposée.

Le mécanisme de réciprocité initialement prévu par le règlement (CE) n° 539/2001 comportait déjà un certain automatisme: la notification des cas de non-réciprocité n'était pas obligatoire; l'État membre concerné décidait librement de les notifier ou non. Mais si la notification intervenait, les États membres étaient alors tenus d'imposer l'obligation de visa pour les ressortissants du pays tiers concerné, provisoirement et automatiquement, 30 jours après la notification, sauf décision contraire du Conseil.

Cet automatisme était considéré comme le point faible du mécanisme de réciprocité initial et il a donc été abandonné en 2005, car jugé contreproductif. Rien ne permet de penser qu'il serait plus efficace aujourd'hui.

Le mécanisme de réciprocité actuel, tel qu'il a été modifié en 2005, est perçu comme globalement efficace, et les cas de non-réciprocité ont été considérablement réduits. Les cas résiduels correspondent essentiellement à des situations dans lesquelles des pays tiers considèrent que certains États membres ne satisfont pas aux critères objectifs d'exemption de visa fixés dans la législation nationale de ces pays.

Si le recours à la procédure de comitologie est envisagé lors de l'application de la clause de sauvegarde dans les situations d'urgence caractérisées par des conditions bien définies (voir le point 2.3 ci-dessus), en cas d'introduction de la mesure de rétorsion consistant à rétablir l'obligation de visa à l'égard d'un pays tiers en cas de non-réciprocité, il conviendra de prendre en compte la politique extérieure générale pratiquée par l'Union européenne à l'égard de ce pays, sans procéder par automatisme, ainsi que le principe de solidarité entre les États membres de l'UE. Une évaluation politique de l'opportunité de la mesure sera aussi nécessaire.

La plupart des États membres ont également mis en garde contre la (ré)imposition automatique d'une obligation de visa pour les ressortissants de pays tiers, en raison de ses implications politiques, et ont plutôt préconisé une approche adaptée à chaque situation et l'application de mesures provisoires dans d'autres domaines.

2.3. Définition du visa et du court séjour sans visa

La présente proposition aligne la définition du «visa» sur celle retenue dans le code des visas. Ainsi, un visa est une autorisation de transit ou de séjour prévu sur le territoire des États membres, pour une durée totale n'excédant pas trois mois sur une période de six mois à compter de la date de la première entrée sur le territoire des États membres.

Aux fins du présent règlement, le visa de transit aéroportuaire est exclu de la définition, puisque le régime de visa applicable par les États membres aux ressortissants de pays tiers transitant par les aéroports internationaux des États membres est régi et défini par le code des visas.

Les ressortissants des pays tiers figurant sur la liste de l'annexe II sont exemptés de l'obligation prévue au paragraphe 1 pour des séjours sur le territoire des États membres d'une durée maximale de trois mois sur une période de six mois.

Cette définition tient aussi compte des enseignements à tirer de l'interprétation de la règle du court séjour de trois mois donnée par la Cour de justice dans l'affaire C-241/05⁷.

2.4. Réfugiés et apatrides résidant au Royaume-Uni ou en Irlande

Une précédente modification apportée au règlement (CE) n° 539/2001 en 2006 [règlement (CE) n° 1932/2006] envisageait déjà de clarifier la situation des réfugiés et des apatrides en adaptant le régime des visas applicable pour établir une distinction entre ceux résidant dans un État membre et ceux résidant dans un pays tiers.

En effet, en application du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, l'Irlande et le Royaume-Uni ne participent pas à l'adoption du règlement (CE) n° 539/2001 et de ses modifications. Dès lors, du point de vue dudit règlement, le Royaume-Uni et l'Irlande ne sont pas considérés comme des États membres. En conséquence, les dispositions du règlement (CE) n° 1932/2006 relatives au régime des visas applicable aux réfugiés et aux apatrides ne s'appliquent pas à ces personnes lorsqu'elles résident au Royaume-Uni ou en Irlande.

La présente proposition entend remédier à cette situation peu satisfaisante en incluant dans le règlement une disposition concernant les réfugiés et apatrides résidant au Royaume-Uni ou en Irlande.

Comme il n'existe pas de reconnaissance mutuelle des visas ni d'équivalence entre un titre de séjour et un visa dans les relations entre, d'une part, le Royaume-Uni et l'Irlande, et, d'autre part, les États membres Schengen, le règlement laisse toute latitude à chacun des États membres pour décider de dispenser cette catégorie de personnes de l'obligation de visa ou de la lui imposer. Ces décisions nationales doivent être notifiées à la Commission conformément à l'article 5 du règlement.

⁷ Dans l'affaire C-241/05, la Cour de justice a déclaré que l'article 20, paragraphe 1, de la convention d'application de l'accord de Schengen doit être interprété en ce sens que la notion de «première entrée» figurant à cette disposition vise, outre la toute première entrée sur les territoires des États contractants audit accord, la première entrée sur ces territoires intervenant après l'expiration d'une période de six mois à compter de cette toute première entrée ainsi que toute autre première entrée intervenant après l'expiration de toute nouvelle période de six mois à compter d'une précédente date de première entrée. Par analogie, cette règle s'applique également aux séjours autorisés par un visa. Un visa de court séjour est un visa de voyage valable pour une ou plusieurs entrées, sans que ni la durée d'un séjour ininterrompu, ni la durée totale des séjours successifs puissent excéder trois mois par semestre, à compter de la date de la première entrée. Les étrangers non soumis à l'obligation de visa peuvent circuler librement sur le territoire des États Schengen pendant une durée maximale de trois mois sur les six mois suivant la date de la première entrée.

2.5. Harmonisation de l'obligation ou l'exemption de visa pour certaines catégories énumérées à l'article 4, paragraphe 1

L'article 4 du règlement (CE) n° 539/2001 permet à chacun des États membres de dispenser de l'obligation de visa différentes catégories de ressortissants de pays tiers figurant sur la liste négative ou de soumettre à cette obligation des ressortissants de pays tiers figurant sur la liste positive.

La Commission estime que, dix ans après l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, il est temps de faire un pas supplémentaire sur la voie de l'harmonisation de la politique commune de visas. Il convient de se conformer pleinement au traité en instaurant une véritable politique commune en la matière. C'est pourquoi la présente proposition vise à limiter la liberté laissée aux États membres d'accorder l'exemption de visa ou d'imposer une obligation de visa à diverses catégories de personnes mentionnées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 539/2001, en fixant de nouvelles règles communes relatives à l'obligation de visa imposée à certaines de ces catégories. Cependant, la proposition prend également en considération les différences considérables qui existent à l'heure actuelle entre les pratiques des États membres à l'égard de certaines catégories (telles que les titulaires de passeports diplomatiques et de service) en maintenant la possibilité qui leur est donnée de continuer, pour le moment, à décider individuellement de les dispenser de l'obligation de visa ou de la leur imposer, sauf dans les cas où l'UE aurait négocié des accords d'exemption de visa pour ces catégories avec certains pays tiers.

2.5.1. Poursuite de l'harmonisation

La Commission entend progresser davantage vers une harmonisation totale en ce qui concerne les catégories mentionnées à l'article 4, paragraphe 1, pour lesquelles une harmonisation de facto ou une quasi-harmonisation existe déjà.

Selon les notifications reçues des États membres à ce jour, les membres de l'*équipage civil des avions* sont exemptés de l'obligation de visa dans tous les États membres. Dans ces conditions, maintenir la possibilité donnée aux États membres de décider librement d'exempter cette catégorie ne se justifie plus.

En ce qui concerne l'*équipage civil des navires*, tous les États membres sauf deux dispensent ces personnes de l'obligation de visa en cas de *permission à terre*, tandis que tous les États membres sauf deux maintiennent cette obligation pour le *transit*. La modification proposée fixera donc, de manière générale et harmonisée, une exemption de visa pour la première catégorie et une obligation de visa pour la seconde.

Un seul État membre dispense l'*équipage et les accompagnateurs d'un vol d'assistance ou de sauvetage et d'autres personnes assurant les secours en cas de catastrophes et d'accidents* de l'obligation de visa; le règlement supprimera donc cette catégorie.

2.5.2. Maintien des dispositions

Pour la catégorie intitulée «*équipage civil de navires opérant sur les voies fluviales internationales*», les dispositions actuelles sont maintenues puisque les notifications reçues des États membres indiquent que ceux dont le territoire est traversé par le Rhin ou le Danube ont des pratiques divergentes en matière d'exemption ou d'imposition de l'obligation de visa

applicable à cette catégorie. De plus, la CCNR (Commission centrale pour la navigation du Rhin) légifère actuellement sur cette question, et il conviendra de tenir compte de ses travaux.

La possibilité actuellement donnée aux États membres de décider de dispenser les *titulaires de laissez-passer délivrés par certaines organisations intergouvernementales* ne serait pas non plus remise en cause par la présente modification.

2.5.3. *Nouvelle disposition relative aux obligations découlant d'accords ou conventions de l'UE antérieurs*

Avant l'instauration de la politique commune de l'UE en matière de visas, l'Union européenne et ses États membres avaient conclu avec les pays tiers des accords et conventions internationaux, tels que les accords d'association, traitant notamment de la circulation des personnes et des services, qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'obligation de visa imposée aux ressortissants de pays tiers. Or ces accords et conventions internationaux conclus par l'Union priment les dispositions de la législation dérivée, dont le règlement (CE) n° 539/2001. S'ils comportent une «clause de standstill», il peut en résulter pour certains États membres l'obligation de déroger aux règles de la politique commune de visas, conformément à leurs législations et pratiques respectives applicables ou en vigueur à la date à partir de laquelle la clause de standstill est entrée en application dans ces États.

La Commission propose donc d'introduire à l'article 4 une disposition autorisant les États membres à dispenser les prestataires de services de l'obligation de visa, dans la mesure nécessaire au respect des obligations internationales contractées par la Communauté avant l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 539/2001.

La présente proposition est conforme à l'arrêt rendu le 19 février 2009 par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-228/06, *Mehmet Soysal et Ibrahim Savatli*, dans le cadre duquel la Cour a jugé que «l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel [à l'accord d'association avec la Turquie], signé le 23 novembre 1970 à Bruxelles [...], doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à l'introduction, à compter de l'entrée en vigueur de ce protocole, de l'exigence d'un visa pour permettre à des ressortissants turcs, tels que les requérants au principal, d'entrer sur le territoire d'un État membre aux fins d'y effectuer des prestations de services pour le compte d'une entreprise établie en Turquie, dès lors que, à cette date, un tel visa n'était pas exigé».

L'article 41 du protocole additionnel comporte une clause de standstill aux termes de laquelle «[l]es parties contractantes s'abstiennent d'introduire entre elles de nouvelles restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services». À ce jour, la Commission n'a pas connaissance d'autres pays que la Turquie bénéficiant d'une clause de standstill analogue stipulée dans un accord international conclu avec l'Union.

Les États membres concernés par cette dérogation sont tenus d'en faire notification à la Commission et aux autres États membres.

2.5.4. *Procédure d'exemption des titulaires de passeports diplomatiques et de service originaires de pays tiers après l'abrogation du règlement (CE) n° 789/2001 du Conseil*⁸

Le texte actuel de l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 539/2001 renvoie à la procédure fixée par le règlement (CE) n° 789/2001 qui doit être suivie lorsqu'un État membre décide de dispenser les titulaires de passeports diplomatiques et/ou de service originaires d'un pays tiers de l'obligation de visa.

Conformément au règlement (CE) n° 789/2001, les États membres qui souhaitent dispenser les titulaires de passeports diplomatiques et/ou de service originaires de pays tiers dont les ressortissants font l'objet d'une consultation préalable auraient dû soumettre une initiative législative sur laquelle le Conseil a statué à la majorité qualifiée (depuis 2006).

En ce qui concerne les titulaires de ces passeports originaires de pays tiers non soumis à la consultation préalable, le règlement (CE) n° 789/2001 obligeait simplement les États membres à communiquer au Conseil toute modification de leur régime des visas (qu'il s'agisse d'une obligation ou exemption).

Or, ledit règlement a été abrogé par le règlement (CE) n° 810/2009 du Conseil établissant un code communautaire des visas (code des visas)⁹. À la suite de cette abrogation, il a été jugé que l'instrument approprié pour régir ces aspects «procéduraux» des décisions nationales imposant une obligation de visa ou accordant une exemption aux titulaires de ces passeports serait, si nécessaire, le règlement (CE) n° 539/2001.

Dès lors, dans le cadre de la présente modification, il convient d'examiner s'il y a lieu de prévoir une procédure décisionnelle spécifique pour le cas où un État membre voudrait supprimer l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques et de service originaires d'un pays tiers soumis à la consultation préalable.

La Commission est d'avis qu'un tel «dispositif décisionnel commun» n'est pas nécessaire en l'occurrence, pour des raisons tant institutionnelles que matérielles.

En ce qui concerne les aspects institutionnels:

Au terme de la période de transition de cinq ans prévue par le traité d'Amsterdam pour le titre IV du TCE et après l'entrée en vigueur du nouveau traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il n'est plus juridiquement possible d'établir une procédure décisionnelle prévoyant un droit d'initiative en faveur d'un État membre; il est même exclu, du point de vue institutionnel, d'admettre que la suggestion ou l'intention d'un État membre (de supprimer l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques originaires d'un pays soumis à la consultation préalable) puisse lier la Commission dans l'exercice de son droit d'initiative; cette dernière ne saurait en effet être obligée de présenter une proposition.

De plus, si une procédure de «décision commune» était établie, les principes et procédures prévus par le TFUE devraient être respectés (voir ci-dessus le point 2.2 relatif au mécanisme de réciprocité). Le Conseil ne pourrait à lui seul prendre la décision; une telle mesure serait adoptée dans le cadre de la procédure de codécision avec le Parlement européen.

⁸ JO L 116 du 24.4.2001, p. 2.

⁹ JO L 243 du 15.9.2009, p. 1.

En ce qui concerne les aspects matériels:

La décision de demander une consultation préalable sur les demandes de visa introduites par les ressortissants d'un pays tiers donné (ou certaines catégories d'entre eux) est une décision purement nationale. La solidarité dans le cadre de Schengen implique en effet que les autres États membres envoient systématiquement les demandes de visa concernées par la consultation préalable à l'État membre demandeur.

En principe, la décision de lever l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques et de service originaires de pays qui figurent sur la liste négative est également une décision unilatérale de l'État membre. Normalement, les autres États membres n'ont pas à accepter ces mesures: sur la base d'une telle décision, les diplomates concernés peuvent se rendre dans l'État membre en question sans visa mais demeurent soumis à l'obligation de visa pour se rendre dans les autres États membres. Bien évidemment, ces diplomates se trouvent dans l'espace Schengen dépourvu de frontières intérieures, ce qui peut présenter un certain risque.

Il convient cependant de rappeler les éléments suivants:

- si un ou plusieurs États membres ont levé l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques et de service originaires d'un pays tiers donné avant qu'un autre État membre n'ajoute ce pays à la liste des pays soumis à la consultation préalable, la levée antérieure de l'obligation de visa n'est nullement remise en cause et continue de s'appliquer;
- même si, lors d'une procédure de consultation préalable, un État membre s'oppose à la délivrance d'un visa à un demandeur, l'État membre qui traite la demande de visa n'est pas obligé de refuser de le délivrer; il peut décider de délivrer un visa à validité territoriale limitée, autorisant ainsi uniquement l'accès à son propre territoire. Bien évidemment, la personne se trouve dans l'espace Schengen dépourvu de frontières intérieures, ce qui, une fois encore, peut présenter un certain risque.

2.6. Clarifier la situation et déterminer la base juridique de l'obligation ou l'exemption de visa pour d'autres entités soumises au droit international qui délivrent des passeports diplomatiques ou de service ou des laissez-passer à leurs membres, mais qui ne sont pas des organisations intergouvernementales

Il existe des entités soumises au droit international, qui délivrent des passeports diplomatiques ou de service ou des laissez-passer, mais qui ne sont pas des organisations intergouvernementales et ne relèvent donc pas actuellement de l'article 4 du règlement (CE) n° 539/2001. En revanche, elles figurent sur le Tableau des documents de voyage et les États membres déclarent s'ils reconnaissent ou non leurs documents de voyage (par exemple, l'Ordre souverain des Chevaliers de Malte).

Il convient d'inclure ces entités dans le champ d'application du règlement (CE) n° 539/2001 et les États membres devraient décider s'ils dispensent les titulaires de documents de voyage délivrés par ces entités et en informer la Commission, conformément à l'article 5.

3. PRINCIPALES ORGANISATIONS/PRINCIPAUX EXPERTS CONSULTÉS

Les États membres ont été consultés.

4. ANALYSE D'IMPACT

Sans objet

5. BASE JURIDIQUE

Au regard du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la présente proposition constitue un développement de la politique commune de visas conformément à l'article 77, paragraphe 2, point a), du TFUE.

6. PRINCIPES DE PROPORTIONNALITE ET DE SUBSIDIARITE

Le règlement (CE) n° 539/2001 fixe la liste des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres (la liste négative) et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (la liste positive).

La décision de modifier les listes, de transférer des pays de la liste négative à la liste positive ou inversement, et d'apporter d'autres modifications au règlement relève de la compétence de l'Union européenne conformément à l'article 77, paragraphe 2, point a), du TFUE. Elle constitue une matière dans laquelle l'harmonisation totale est un objectif poursuivi de longue date, pour des raisons évidentes d'efficacité.

7. CHOIX DES INSTRUMENTS

Le règlement (CE) n° 539/2001 doit être modifié par un règlement.

8. INCIDENCE BUDGETAIRE

La modification proposée n'a aucune incidence sur le budget de l'UE.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

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

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 77, paragraphe 2, point a),

vu la proposition de la Commission européenne¹⁰,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) Le présent règlement établit une clause de sauvegarde sur les visas, permettant de suspendre rapidement et temporairement l'exemption de visa en faveur d'un pays tiers figurant sur la liste positive en cas de situation d'urgence, lorsqu'une prompt réaction est requise pour résoudre des difficultés auxquelles sont confrontés un ou plusieurs États membres, et compte tenu de l'incidence globale de cette situation d'urgence sur l'ensemble de l'Union européenne.
- (2) Afin de garantir des conditions uniformes d'application de la clause de sauvegarde sur les visas, il conviendrait de conférer des compétences d'exécution à la Commission. Ces dernières devraient être exercées conformément au règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission¹¹.
- (3) Le mécanisme de réciprocité à mettre en œuvre si l'un des pays tiers mentionnés à l'annexe II du règlement (CE) n° 539/2001 décide de soumettre les ressortissants d'un ou plusieurs États membres à l'obligation de visa doit être adapté du fait de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et de la jurisprudence de la Cour de justice relative aux bases juridiques dérivées.
- (4) Afin d'assurer sa compatibilité avec le règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas

¹⁰ JO C [...] du [...], p. [...].

¹¹ JO L 55 du 28.2.2011, p. 13.

(code des visas)¹², le présent règlement aligne la définition du visa sur celle du code des visas.

- (5) De nouvelles avancées sur la voie d'une harmonisation totale de la politique commune de visas devraient être réalisées en ce qui concerne les catégories d'exceptions que les États membres peuvent prévoir en vertu de l'article 4 du règlement (CE) n° 539/2001. À cette fin, le présent règlement modifie ledit article pour les matières dans lesquelles une harmonisation de facto ou une quasi-harmonisation existe déjà du fait de pratiques convergentes des États membres.
- (6) Comme le règlement (CE) n° 1932/2006 relatif au régime des visas applicable aux réfugiés et apatrides ne s'applique pas à ces personnes lorsqu'elles résident au Royaume-Uni ou en Irlande, il y a lieu de clarifier la situation en ce qui concerne l'obligation de visa imposée à certains réfugiés et apatrides qui résident dans ces pays. Le présent règlement laisse les États membres libres de décider d'accorder une exemption ou d'imposer une obligation de visa à cette catégorie de personnes. Ces décisions nationales sont à notifier à la Commission.
- (7) Eu égard à certaines obligations qui incombent aux États membres en vertu d'accords et conventions internationaux conclus par la Communauté avant l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 539/2001, qui impliquent de déroger aux règles communes sur les visas, le présent règlement introduit une disposition autorisant les États membres à dispenser des prestataires de services de l'obligation de visa pendant leur séjour, dans la mesure nécessaire au respect de ces obligations.
- (8) Le présent règlement définit une base juridique pour l'obligation ou l'exemption de visa dont font l'objet les titulaires de laissez-passer, de passeports diplomatiques ou de passeports de service délivrés par certaines entités soumises au droit international qui ne sont pas des organisations internationales intergouvernementales.
- (9) Conformément au protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, le présent règlement constitue un développement de l'acquis de Schengen, tel que défini par l'annexe A de la décision 1999/435/CE¹³ du Conseil du 20 mai 1999 relative à la définition de l'acquis de Schengen en vue de déterminer, conformément aux dispositions pertinentes du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, la base juridique de chacune des dispositions ou décisions qui constituent l'acquis.
- (10) En ce qui concerne l'Islande et la Norvège, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne et la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen¹⁴, qui relève du domaine visé à l'article 1^{er}, point B, de la décision 1999/437/CE du Conseil du 17 mai 1999 relative à certaines modalités d'application dudit accord¹⁵.

¹² JO L 243 du 15.9.2009, p. 1.

¹³ JO L 176 du 10.7.1999, p. 1.

¹⁴ JO L 176 du 10.7.1999, p. 36.

¹⁵ JO L 176 du 10.7.1999, p. 31.

- (11) En ce qui concerne la Suisse, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen¹⁶, qui relève du domaine visé à l'article 1^{er}, point B, de la décision 1999/437/CE du Conseil, en liaison avec l'article 3 de la décision 2008/146/CE du Conseil¹⁷.
- (12) En ce qui concerne le Liechtenstein, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens du protocole signé entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, qui relève du domaine visé à l'article 1^{er}, point B, de la décision 1999/437/CE, en liaison avec l'article 3 de la décision [xx/2011/UE] du Conseil. FN [réf. du JO, adoptée le 7.3.11; non encore publiée]¹⁸.
- (13) Le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auquel le Royaume-Uni ne participe pas conformément à la décision 2000/365/CE du Conseil du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen¹⁹. En conséquence, le Royaume-Uni ne participe pas à l'adoption du présent règlement, n'est pas lié par celui-ci ni soumis à son application.
- (14) Le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auquel l'Irlande ne participe pas, conformément à la décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen²⁰. En conséquence, l'Irlande ne participe pas à l'adoption du présent règlement, n'est pas liée par celui-ci ni soumise à son application,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

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

1. L'article premier est modifié comme suit:
 - (a) le paragraphe 2 est modifié comme suit:

¹⁶ JO L 53 du 27.2.2008, p. 52.

¹⁷ JO L 53 du 27.2.2008, p. 1.

¹⁸ OJ L

¹⁹ JO L 131 du 1.6.2000, p. 43.

²⁰ JO L 64 du 7.3.2002, p. 20.

i) le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

«Les ressortissants des pays tiers figurant sur la liste de l'annexe II sont exemptés de l'obligation prévue au paragraphe 1 pour des séjours d'une durée maximale de trois mois sur une période de six mois à compter de la date de la première entrée sur le territoire des États membres.»;

ii) au second alinéa, les tirets suivants sont ajoutés:

- «les membres de l'équipage civil des avions;
- les membres de l'équipage civil des navires lorsqu'ils se rendent à terre, qui sont titulaires d'une pièce d'identité des gens de mer, délivrée conformément aux conventions de l'Organisation internationale du travail (n° 108 de 1958 et n° 185 de 2003) ou à la convention de Londres de 1965 visant à faciliter le trafic maritime international (FAL – IMO).»;

(b) au paragraphe 4, le point c) est remplacé par le texte suivant:

(c) «dans les quatre-vingt-dix jours suivant la publication de cette notification, la Commission, en consultation avec l'État membre concerné, fait rapport au Parlement européen et au Conseil. Ce rapport peut être assorti d'une proposition prévoyant le rétablissement temporaire de l'obligation de visa à l'égard des ressortissants du pays tiers en cause. La Commission peut également présenter cette proposition après les délibérations du Parlement européen et du Conseil relatives à son rapport. Le Parlement européen et le Conseil statuent sur cette proposition selon la procédure législative ordinaire.»

2. L'article 1^{er} *bis* suivant est inséré:

«Article 1^{er} *bis* – Clause de sauvegarde

1. Les paragraphes 2 à 5 du présent article sont applicables lorsqu'un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par la survenance de l'un des phénomènes suivants:

- (a) un accroissement soudain d'au moins 50 %, sur une période de six mois, du nombre de ressortissants d'un pays tiers énuméré à l'annexe II déclarés en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre, par rapport aux six mois précédents;
- (b) un accroissement soudain d'au moins 50 %, sur une période de six mois par rapport aux six mois précédents, du nombre de demandes d'asile déposées par les ressortissants d'un pays tiers énuméré à l'annexe II, pour lequel le taux de reconnaissance de ces demandes était inférieur à 3 % au cours de ces six mois précédents;
- (c) un accroissement soudain d'au moins 50 %, sur une période de six mois, du nombre de demandes de réadmission rejetées qu'un État membre a transmises à un pays tiers énuméré à l'annexe II pour ses propres ressortissants, par rapport aux six mois précédents.

2. Un État membre se trouvant dans l'une des situations d'urgence décrites au paragraphe 1 peut en faire notification à la Commission. Cette notification est dûment motivée et comporte

les données et statistiques pertinentes ainsi qu'un exposé circonstancié des premières mesures que l'État membre concerné a prises en vue de remédier à la situation.

3. La Commission examine la notification en tenant compte du nombre d'États membres touchés par une ou plusieurs des situations décrites au paragraphe 1 et de l'incidence globale de ces accroissements sur la situation migratoire dans l'Union telle qu'elle ressort des données fournies par les États membres ainsi que des rapports établis par l'agence FRONTEX et/ou le Bureau européen d'appui en matière d'asile, et elle peut, dans les trois mois suivant la réception de ces informations, adopter une décision d'exécution portant suspension de l'exemption de l'obligation de visa pour les ressortissants du pays tiers en question pendant six mois. La décision d'exécution est adoptée dans le respect de la procédure prévue par l'article 4 *bis*, paragraphe 2. Elle fixe la date à laquelle la suspension de l'exemption de l'obligation de visa doit prendre effet.

4. Avant l'expiration de la durée de validité de la décision d'exécution adoptée en application du paragraphe 3, la Commission, en coopération avec le ou les États membres concernés, soumet un rapport au Parlement européen et au Conseil. Le rapport peut être assorti d'une proposition de modification du présent règlement en vue du transfert à l'annexe I du pays tiers concerné.

5. Lorsque la Commission a proposé une modification du présent règlement en vue du transfert d'un pays tiers à l'annexe I en vertu du paragraphe 4, elle peut prolonger la validité de la décision d'exécution adoptée en application du paragraphe 3 pour une durée maximale de neuf mois. La décision de prolonger la validité de la décision d'exécution est adoptée conformément à la procédure prévue par l'article 4 *bis*, paragraphe 2.

3. L'article 2 est remplacé par le texte suivant:

«Aux fins du présent règlement, on entend par «visa» une autorisation accordée par un État membre en vue du transit ou du séjour prévu sur le territoire de cet État membre pour une durée totale n'excédant pas trois mois sur une période de six mois à compter de la date de la première entrée sur le territoire des États membres.»

4. L'article 4 est modifié comme suit:

(a) le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. Un État membre peut prévoir des exceptions à l'obligation de visa imposée par l'article 1^{er}, paragraphe 1, ou à l'exemption de l'obligation de visa prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 2, en ce qui concerne:

- (a) les titulaires de passeports diplomatiques ou de service et/ou officiels ou de passeports spéciaux;
- (b) l'équipage civil de navires naviguant dans les eaux internationales;
- (c) les titulaires de laissez-passer, de passeports diplomatiques ou de service délivrés par certaines organisations internationales intergouvernementales ou par d'autres entités soumises au droit international, à leurs fonctionnaires.»;

(b) au paragraphe 2, le point d) suivant est ajouté:

«d) les réfugiés statutaires, les apatrides et les autres personnes n'ayant la nationalité d'aucun pays, qui résident au Royaume-Uni ou en Irlande et qui sont titulaires d'un document de voyage délivré par ces États membres»;

(c) un nouveau paragraphe 4 est inséré:

«Dans la mesure imposée par l'application de l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel à l'accord d'association entre la Turquie et la Communauté européenne, un État membre peut prévoir des exceptions à l'obligation de visa imposée par l'article 1^{er}, paragraphe 1, en ce qui concerne les ressortissants turcs effectuant des prestations de services pendant leur séjour.»

5. L'article 4 *bis* suivant est inséré:

«Article 4 *bis*

Comitologie

1. La Commission est assistée par un comité. Il s'agit d'un comité au sens du règlement (UE) n° 182/2011.

2. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 du règlement (UE) n° 182/2011 est applicable.»

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans les États membres conformément aux traités.

Fait à Bruxelles, le [...]

Par le Parlement européen

Par le Conseil

Le Président

Le Président