



2017/2270(INL)

22.6.2018

PROJET DE RAPPORT

contenant des recommandations à la Commission sur les visas humanitaires
(2017/2270(INL))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Juan Fernando López Aguilar

(Initiative – article 46 du règlement intérieur)

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
ANNEXE À LA PROPOSITION DE RÉOLUTION.....	5
RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE CONTENU DE LA PROPOSITION DEMANDÉE	5
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	10

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

contenant des recommandations à la Commission sur les visas humanitaires (2017/2270(INL))

Le Parlement européen,

- vu l'article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
 - vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment ses articles 4, 18 et 19,
 - vu les articles 46 et 52 de son règlement intérieur,
 - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et l'avis de la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (A8-0000/2018),
- A. considérant que, malgré de nombreuses annonces et demandes de voies juridiques sûres pour les personnes cherchant à obtenir une protection internationale, il n'existe actuellement aucun cadre juridique au niveau européen pour les visas humanitaires, c'est-à-dire les visas délivrés pour permettre à une personne d'atteindre le territoire des États membres en vue d'obtenir une protection internationale;
- B. considérant que le nombre de personnes admises sur la base de procédures nationales d'entrée protégée ou de réinstallation reste faible par rapport aux besoins; que le champ d'application de ces possibilités est tout aussi restreint et qu'en cas de réinstallation, seules les personnes qui ont déjà obtenu le statut de réfugié et qui remplissent d'autres critères de vulnérabilité ou de situation géographique sont concernées par ces possibilités;
- C. considérant qu'en conséquence, on estime que 90 % des personnes qui ont reçu une protection internationale sont arrivées sur le territoire de l'Union par des moyens irréguliers;
- D. considérant qu'un cadre juridique européen est nécessaire de toute urgence pour mettre un terme au nombre intolérable de morts en Méditerranée et sur les routes migratoires qui mènent à l'Union, pour lutter véritablement contre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains, le risque d'exploitation au travail et la violence sur le marché noir, pour gérer correctement les arrivées ainsi que la réception et le traitement des demandes d'asile et pour réduire les coûts supportés par les États membres et l'Union en matière d'asile, de répression, de contrôle aux frontières, de surveillance et de recherche et sauvetage, mais aussi pour éviter qu'une fragmentation due à des pratiques nationales divergentes compromette les politiques communes et l'acquis de l'Union;
- E. considérant que le Parlement a tenté d'inclure des dispositions dans ce sens dans le règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009

établissant un code communautaire des visas (code des visas)¹;

- F. considérant que le Conseil et la Commission ont rejeté ces amendements, au motif, entre autres, que de telles dispositions ne devraient pas être incluses dans le code des visas, étant donné qu'il ne concerne que les visas de court séjour;
- G. considérant que le Parlement, face à l'inaction de la Commission, a donc décidé de procéder à la rédaction du présent rapport d'initiative législative sur les visas humanitaires;
- H. considérant que des travaux intensifs ont été entrepris, avec l'aide d'experts, pour formuler les recommandations qui figurent à l'annexe de la présente proposition;
 - 1. demande que la Commission présente, avant le 31 mars 2019, sur la base de l'article 77, paragraphe 2, point b), et de l'article 78, paragraphe 2, point g), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une proposition de règlement portant création d'un visa humanitaire européen, conformément aux recommandations figurant à l'annexe de la présente résolution;
 - 2. estime qu'une partie des conséquences financières de la proposition demandée devrait être couverte par le budget général de l'Union, reflétant concrètement le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités, y compris des incidences financières, entre les États membres, conformément à l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
 - 3. charge son président de transmettre la présente résolution et les recommandations qui l'accompagnent à la Commission et au Conseil ainsi qu'aux parlements nationaux, à la Cour de justice européenne, au Service européen pour l'action extérieure, au Bureau européen d'appui en matière d'asile, à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs et à l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹ JO L 243 du 15.9.2009, p. 1.

ANNEXE À LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE CONTENU DE LA PROPOSITION DEMANDÉE

Le Parlement européen estime que l'acte législatif à adopter devrait:

1. FORME ET TITRE DE L'ACTE À ADOPTER

- constituer un acte juridique distinct qu'il convient d'adopter sous la forme d'un règlement intitulé «règlement portant création d'un visa humanitaire européen»,

2. BASE JURIDIQUE

- être fondé sur l'article 77, paragraphe 2, point b), et sur l'article 78, paragraphe 2, point g), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

3. JUSTIFICATION

- être justifié par:
 - la lacune juridique actuelle dans le droit de l'Union, qui ne prévoit pas de procédures claires, ni dans l'acquis en matière de visas, ni dans les acquis relatifs aux frontières ou à l'asile, pour l'admission sur le territoire des États membres des personnes demandant une protection, sachant qu'environ 90 % des personnes qui obtiennent par la suite le statut de réfugié et bénéficient d'une protection subsidiaire arrivent sur le territoire des États membres de manière irrégulière¹, souvent par des itinéraires qui mettent leur vie en danger,
 - le risque de fragmentation, les États membres instaurant de plus en plus souvent leurs propres programmes régulant l'admission et les procédures humanitaires, ce qui va à l'encontre de l'objectif général visé à l'article 78, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui est d'élaborer une politique commune en matière d'asile et de protection subsidiaire et temporaire; il en résulte un risque de voir ces différents régimes nuire à l'application uniforme des dispositions communes relatives à l'entrée sur le territoire des États membres de ressortissants de pays tiers, que prévoit le code frontières Schengen,
 - les coûts élevés, sur le plan humain, mais aussi sur les plans social, économique et

¹ HEIN/DONATO (CIR) 2012: «Exploring avenues for protected entry in Europe», p. 17.

budgétaire, associés au statu quo pour les ressortissants de pays tiers concernés (frais à payer au passeur, risque de traite et d'exploitation, risque de persécution, risque de mortalité et de mauvais traitements, etc.) et pour les États membres et l'Union (coûts élevés associés aux opérations de recherche et de sauvetage, y compris avec des navires privés, à la protection aux frontières, à la coopération avec les pays tiers, aux procédures d'asile et aux éventuels retours en cas de rejet de la demande de protection internationale, ainsi qu'à la lutte contre la criminalité organisée, la traite des êtres humains et la contrebande, etc.),

- la valeur ajoutée de l'action de l'Union, sur le plan du respect des valeurs de l'Union, y compris les droits fondamentaux, la confiance mutuelle entre les États membres et la confiance des demandeurs d'asile envers le système, mais aussi la sécurité juridique, la prévisibilité, l'application uniforme des règles, la réalisation d'économies d'échelle et la réduction des coûts susmentionnés liés au statu quo,
- constituer un rappel du fait que la directive relative aux procédures d'asile¹ et le règlement de Dublin² ne s'appliquent que sur le territoire des États membres, alors qu'il n'existe actuellement aucun moyen régulier permettant aux demandeurs d'asile d'atteindre le territoire sur lequel ces actes législatifs s'appliquent,

4. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

- avoir pour objectif d'établir des dispositions relatives aux procédures et conditions de délivrance d'un visa humanitaire aux personnes sollicitant une protection internationale, en vue de permettre à ces personnes d'entrer sur le territoire de l'État membre qui délivre le visa aux seules fins d'y présenter une demande de protection internationale,
- inclure dans son champ d'application les ressortissants de pays tiers qui doivent être en possession d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres, conformément au règlement (CE) n° 539/2001³, et qui ont besoin d'une protection contre un risque réel de persécution ou de préjudice grave, tel que le prévoit la directive 2011/95/UE⁴, en adéquation avec l'interdiction du refoulement, telle qu'elle

¹ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO L 180 du 29.6.2013, p. 60).

² Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (JO L 180 du 29.6.2013, p. 31).

³ Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (JO L 81 du 21.3.2001, p. 1).

⁴ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des

est reconnue par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, mais qui n'entrent pas dans le champ d'application [du nouveau règlement établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation ou] de la directive 2001/55/CE¹,

5. PROCÉDURES ET CONDITIONS DE DÉLIVRANCE DES VISAS HUMANITAIRES

- prévoir que de telles demandes de visa puissent être déposées directement, par voie électronique ou par écrit, auprès de tout consulat ou ambassade des États membres,
- prévoir des critères de recevabilité pour ces demandes de visa, qui comprendront le remplissage d'un formulaire de demande, la fourniture d'informations sur l'identité du demandeur, dont des identifiants biométriques (dix empreintes digitales et une image faciale prise en direct), et l'exposé des raisons, dans la mesure du possible documentées, justifiant la crainte de subir une persécution ou un préjudice grave,
- garantir que le demandeur d'un tel visa soit convoqué à un entretien, qui pourra également être réalisé à distance, par des moyens de communication audio et vidéo assurant un niveau approprié de sécurité, de sûreté et de confidentialité,
- prévoir que les documents présentés, et notamment leur authenticité, soient évalués par une autorité compétente, indépendante et impartiale, disposant des connaissances et des compétences adéquates en matière de protection internationale,
- garantir que les demandes de visa, une fois déclarées recevables, soient évaluées à première vue afin de déterminer si l'allégation selon laquelle le demandeur est soumis à un risque réel de persécution ou de préjudice grave est défendable, sans qu'une procédure complète de détermination du statut ne soit réalisée,
- prévoir que chaque demandeur d'un tel visa fasse l'objet d'une vérification de sécurité, qui devra comprendre la consultation des données du système d'information Schengen (SIS), du système ECRIS-TCN et d'Europol, afin de garantir qu'il ne représente pas un risque pour la sécurité,
- prévoir que les demandes de visa fassent l'objet d'une décision dans un délai de 15 jours calendaires à compter de la date de leur introduction,
- garantir que la décision concernant la demande soit communiquée au demandeur et qu'elle soit personnalisée, motivée et présentée sous forme écrite,

pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO L 337 du 20.12.2011, p. 9).

¹ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (JO L 212 du 7.8.2001, p. 12).

- prévoir qu'un ressortissant de pays tiers qui se voit refuser un tel visa ait la possibilité de faire appel, comme c'est actuellement prévu en cas de refus de visa de court séjour ou de refus d'entrée à la frontière,

6. DÉLIVRANCE D'UN VISA HUMANITAIRE

- prévoir que ces visas soient délivrés au moyen d'une vignette commune,
- garantir que le visa humanitaire, une fois délivré, permette à son titulaire d'entrer sur le territoire de l'État membre qui délivre le visa aux seules fins de présenter une demande de protection internationale dans cet État membre,

7. GESTION ADMINISTRATIVE ET ORGANISATION

- prévoir que les demandes de visa de ce type soient évaluées par les agents dûment formés des autorités compétentes des États membres, qui doivent disposer d'une connaissance du pays d'origine et des compétences adéquates en matière de droit européen concernant l'asile et les droits fondamentaux, ayant suivi une formation appropriée auprès du Bureau européen d'appui en matière d'asile,
- prévoir que ce personnel puisse être en poste soit dans les ambassades ou les consulats, soit dans les États membres, auquel cas les demandes seront transmises par voie électronique et les entretiens effectués à distance,
- prévoir que certains aspects de la procédure, qui n'impliquent pas de présélection des dossiers, d'évaluation ou de prise de décision de quelque nature que ce soit, puissent être gérés par des prestataires de services externes, par exemple en matière d'apport d'informations, de gestion des rendez-vous pour les entretiens et de collecte d'identifiants biométriques,
- garantir le déploiement de mesures appropriées pour veiller à la protection et à la sécurité des données, ainsi qu'à la confidentialité des communications,
- prévoir que les États membres coopèrent entre eux en vue d'harmoniser l'application de cette procédure, conjointement avec les agences de l'Union, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et les autres organisations gouvernementales et non gouvernementales concernées,
- garantir que les informations sur les procédures et les conditions d'obtention d'un tel visa ainsi que sur les conditions et les procédures d'obtention d'une protection internationale sur le territoire des États membres soient largement diffusées, y compris sur les sites internet des ambassades et consulats des États membres ainsi que par l'intermédiaire du Service européen pour l'action extérieure,

8. DISPOSITIONS FINALES

- être mis en œuvre en plusieurs étapes, en commençant par une période de transition de deux ans avant que ses dispositions ne deviennent applicables, afin de permettre d’effectuer les préparatifs nécessaires, suivie d’une période supplémentaire de trois ans, au cours de laquelle l’application sera limitée géographiquement aux demandeurs résidant dans certains pays tiers à déterminer au moyen d’actes délégués, en tenant compte des données d’Eurostat et du HCR concernant les taux d’acceptation des demandes et les besoins de protection mondiaux pour chaque année,
- faire l’objet d’une évaluation deux ans après le début de son application, permettant de décider d’un nouveau déploiement progressif qui couvrira, à terme, tous les pays tiers dont proviennent des réfugiés,

prévoir un soutien financier important de la part du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, qui sera mis à la disposition des États membres pour son application,

9. MODIFICATION D’AUTRES ACTES JURIDIQUES

- prévoir une modification des actes suivants:
 - le code des visas, pour préciser clairement que les dispositions de l’acte portant création d’un visa humanitaire européen s’appliquent aux personnes qui demandent une protection internationale,
 - le système d’information sur les visas, pour permettre l’intégration des demandes de visa humanitaire à ce système,
 - le code frontières Schengen, pour adapter les conditions d’entrée des personnes demandant une protection internationale,
 - le Fonds pour la gestion intégrée des frontières, afin d’aider financièrement les États membres à appliquer les dispositions de l’acte portant création d’un visa humanitaire européen,
 - les instruments qui constituent le régime d’asile européen commun, en particulier le règlement de Dublin et la directive sur les procédures d’asile, en vue de garantir que les résultats de l’examen d’une demande de visa humanitaire soient pris en compte dans les procédures engagées une fois que la personne demandant une protection a atteint le territoire des États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Contexte¹

Le Parlement a commencé à demander des visas humanitaires dans le contexte de la crise migratoire et en raison du nombre inacceptable de pertes humaines en Méditerranée. Il a exprimé son point de vue, entre autres, dans la résolution du 12 avril 2016 sur la situation en Méditerranée et sur la nécessité d'une vision globale en matière de migration de la part de l'Union européenne.

Les visas humanitaires ont déjà fait l'objet de débats au niveau de l'Union, sans toutefois aboutir à un résultat concret. Actuellement, il existe un certain nombre de programmes nationaux ciblés mais pas de cadre juridique dans le droit de l'Union.

La commission LIBE a tenté de combler cette lacune juridique dans le cadre de la révision du code des visas (2014/0094(COD)), mais le Conseil comme la Commission se sont opposés aux amendements inclus à cet égard dans les négociations en trilogue qui ont débuté en mai 2016. En septembre 2017, après des mois d'impasse, le Conseil refusant de poursuivre les négociations si ces amendements n'étaient pas retirés, l'équipe de négociation du Parlement les a retirés. En lieu et place, la commission LIBE a décidé d'élaborer ce rapport d'initiative législative.

Malgré cette décision, le Conseil et la Commission ont interrompu les négociations.

Le 6 décembre 2017, la commission LIBE a été autorisée à élaborer ce rapport d'initiative législative sur la base de l'article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) et de l'article 46 du règlement intérieur.

Lors de la préparation de ce rapport, le rapporteur a sollicité la contribution des rapporteurs fictifs, mais aussi de la société civile et du monde universitaire. En outre, sa préparation a été soutenue par une évaluation de la valeur ajoutée européenne, réalisée par le Service de recherche du Parlement européen (EPRS). Le rapporteur tient à exprimer sa gratitude pour la coopération et le soutien apportés.

Demandes du Parlement à la Commission

Une demande claire concernant une proposition législative portant création d'un visa humanitaire européen devrait être adressée à la Commission, qui devrait présenter une telle proposition d'ici la fin du mois de mars 2019. Ce délai peut sembler court; il est cependant pleinement justifié compte tenu de l'urgence de la question, des débats prolongés qui se sont déroulés, des études qui ont été entreprises et des recommandations détaillées qui sont formulées dans le présent rapport.

Explication détaillée des recommandations

¹ Pour en savoir plus, consulter le document de travail du rapporteur sur les visas humanitaires du 5 avril 2018.

L'ordre des recommandations, qui figurent en annexe, mais font partie de la proposition de résolution, s'inspire de la structure d'un instrument législatif. Les recommandations portent sur les éléments essentiels qu'un tel instrument devrait contenir.

Cet instrument législatif devrait être un nouvel acte juridique distinct. Les discussions sur le code des visas ont démontré la nécessité d'adopter un tel acte distinct. Le rapporteur estime que l'instrument devrait prendre la forme d'un règlement, au même titre que les autres instruments constituant l'acquis en matière de visas.

Base juridique

Le rapporteur estime qu'une combinaison de l'article 77, paragraphe 2, point b), et de l'article 78, paragraphe 2, point g), du traité FUE, eu égard aux contrôles aux frontières et à la gestion des flux entrants de demandeurs d'asile, constituerait une base juridique appropriée.

Justification de la proposition

Les considérants du nouvel instrument législatif devraient commencer par expliquer la principale raison d'être de cet instrument.

Il convient pour cela d'aborder, tout d'abord, la situation paradoxale actuelle, à savoir le fait qu'il n'existe dans le droit de l'Union aucune disposition portant sur la manière dont un réfugié devrait effectivement arriver, en conséquence de quoi presque toutes les arrivées se font de manière irrégulière. Cette situation a de graves répercussions pour les personnes concernées, mais aussi pour les États membres. Les personnes qui fuient leur pays doivent effectuer un voyage dangereux, avec l'aide de passeurs auxquels ils doivent payer des sommes énormes, au cours duquel ils sont exposés à l'exploitation, aux mauvais traitements et aux abus. Les points négatifs pour les États membres sont les effets des arrivées incontrôlées (dans des proportions inconnues et sans aucune information sur les personnes qui arrivent) et les efforts supplémentaires qui doivent être déployés pour gérer ces arrivées en matière de renforcement du contrôle et de la surveillance des frontières, d'opérations de recherche et de sauvetage, de coopération avec les pays tiers, etc. Dans le même temps, les États membres sont confrontés à une criminalité organisée de plus en plus puissante, qui tire financièrement profit du trafic d'êtres humains.

Parmi les arguments en faveur d'un nouvel instrument législatif de ce type figure également le risque de fragmentation. Les États membres mettent en place des dispositifs nationaux, mais ceux-ci sont tous différents. Le rapporteur se félicite de toutes les initiatives qui garantissent un passage sûr. En parallèle, étant donné que l'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures (article 3, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne), il convient de mettre davantage l'accent sur les politiques communes.

L'Union étant fondée sur les valeurs que sont le respect de la dignité humaine et le respect des droits de l'homme (article 2 du traité sur l'Union européenne), l'instrument en question est, en fin de compte, également nécessaire pour que l'Union respecte ses propres obligations en vertu de ce traité.

Dispositions générales

L'objectif du nouvel instrument devrait se limiter aux dispositions relatives aux procédures et aux conditions de délivrance d'un visa humanitaire. Par nature, il devrait s'agir d'un visa à validité territoriale limitée, qui permettra à son titulaire d'entrer sur le territoire concerné en vue d'y déposer une demande de protection internationale. L'État membre qui délivre le visa deviendrait ainsi responsable des procédures d'asile.

La question de savoir s'il devrait exister une sorte de mécanisme de relocalisation a fait l'objet de débats. Après mûre réflexion, le rapporteur a décidé de ne pas proposer un tel mécanisme pour éviter que le système ne devienne excessivement compliqué.

Le nouvel instrument devrait concerner les ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa qui ont besoin d'être protégés contre un risque réel de persécution ou de préjudice grave, et auxquels aucun autre instrument ne s'applique, tel qu'un mécanisme de réinstallation. Le rapporteur soutient fortement le principe de la réinstallation, mais celui-ci ne peut pas être la seule voie légale et sûre, car il ne concerne qu'un groupe limité de réfugiés déjà reconnus en tant que tels.

Procédures et conditions de délivrance des visas humanitaires

Les procédures applicables à ces visas devraient être similaires à celles des visas de court séjour lorsque leur nature le permet. Cela concernerait par exemple les étapes de la procédure, les délais de traitement, la nécessité de soumettre un formulaire de demande et de transmettre des données biométriques, la participation de prestataires de services externes, les vérifications de sécurité et le droit de recours. Ces procédures devraient toutefois être différentes lorsque la situation propre à une personne donnée l'exige. Par exemple, il convient de mener systématiquement un entretien (notamment pour lutter contre le risque de traite) et il devrait être possible de soumettre une demande par voie électronique. En outre, il convient d'utiliser davantage les outils de communication modernes que ce n'est le cas actuellement pour les demandes de visa, afin de réduire les coûts et de tenir compte de la situation de la personne concernée. Il devrait, par exemple, être possible de mener des entretiens à distance, ce qui permettrait aux États membres de travailler avec des experts en matière d'asile qui ne se trouvent pas nécessairement dans les pays tiers concernés.

La demande de visa devrait être évaluée à première vue afin de déterminer si l'allégation selon laquelle le demandeur est soumis à un risque réel de persécution ou de préjudice grave est défendable. Le rapporteur estime qu'une telle évaluation est nécessaire pour que la procédure soit crédible. Il souligne que cette évaluation concerne la demande de visa et ne constitue pas un traitement externe d'une demande d'asile, car ce dernier soulèverait trop de questions juridiques et pratiques.

Gestion administrative et organisation

L'instrument en question impliquera des efforts administratifs pour lesquels les États

membres devraient pouvoir bénéficier d'un soutien, y compris financier. À cet égard, il pourrait être envisagé de modifier les programmes financiers du nouveau cadre financier pluriannuel (CFP), et en particulier le Fonds pour la gestion intégrée des frontières. En outre, des économies devraient être réalisées dans d'autres domaines, car les arrivées seront plus ordonnées et concerneront moins de personnes qui n'ont clairement pas besoin d'une protection internationale. L'utilisation des technologies de communication modernes devrait permettre de réaliser des économies supplémentaires.

Dispositions finales

Le rapporteur reconnaît pleinement que de nombreux préparatifs seront nécessaires sur le plan pratique avant que le nouvel instrument, tel qu'il est conçu ici, puisse être appliqué. Il conviendra de repenser la corrélation entre les procédures de visa et les procédures d'asile, et d'organiser les tâches administratives en conséquence. C'est pourquoi le rapporteur propose une période de transition de deux ans avant l'entrée en vigueur des nouvelles règles. Par la suite, les règles devraient être mises à l'épreuve dans l'environnement contrôlé de certains pays tiers, qui serviront de régions pilotes. Cela devrait permettre de faire des expériences et de les analyser avant de poursuivre le déploiement.

Il convient de prévoir des structures de soutien spécifiques pour les États membres dans les régions pilotes. Ces derniers devraient pouvoir bénéficier d'un financement important de l'Union (provenant par exemple du Fonds pour la gestion intégrée des frontières) afin d'adapter leurs locaux, de former du personnel et de réorganiser les flux de travail et l'infrastructure informatique. Certaines agences, dont le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), l'agence Frontex, Europol et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), devraient fournir des conseils en leur qualité d'experts. L'application des dispositions dans les régions pilotes devrait être suivie de près pour permettre d'en tirer des conclusions. Les résultats de ce suivi devraient être intégrés à l'évaluation qui sera réalisée au bout de deux ans. Ces résultats devront être soigneusement examinés et le nouvel instrument pourra être modifié si besoin. Après les ajustements nécessaires, le déploiement du nouvel instrument devrait se poursuivre.

Modification d'autres actes juridiques

Il sera nécessaire de modifier une série d'actes relatifs à l'acquis dans le domaine des visas, en particulier le code des visas et le système d'information sur les visas (VIS), afin de les adapter à l'existence de cet instrument totalement nouveau. Il en va de même pour les instruments législatifs qui s'appliqueront au titulaire d'un tel visa lorsqu'il se rendra dans l'Union européenne. Par exemple, l'arrivée aux frontières extérieures de l'Union avec un tel visa nécessitera une modification du code frontières Schengen pour la reconnaissance de ce document. Enfin, certains ajustements de l'acquis en matière d'asile seront également nécessaires. S'il est évident que la procédure d'asile se déroulerait intégralement sur le territoire de l'Union, le fait qu'un demandeur soit titulaire d'un visa humanitaire devrait être pris en compte. Par exemple, toute évaluation qui a déjà été effectuée dans le cadre de la demande de visa devrait également être prise en compte dans la procédure d'asile afin d'éviter tout doublement inutile des efforts.

Conclusions

Le rapporteur estime qu'il est grand temps de trouver des solutions innovantes qui répondent à la fois aux besoins des personnes en quête de protection et à ceux des États membres. Le cloisonnement actuel entre les acquis en matière de visas, d'une part, et en matière d'asile, d'autre part, est artificiel et n'est pas adapté aux réalités d'aujourd'hui. Il convient de prendre une décision courageuse pour que l'Union soit à la hauteur de ses valeurs.