PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

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

PROVISOIRE
2006/0062(CNS)

5.12.2006

*

PROJET DE RAPPORT

sur la proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord visant à faciliter la délivrance de visas de court séjour entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie
(COM(2006)0188 – C6-0169/2006 – 2006/0062(CNS))

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

Rapporteur: Maria da Assunção Esteves

Légende des signes utilisés

*	Procédure de consultation *majorité des suffrages exprimés*
**I	Procédure de coopération (première lecture) *majorité des suffrages exprimés*
**II	Procédure de coopération (deuxième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune* *majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
***	Avis conforme *majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE*
***I	Procédure de codécision (première lecture) *majorité des suffrages exprimés*
***II	Procédure de codécision (deuxième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune* *majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
***III	Procédure de codécision (troisième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun*

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

Amendements à un texte législatif

Dans les amendements du Parlement, le marquage est indiqué en ***gras et italique***. Le marquage en *italique maigre* est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du texte législatif pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

SOMMAIRE

Page

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....5

EXPOSÉ DES MOTIFS.....6

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord visant à faciliter la délivrance de visas de court séjour entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie
(COM(2006)0188 – C6-0169/2006 – 2006/0062(CNS))

(Procédure de consultation)

Le Parlement européen,

– vu la proposition de décision du Conseil (COM(2006)0188)[1],

– vu l'article 62, paragraphe 2, points b) i) et ii), et l'article 300, paragraphe 2, premier alinéa, du traité CE,

– vu l'article 300, paragraphe 3, premier alinéa, du traité CE, conformément auquel il a été consulté par le Conseil (C6-0169/2006),

– vu l'article 51 et l'article 83, paragraphe 7, de son règlement,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et l'avis de la commission des affaires étrangères (A6-0000/2006),

1. approuve la conclusion de l'accord;

2. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres et de la Fédération de Russie.

[1] Non encore publiée au JO.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Historique et raisons de l'accord

1.1. Historique

La conclusion d'un accord entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie visant à faciliter la délivrance de visas de court séjour fut décidée lors du sommet de Saint-Pétersbourg de mai 2003, au cours duquel la Russie et l'UE s'engagèrent aussi à examiner les conditions d'exemption de l'obligation de visa, dans une perspective à long terme. Lors du sommet, les deux parties marquèrent leur volonté de renforcer les liens mutuels sur la base de la création de quatre "espaces communs", dont un espace commun de liberté, de sécurité et de justice. Les négociations avec la Fédération de Russie en vue d'un accord visant à faciliter la délivrance de visas de court séjour ont été engagées à Bruxelles, les 20 et 21 octobre 2004, parallèlement aux négociations relatives à l'accord de réadmission des immigrants illégaux entamées, elles, en janvier 2003. En vérité, la conclusion des deux accords - de délivrance de visas et de réadmission - constitue l'une des rares illustrations des progrès accomplis à ce jour sur la voie de la réalisation de cet espace commun. Les deux textes complets ont été paraphés à Moscou le 4 avril 2006. L'accord visant à faciliter la délivrance de visas et celui sur la réadmission étant liés, les deux textes devront être signés et conclus et entrer en vigueur simultanément. Ces accords s'inscrivent dans une logique d'équilibre politique réciproque.

À ce jour, l'UE a engagé des négociations visant à instituer un régime facilité de délivrance de visas avec la Russie, l'Ukraine, le Maroc et la Chine. Le 15 novembre 2006, le Conseil a défini les mandats pour l'ouverture de négociations avec les pays des Balkans occidentaux (Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Monténégro et Serbie) et fixé la date limite à juin 2007. L'accord avec la Russie est le premier à être conclu. D'une manière générale, ces accords s'inscrivent dans une logique de renforcement des liens avec les pays voisins (à l'exception de la Chine, pour laquelle les objectifs sont touristiques) et ils concourent à la concrétisation d'un "espace européen commun".

Les relations entre l'Union européenne et la Russie se trouvent actuellement dans une phase cruciale marquée certes par la perspective d'un nouvel accord de partenariat et de coopération après 2007 mais aussi par l'inquiétude suscitée par la situation des droits de l'Homme en Russie. L'accord à l'examen visant à faciliter la délivrance de visas, peu ambitieux, illustre bien le caractère avant tout pragmatique de ces relations. Toutefois, le cadre de coopération entre l'UE et la Russie ne saurait négliger le principe de conditionnalité qui caractérise la politique de voisinage et qui était pratiquement absent de l'accord de partenariat et de coopération de 1997. L'objectif à long terme que constitue l'exemption de visa pour circuler entre les deux territoires ne doit pas faire oublier que les règles fondamentales de l'État de droit et de la démocratie doivent être respectées par les parties contractantes.

1.2. Raisons

L'accord visant à faciliter la délivrance de visas entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie promeut la circulation des personnes, les contacts entre les peuples. Il constitue la manifestation d'une pratique de la coopération et du voisinage qui prend racine dans le projet d'espace européen commun de liberté, de sécurité et de justice.

Le but recherché est de débureaucratiser, de faciliter, la délivrance de visas de court séjour pour certaines catégories de citoyens de l'Union européenne et de la Fédération de Russie (parents proches, hommes et femmes d'affaires, membres de délégations officielles, étudiants, personnes participant à des manifestations scientifiques, culturelles ou sportives, journalistes, personnes souhaitant se rendre dans un cimetière civil ou militaire, conducteurs fournissant des services de transport international de marchandises et de personnes).

L'intérêt de l'accord tient essentiellement au fait qu'il contribuera à resserrer la communication entre l'Union européenne et la Fédération de Russie, à promouvoir les échanges entre civilisations et à construire une Europe élargie. Il renforce la confiance et le dialogue et encourage une interaction de plus en plus humaine et intense entre les deux espaces.

2. Rôle du Parlement européen

Il ne fait aucun sens que le Parlement européen ait, en matière de conclusion d'accords internationaux, un rôle de simple observateur. En vérité, le Parlement est consulté seulement lorsqu'il n'est plus possible de modifier le contenu de l'accord ni d'en empêcher la conclusion. Certes, l'article 300 du Traité ne donne au Parlement qu'une simple compétence consultative en la matière. Malgré tout, le Conseil et la Commission devraient tenir le Parlement régulièrement informé dès le début des négociations: il existe un devoir de coopération loyale (article 10 du Traité) qui régit non seulement les relations entre les États membres et les institutions communautaires mais également les relations entre les institutions elles-mêmes. Le Parlement européen ne manquera pas de rappeler le Conseil et la Commission à ce devoir d'information à l'occasion des futurs accords conclus entre l'UE et des pays tiers.

Le Parlement se félicite de la présentation prochainement d'un Code communautaire des visas (proposition de règlement du Parlement et du Conseil, COM(2006)403), soumis à la codécision et dont les principes essentiels devront être respectés dans chaque accord concret visant à faciliter la délivrance de visas.

L'objet des accords internationaux et la question complexe des migrations, indissociable de ces accords, imposent de fonder toute décision européenne en la matière sur une base démocratique. De la même façon, le traité constitutionnel donnera à la politique extérieure de l'Union l'unité et la cohérence nécessaires et dotera le Parlement de pouvoirs de décision.

3. Conditions générales et problèmes

3.1. Le succès de l'accord visant à faciliter la délivrance de visas exige que soient réunies des conditions de véritable réciprocité. Le Parlement européen a quelques doutes quant au contrôle du respect de ces conditions dans l'accord à l'examen.

3.1.2. Le Parlement rappelle les procédures complexes d'enregistrement obligatoire auxquelles sont soumis tous les visas russes, rendant d'autant plus difficiles les voyages vers la Russie et à l'intérieur de la Russie. Le Parlement exhorte les ministres de la justice et des affaires intérieures de Russie et de l'UE à faire plus pour que soient garantis l'équilibre et la réciprocité et il leur demande de le tenir informé des initiatives prises et de l'évolution constatée dans ce sens. L'accord visant à faciliter la délivrance des visas n'aura aucun effet véritablement utile tant que subsisteront les procédures d'enregistrement complexes actuellement exigées par les autorités russes.

La présidence autrichienne a informé le Parlement que des négociations étaient d'ores et déjà en cours pour trouver une solution visant à simplifier ces procédures et même à modifier la législation de la Fédération de Russie, mais le Parlement n'a pas encore eu connaissance de résultats concrets. Il demande à être régulièrement informé par la Commission et par le Conseil de tout progrès dans ce domaine.

3.1.3. Le Parlement européen juge inapproprié qu'un voyage vers certaines régions de Russie comme la République de Tchétchénie ou certaines régions de Russie orientale et la Sibérie, nécessite une autorisation complémentaire ou le paiement d'une taxe supplémentaire, alors qu'un visa communautaire de Schengen permet de voyager sans restriction. Il souligne la nécessité de renforcer les consultations entre les parties afin de faciliter l'accès des journalistes et des ONG à la République de Tchétchénie. Il relève les difficultés rencontrées ces dernières années par des journalistes, des membres du clergé, des missionnaires étrangers et des membres d'organisations de la société civile lorsqu'ils demandent l'obtention et le renouvellement de visas vers la Russie. Il espère que la mise en œuvre effective de l'accord à l'examen aplanira tous ces obstacles.

3.1.4. Le Parlement européen suggère de remettre sérieusement en question la règle qui veut que l'on dispose d'une invitation préalable pour voyager de l'UE vers la Russie, tout comme les cas exceptionnels dans lesquels des États membres de l'UE l'appliquent eux aussi. Le régime de l'invitation n'apporte aucune valeur ajoutée à la circulation des personnes et encourage la corruption. Le Parlement affirme également qu'il ne fait aucun sens d'exclure de l'accord des touristes qui ont fait bon usage de visas antérieurs.

3.1.5. Le Parlement européen regrette que l'article 5, paragraphe 1, point a), de l'accord - délivrance de visas à entrées multiples - n'inclue pas les députés au Parlement européen, dont le statut tel que prévu dans les traités leur garantit les mêmes privilèges et immunités que les membres des parlements nationaux. Dans le même ordre d'idées, il regrette aussi que l'article 11 - passeports diplomatiques - n'inclue pas le laissez-passer de l'Union européenne dont sont titulaires les députés au Parlement européen.

3.1.6. L'Union européenne doit intensifier le dialogue avec la Russie afin que la politique de visas russe soit adaptée à celle conduite par l'UE. Le Parlement demande instamment à la Commission de fournir aux autorités russes l'expertise nécessaire pour que ce pays puisse atteindre des conditions de véritable réciprocité dans le traitement des visas.

3.2. Une politique de l'Union visant à faciliter la délivrance de visas, à promouvoir la communication dans les relations de voisinage et à assouplir l'accès de citoyens de pays tiers à

l'espace communautaire appelle nécessairement une cohérence dans ses volets aussi bien intérieur qu'extérieur. Le Parlement européen rappelle combien l'élaboration d'un Code communautaire des visas sera, à cet égard, extrêmement positive. Or, ce code n'a eu aucune incidence sur l'accord visant à faciliter la délivrance de visas avec la Russie.

Il importe qu'au moment de conclure des accords internationaux, la Commission et le Conseil tiennent compte aussi bien de la législation communautaire en vigueur que de la législation en cours d'élaboration.

3.2.1. Le Parlement rappelle à cet égard que le COREPER a adopté, le 20 décembre 2005, une "approche commune de la politique de visas de l'Union", dans laquelle sont définis des critères concernant la conclusion d'un accord visant à faciliter la délivrance de visas, parmi lesquelles les objectifs de la politique extérieure, l'existence préalable d'un accord de réadmission, la mise en œuvre d'accords bilatéraux en vigueur, les questions de sécurité, les mouvements migratoires. Le Parlement n'a pas connaissance que la Commission ou le Conseil aient procédé à une telle évaluation dans le cas de l'accord UE-Russie. Il demande donc à la Commission de l'informer des résultats de l'évaluation réalisée dans la perspective de la conclusion de l'accord. Il insiste pour être tenu informé de cette évaluation lors de l'examen de tout accord futur visant à faciliter la délivrance de visas entre l'UE et des pays tiers.

3.3. La conditionnalité doit aussi être un élément structurant de la politique extérieure de l'Union en matière de visas.

3.3.1. Les relations de l'Union européenne avec la Russie devraient être soumises au principe de conditionnalité, à l'image de la politique européenne de voisinage. En vertu de ce principe, il ne devrait pas y avoir de facilitation ni même d'exemption de visa sans, en contrepartie, respect des règles de la démocratie et de l'État de droit.

3.3.2. Contrairement à la position adoptée récemment par le Parlement européen lors de la négociation et de la conclusion d'accords internationaux avec des pays tiers, l'accord avec la Russie visant à faciliter la délivrance de visas ne comporte aucune clause en matière de droits de l'Homme et de démocratie, qui soit d'application réciproque et dont la violation puisse donner lieu à la suspension ou même à l'annulation de l'accord.

Le Parlement rappelle qu'au paragraphe 8 de sa résolution sur la clause relative aux droits de l'Homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne (2005/2057 (INI)), il a demandé que "la clause relative aux droits de l'Homme et à la démocratie [soit étendue] à tous les nouveaux accords entre l'Union européenne et des pays tiers, qu'ils soient industrialisés ou en développement, y compris en ce qui concerne les accords sectoriels, les échanges commerciaux et l'assistance technique ou financière, à l'instar de ce qui a été fait avec les États ACP".

3.3.3. En outre, l'objectif à long terme visant à exempter de visa les personnes se déplaçant entre l'Union européenne et la Russie devra observer ce même principe de conditionnalité, propre aux accords de voisinage établis entre l'UE et des pays tiers. Même si la Russie n'est pas incluse dans cette politique, la Commission a affirmé, dans sa communication sur les relations avec la Russie (COM(2004)106), que les mesures dans ce domaine "devront être cohérentes avec la politique de voisinage de l'Union et inclure les éléments pertinents de cette politique".

Le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil, qui institue une cohérence régionale dans la politique d'exemption de visa pour les personnes qui se déplacent entre l'UE et des pays tiers, va dans le même sens.