COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 7.7.2004
COM(2004) 437 final

2004/0141 (CNS)

Proposition de C6-0097/04

RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 en ce qui concerne le mécanisme de réciprocité

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le règlement (CE) n° 539/2001 comporte dans son article 1er paragraphe 4 un mécanisme de réciprocité destiné à s'appliquer dans le cas de l'établissement, par un pays tiers figurant sur la liste de l'annexe II du règlement (liste positive), de l'obligation de visa vis-à-vis des ressortissants d'un Etat membre. Le mécanisme prévoit à l'égard du pays tiers en cause, sur sollicitation de l'Etat membre « victime », une réplique commune qui s'articule en une série d'étapes successives (notification par l'Etat membre dont les ressortissants sont concernés par l'obligation de visa, instauration à titre provisoire par les Etats membres, sauf décision contraire du Conseil, de l'obligation de visa à l'égard des ressortissants du pays tiers en cause, publication au Journal officiel de l'instauration provisoire de l'obligation de visa, examen par la Commission de toute demande du Conseil ou d'un Etat membre de transférer le pays tiers de la liste positive à la liste négative du règlement).

Ce mécanisme ne figurait pas à l'origine dans la proposition initiale de la Commission du 26.1.2000 mais résulte de l'évolution des travaux au Conseil. La Commission, pour tenir compte du souhait des Etats membres de donner une dimension opérationnelle à la réciprocité, a ajouté dans sa proposition modifiée du 21.9.2000 un paragraphe 4 à l'article 1er. Le mécanisme de réciprocité proposé, qui reflétait et formalisait les suggestions exprimées par les Etats membres au Conseil, a finalement été repris quasi-intégralement dans le règlement (CE) n° 539/2001 adopté par le Conseil.

Trois ans après l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 539/2001, le mécanisme de réciprocité n'a jamais été mis en œuvre. Il convient d'en examiner les raisons, en se fondant à cet égard sur les constatations d'un document de travail des services de la Commission sur la réciprocité dans le domaine des visas[1], et de proposer des ajustements législatifs.

Une première constatation s'impose. Alors même que les ressortissants de certains Etats membres ou Etats associés sont soumis à l'obligation de visa de la part de certains pays tiers de la liste positive du règlement (CE) n° 539/2001 (Etats-Unis/Grèce ; Brunei/Autriche, Finlande, Grèce, Portugal, Islande ; Venezuela/Finlande ; Guatemala/Islande), les Etats en question se sont abstenus de déclencher le mécanisme de réciprocité. Or seuls ces Etats ont le pouvoir d'engager le mécanisme et ils ont toute liberté de le faire ou non.

La raison d'être de l'attitude de ces Etats membres tient sans doute au fait que le mécanisme est trop rigide. Sa deuxième étape (l'instauration à titre provisoire par tous les Etats membres de l'obligation de visa à l'égard du pays tiers en cause), par son caractère quasi-automatique, dissuade les Etats membres de recourir au mécanisme dans la crainte de contribuer à provoquer une crise majeure, soit dans les relations extérieures avec le pays tiers concerné, soit au plan interne. En effet, la deuxième étape du mécanisme ne peut être mise en échec que par une décision prise par le Conseil à la majorité qualifiée. Dans le schéma du mécanisme de réciprocité, la prise d'une telle décision s'analyse obligatoirement comme la manifestation du refus par les Etats membres d'agir en solidarité avec l'Etat membre concerné.

Cette première conclusion d'une inadéquation du mécanisme de solidarité est renforcée quand on prend en considération l'élargissement de l'Union. La situation décrite à l'article 1er paragraphe 4 du règlement (CE) n° 539/2001 peut être invoquée après le 1.5.2004 par les nouveaux Etats membres à l'égard des pays tiers qui continuent à soumettre leurs

[1] Document JAI-B-1(2004)1372 du 18.2.2004

ressortissants à l'obligation de visa. Tous les nouveaux Etats membres sont juridiquement en mesure de recourir, à l'égard de plusieurs pays tiers, au mécanisme de réciprocité. Les insuffisances et risques du mécanisme de réciprocité constatés depuis 2001 prennent ainsi une acuité toute particulière dans le contexte de l'élargissement et rendent encore plus impérieux la nécessité d'une révision de ce mécanisme.

Une telle révision n'a pas pour objet d'atténuer la solidarité qui caractérise la politique commune dans le domaine des visas en escamotant la réciprocité du règlement (CE) n° 539/2001. La réciprocité reste un principe fondamental de la politique des visas et reste un des critères de référence (énumérés au 5° considérant du règlement) à prendre en considération lorsqu'il s'agit de fixer ou modifier les listes de pays tiers annexées au règlement (CE) n° 539/2001. La présente proposition vise essentiellement à introduire un mécanisme opérationnel plus souple, plus réaliste, et donc, de nature à effectivement être utilisé. Méconnaissant la dimension politique de la réciprocité, le mécanisme actuel est apparu en effet être trop maximaliste et trop lourd de risques politiques pour jouer un rôle utile. Il privilégie aveuglément la représaille en laissant complètement de côté l'approche diplomatique de la question, et ceci alors même qu'aucun des critères régissant la fixation des listes positive et négative n'a de valeur absolue ; cette fixation se fait en effet « par le biais d'une évaluation pondérée au cas par cas de divers critères liés notamment à l'immigration clandestine, à l'ordre public et à la sécurité ainsi qu'aux relations extérieures de l'Union avec les pays tiers, tout en tenant compte également des implications de la cohérence régionale et de la réciprocité ».

Le mécanisme proposé entend également remédier à un défaut fondamental du système antérieur dans lequel le déclenchement de la procédure résultait du seul Etat membre concerné par l'instauration de l'obligation de visa par un pays tiers. La Commission estime qu'une situation de non-réciprocité revêt une importance capitale pour la politique commune des visas et que la discussion de cette situation au plan communautaire, de façon à dégager une réponse appropriée, ne doit pas dépendre du bon vouloir d'un seul Etat membre. Le principe qui doit guider la politique commune de visas est la réciprocité fondée sur la solidarité entre tous les Etats membres vis-à-vis des mesures qui sont prises à l'encontre d'un d'entre eux. Afin d'assurer cette solidarité et de protéger les intérêts communautaires, il est essentiel de prévoir un mécanisme qui permet à la Commission de disposer d'un instrument de négociation réel et effectif, qui doit être cohérent avec la politique globale de relations extérieures de l'Union.

Sur la base des considérations ci-dessus, la Commission propose donc un mécanisme qui devrait assurer de façon plus effective le respect du principe de réciprocité, essentiel à la politique commune des visas.

Commentaire des articles :

Article 1er :

Observations sur la rédaction proposée de l'article 1er paragraphe 4 du règlement (CE) n° 539/2001 :

L'emploi du terme « L'instauration » indique clairement qu'il s'agit de la situation nouvelle créée par la décision d'un pays tiers de l'annexe II de soumettre à l'obligation de visa les ressortissants d'un ou plusieurs Etats membres qui auparavant étaient exemptés de cette obligation. Afin d'indiquer clairement que le mécanisme doit s'appliquer également aux

situations préexistantes au nouveau règlement et maintenues à la date d'entrée en vigueur de celui-ci, une disposition spécifique est prévue à l'article 2.

- Point a) :

Il s'agit de rendre automatique et transparente l'information sur une situation de non-réciprocité. L'Etat membre concerné est désormais dans l'obligation de notifier une telle situation.

- Point b) :

Il convient de mettre fin au dispositif actuel qui privilégie de façon excessive la dimension de représaille en en faisant la réponse « normale », à laquelle le Conseil peut déroger.

Afin de pouvoir dégager la solution la plus appropriée face à la situation de non-réciprocité constatée, il importe que la Commission entame des démarches avec le pays tiers, et ceci dans le but que celui-ci applique de nouveau l'exemption de visa aux ressortissants de l'Etat membre concerné. Ce rôle de la Commission est cohérent avec le fait qu'il y a compétence communautaire exclusive pour agir sur le plan externe en matière d'obligation/exemption de visa. Les constatations de la Commission doivent faire l'objet d'un rapport à remettre au Conseil. La remise du rapport devrait intervenir dans des délais brefs, à la mesure de l'urgence de la situation, tout en assurant un délai réaliste pour pouvoir évaluer les circonstances et entamer les démarches diplomatiques appropriées en vue de rétablir l'exemption de visa.

- Point c) :

La rédaction proposée est inspirée par la volonté que le mécanisme de réciprocité reste plus proche des schémas habituels de décision en la matière. C'est ainsi que la Commission peut assortir son rapport au Conseil d'une proposition de rétablissement de l'obligation de visa à titre provisoire à l'égard du pays tiers concerné. Ce rétablissement provisoire, qui doit en tout cas prendre fin en même temps que le pays tiers met fin à sa mesure, constitue une possibilité, à décider par le Conseil à la majorité qualifiée. La fixation d'un bref délai dans lequel le Conseil doit statuer vise à garantir l'efficacité d'une mesure conçue comme devant permettre, le cas échéant, une réaction rapide à l'égard du pays tiers en cause, étant entendu qu'il s'agit là d'une mesure de sauvegarde, dont l'application dans le temps est provisoire.

- Point d) :

La possibilité pour la Commission de proposer la mesure provisoire ne doit pas être conditionnée pas la présentation antérieure d'un rapport au Conseil. Il se peut que certaines circonstances rendent nécessaire la présentation d'urgence de cette proposition de mesure provisoire. Il est évident que dans l'exposé des motifs de sa proposition, la Commission s'expliquera sur les circonstances qui ont conduit à recourir à cette procédure sans rapport préalable. L'urgence qui justifie la démarche de la Commission rend nécessaire que le Conseil se prononce dans un bref délai.

- Point e) :

Le rétablissement de l'obligation de visa, selon les modalités prévues aux points c) et d), reste une mesure spécifique et provisoire par rapport au transfert du pays tiers en cause de la liste positive à la liste négative du règlement (CE) n° 539/2001. Afin d'assurer l'efficacité de la

réaction à l'égard du pays tiers à l'origine de la situation de non réciprocité, il convient de préciser que la mesure provisoire n'affecte pas la possibilité de proposer un tel transfert. Il convient en outre de prévoir que l'absence de réaction du pays tiers à la mesure provisoire entraîne dans un délai rapproché la présentation par la Commission d'une proposition de transfert du pays tiers à l'annexe 1.

- Point f) :

Il s'agit des procédures à appliquer lorsque le pays tiers décide de mettre fin à l'obligation de visa. Le schéma est repris des points e) et f) du mécanisme actuel. Toutefois, la fin du rétablissement provisoire de l'obligation de visa coïncide exactement avec la date de l'entrée en vigueur de la suppression de l'obligation de visa par le pays tiers.

.

Article 2 :

L'article 2 vise à établir clairement que le mécanisme doit également s'appliquer à la situation constatée à l'entrée en vigueur du règlement, qui oblige les Etats membres à notifier toute instauration de visa par un pays tiers, c'est-à-dire aux cas de maintien à ce moment par un/plusieurs pays tiers de l'annexe II de l'obligation de visa à l'égard des ressortissants d'un Etat membre. Sur le modèle de ce qui est prévu pour l'instauration de l'obligation de visa, il importe de fixer un délai strict de notification par l'Etat membre concerné. Les différentes modalités du mécanisme s'appliquent au maintien comme à l'instauration de l'obligation de visa.

La situation de maintien de l'obligation de visa n'a pas été traitée dans l'article 1er parce qu'il s'agit de la situation spécifique qui se présentera à l'entrée en vigueur du présent règlement. Il s'agit d'une mesure transitoire applicable seulement lors du passage du régime actuel laissant à l'Etat membre concerné le choix de déclencher le mécanisme de réciprocité vers le nouveau système qui oblige chaque Etat membre à notifier l'instauration d'une obligation de visa par un pays tiers. Il n'y a donc pas lieu d'intégrer cette matière, le maintien de l'obligation de visa, dans le dispositif du règlement (CE) n° 539/2001, lequel se limite à couvrir les situations futures d'instauration de l'obligation de visa par un pays tiers.

2004/0141 (CNS)

RÈGLEMENT DU CONSEIL

modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 en ce qui concerne le mécanisme de réciprocité

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 62, point 2 b) i),

vu la proposition de la Commission[2],

vu l'avis du Parlement européen[3],

considérant ce qui suit:

(1) Le mécanisme prévu à l'article 1er, paragraphe 4, du 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 Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation [4] s'est révélé inadapté pour répondre à des situations de non réciprocité dans lesquelles un pays tiers figurant à l'annexe II dudit règlement, c'est-à-dire un pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de visa, maintient ou instaure une obligation de visa à l'égard des ressortissants d'un ou plusieurs Etats membres. La solidarité envers les Etats membres qui subissent ces situations de non réciprocité exige d'adapter le mécanisme existant pour en assurer l'efficacité.

(2) Compte tenu de la gravité de telles situations de non réciprocité, il importe qu'elles fassent obligatoirement l'objet d'une notification par le ou les Etats membres concernés. En vue de parvenir à ce que le pays tiers en cause applique de nouveau l'exemption de visa aux ressortissants des Etats membres concernés, il y a lieu de prévoir un mécanisme combinant des actions de niveaux et intensités variables pouvant être mises en œuvre rapidement. Il convient ainsi que la Commission entame sans tarder des démarches auprès du pays tiers, fasse rapport au Conseil et ait la possibilité à tout moment de proposer au Conseil de prendre une décision provisoire de rétablissement de l'obligation de visa à l'égard des ressortissants du pays tiers en cause. Le recours à une telle décision provisoire ne doit pas faire obstacle à la possibilité de transférer le pays tiers en cause à cette annexe I du règlement (CE) n° 539/2001. Il convient en outre de prévoir un lien temporel entre l'entrée en vigueur de la mesure provisoire et une éventuelle proposition de transfert de ce pays à l'annexe I.

(3) Il convient que la décision d'un pays tiers d'établir ou de rétablir l'exemption de visa à l'égard des ressortissants d'un ou de plusieurs Etats membres mette fin

---

2 JO C […] du […], p. […].
3 JO C […] du […], p. […].
4 JO L 81 du 21.3.2001, p. 1

automatiquement au rétablissement provisoire de l'obligation de visa qui aurait été décidé par le Conseil.

(4) Il y a lieu de modifier le règlement (CE) n° 539/2001 en conséquence.

(5) Il convient de prévoir un régime transitoire pour le cas où, au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement, des Etats membres sont soumis à une obligation de visa par les des pays tiers figurant à l'annexe II du règlement (CE) n° 539/2001. 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 Etats à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, qui relève du domaine visé à l'article 1er, point A, de la décision 1999/437/CE du 17 mai 1999 relative à certaines modalités d'application dudit accord.

(6) Le Royaume-Uni et l'Irlande ne sont pas liés par le règlement (CE) n° 539/2001. Ils ne participent donc pas à l'adoption du présent règlement et ne sont pas liés par son application, ni soumis à celle-ci.

(7) Le présent règlement constitue un acte fondé sur l'acquis de Schengen ou qui s'y rapporte, au sens de l'article 3, paragraphe 1 de l'acte d'adhésion,

A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

A l'article 1er du règlement (CE) n° 539/2001, le paragraphe 4 est remplacé par le texte suivant :

«4. L'instauration, par un pays tiers figurant sur la liste de l'annexe II, de l'obligation de visa à l'égard des ressortissants d'un Etat membre donne lieu à l'application des dispositions suivantes :

a) dans les dix jours de l'annonce ou de l'application de cette instauration par le pays tiers, l'Etat membre concerné en fait notification par écrit à la Commission ; cette notification est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne,* série C ;

b) la Commission entame immédiatement des démarches avec les autorités du pays tiers en cause en vue du rétablissement de l'exemption de visa et, au plus tard dans les six mois à compter de la publication de la notification, en fait rapport au Conseil ;

c) A la lumière des conclusions de son rapport, la Commission peut soumettre au Conseil une proposition de mesure provisoire visant au rétablissement temporaire de l'obligation de visa à l'égard des ressortissants du pays tiers en cause. Le Conseil statue sur cette proposition dans les trois mois à la majorité qualifiée ;

d) Si elle l'estime justifié, la Commission peut, sans rapport préalable, présenter la proposition visée au point c). La procédure prévue au point c) s'applique à cette proposition ;

e) La procédure visée aux points c) et d) n'affecte pas le pouvoir de la Commission de présenter une proposition de modification du présent règlement en vue du transfert du pays

tiers concerné à l'annexe I. En tout état de cause dans le cas où une mesure provisoire telle que visée aux points c) et d) a été décidée, la proposition de modification du présent règlement est présentée par la Commission au plus tard six mois après l'entrée en vigueur de la mesure provisoire ;

f) lorsque le pays tiers supprime l'obligation de visa, l'Etat membre notifie cette suppression à la Commission. Cette notification est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*, série C. Un éventuel rétablissement provisoire de visa décidé conformément au point c) prend fin automatiquement à la date d'entrée en vigueur de la suppression de l'obligation de visa par le pays tiers concerné.

Article 2

Les Etats membres dont les ressortissants sont, à la date d'entrée en vigueur du présent règlement, soumis à l'obligation de visa par un pays tiers figurant à l'annexe II du règlement (CE) n° 539/2001, en font notification par écrit à la Commission dans les dix jours de cette entrée en vigueur. La notification est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*, série C.

Les dispositions de l'article 1er, paragraphe 4, points b) à f), du règlement (CE) n° 539/2001 tel que modifié par le présent règlement s'appliquent.

Article 3

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 au traité instituant la Communauté européenne.

Fait à Bruxelles, le […]

Par le Conseil
Le Président
[...]