



PARLEMENT EUROPÉEN

2014 - 2019

---

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

---

23.2.2015

## **DOCUMENT DE TRAVAIL**

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au code des visas de l'Union (code des visas)

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

Rapporteur: Juan Fernando López Aguilar

DT\1051030FR.doc

PE541.448v02-00

**FR**

*Unie dans la diversité*

**FR**

## **Introduction**

Souvent perçue comme une question technique, la politique en matière de visas revêt toutefois une grande importance, non seulement dans les relations avec les pays tiers, pour lutter contre l'immigration irrégulière, préserver l'ordre public et la sécurité ou produire des gains économiques, mais également en raison de son incidence directe sur les demandeurs de visa et sur les citoyens de l'Union, qu'il s'agisse de membres de la famille, de relations d'affaires ou d'amis des ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa.

Le présent document replace la proposition sur le code des visas dans le cadre global de la politique en matière de visas, en rappelle le contexte et résume certaines de ses dispositions essentielles. Il pose en conclusion un certain nombre de questions auxquelles il conviendra de répondre.

### **Le code des visas**

La création de l'espace Schengen sans contrôles aux frontières intérieures exigeait, en toute logique, le développement d'une politique commune en matière de visas. Cette politique englobe aujourd'hui les listes communes des pays dont les ressortissants sont soumis à une obligation de visa pour entrer dans l'espace Schengen et de ceux qui en sont exonérés (règlement (CE) n° 539/2001), les règles relatives à l'instauration d'un format uniforme de visas Schengen, ainsi que le système d'information sur les visas (VIS), une série d'accords internationaux sur la facilitation de la délivrance des visas et le code des visas.

Le code des visas (règlement (CE) n° 810/2009), adopté en codécision par le Parlement et le Conseil, fixe les conditions et les procédures de délivrance des visas par les consulats. Il a remplacé les instructions consulaires communes, précédemment utilisées, et a ainsi contribué à considérablement consolider, simplifier et développer l'acquis sur les visas.

### **"Une politique des visas plus intelligente au service de la croissance économique" (COM(2014) 165)**

L'article 57, paragraphe 1, du code des visas imposait à la Commission d'établir, deux ans après l'entrée en application de l'ensemble de ses dispositions (c'est-à-dire au 5 avril 2013), un rapport d'évaluation sur son application, assorti d'un examen des résultats obtenus et de la mise en œuvre de ses dispositions.

Sans prétendre à l'exhaustivité, le rapporteur souhaite attirer l'attention sur les aspects suivants du rapport:

Si la Commission conclut que "le code des visas clarifie et simplifie le cadre juridique" (p. 14) et que l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière a été globalement atteint (p. 7), elle reconnaît aussi que "la mise en œuvre des dispositions juridiques n'a pas été optimale" (p. 15) et que "les objectifs relatifs aux garanties procédurales n'ont pas été suffisamment atteints. Tant les demandeurs individuels que les professionnels ont estimé que certaines procédures de traitement des demandes étaient longues, lourdes et coûteuses" (p. 8).

La mise en œuvre semble poser deux types de problèmes. Tout d'abord, la Commission fait état de situations dans lesquelles les consulats n'appliquent pas le code comme il se doit. L'externalisation en est un exemple. Tandis que le code l'envisage comme une mesure de

"dernier recours" uniquement, la Commission indique que "les États membres optent, dans la plupart des cas, pour une coopération avec un prestataire de services extérieur sans étudier d'autres possibilités". Qui plus est, "on observe très souvent qu'un accès direct au consulat n'est pas possible en cas d'externalisation" (p. 14), alors que l'article 17, paragraphe 5, l'exige.

Le rapporteur invite la Commission à faire plein usage de ses prérogatives (parmi lesquelles figurent les discussions avec les États membres, les évaluations Schengen, mais également, si nécessaire, les procédures en manquement) pour veiller à la bonne application du code.

Ensuite, la Commission met en évidence des problèmes de mise en œuvre liés à la formulation du code. Ainsi, "le nombre de visas à entrées multiples de longue durée effectivement délivrés est nettement inférieur à ce qu'il pourrait être" (p. 11). Elle l'explique par la formulation du code, qui contient une clause impérative en ce qui concerne les visas à entrées multiples, laquelle est cependant "contrecarrée par l'appréciation discrétionnaire des conditions d'octroi de ce type de visa" (p. 11), dans laquelle entrent en ligne de compte les notions d'"intégrité" et de "fiabilité". La Commission fait ainsi ressortir l'importante marge d'appréciation dont bénéficient souvent les consulats.

Enfin, elle relève des cas où la pratique montre qu'il est nécessaire de modifier le code. Par exemple, l'absence de représentation des États membres dans certains pays tiers peut obliger un demandeur de visa à se rendre au consulat de l'État membre compétent qui se situe dans un autre pays tiers, alors qu'un État membre est représenté dans son pays.

Ce rapport est assorti d'un document de travail détaillé des services de la Commission (SWD(2014) 101). Le rapporteur tient à remercier les services de la Commission pour cet excellent document qui porte un regard très utile sur le fonctionnement concret du processus de demande de visa et en identifie les aspects positifs et plus problématiques.

### **La proposition à l'examen**

La proposition à l'examen a été présentée sur la base de l'article 57, paragraphe 2, du code, qui invite la Commission à faire, "le cas échéant, des propositions appropriées en vue de modifier" le règlement à la suite de son évaluation.

Les propositions portent sur les procédures de délivrance des visas ainsi que sur la gestion administrative et l'organisation des consulats:

Les propositions en matière de procédure faites par la Commission visent à répondre aux critiques fréquemment émises quant aux procédures de visa, jugées trop "longues, lourdes et coûteuses" (voir ci-dessus). Si elle ne modifie pas les critères de base applicables à l'examen de la demande, la Commission propose un certain nombre de mesures qui visent à apporter des assouplissements procéduraux.

Il s'agit notamment d'une plus grande flexibilité en ce qui concerne les échéances applicables au dépôt d'une demande de visa, d'exigences plus claires en ce qui concerne les documents nécessaires, de délais plus courts, d'assouplissements pour les membres de la famille de citoyens de l'Union, ou de l'introduction de la possibilité de mener des entretiens avec les demandeurs par des moyens modernes de communication.

La Commission propose également de tenir compte de l'utilisation du VIS, qui comporte les données des demandeurs de visa, y compris leurs empreintes digitales. Le VIS permet à n'importe quel consulat de récupérer l'ensemble des demandes antérieures. L'introduction proposée des notions de "demandeur enregistré dans le VIS" et de "voyageur régulier enregistré dans le VIS", qui s'accompagnerait de certains assouplissements pour ces personnes, semble donc tout à fait logique. De l'avis du rapporteur, les demandeurs qui ont fait un usage légal de plusieurs visas et sur lesquels des informations fiables sont à présent disponibles dans le VIS devraient clairement bénéficier d'un traitement autre que les primo-demandeurs.

En outre, la Commission propose de supprimer l'obligation faite à tous les demandeurs de se présenter en personne, ce qui répond à des changements constatés dans la pratique: les demandeurs qui apportent leur demande n'ont, en règle générale, affaire qu'à des membres du personnel du prestataire de services extérieur ou du personnel consulaire qui n'interviennent pas dans la décision d'obtention du visa. La pratique antérieure qui voulait que les demandeurs rencontrent à cette occasion des membres responsables du personnel consulaire appelés à trancher, a de fait disparu, privant ainsi le dépôt en personne d'une grande partie de son intérêt. De l'avis de la Commission, il devrait donc être exigé uniquement lors d'une première demande, qui nécessite un relevé des empreintes digitales. Le rapporteur approuve cette proposition, pour autant que les consulats conservent le pouvoir de demander au demandeur de se déplacer.

Le rapporteur tient également à mettre en évidence les propositions relatives aux visas à entrées multiples. À la lumière de l'analyse d'impact, la Commission considère les visas à entrées multiples comme une solution avantageuse pour les deux parties dans la mesure où ils "sont susceptibles d'alléger la charge administrative des consulats" et sont "une très importante mesure d'assouplissement procédural en faveur de certaines catégories de voyageurs" (p. 3 de la proposition). La Commission propose que — en lieu et place des dispositions actuelles plus discrétionnaires et non harmonisées — les voyageurs réguliers enregistrés dans le VIS et qui ont fait un usage légal de deux visas obtenus au cours des 12 derniers mois se voient délivrer un visa à entrées multiples d'une durée de validité d'au moins trois ans et que ceux qui ont fait un usage légal de ce visa à entrées multiples se voient délivrer un visa à entrées multiples d'une durée de validité de cinq ans, si elles en font la demande dans un délai d'un an après la date d'expiration du visa à entrées multiples de trois ans.

Pour les cas décrits plus haut d'absence de représentation, la Commission propose d'introduire désormais le principe d'une "représentation obligatoire" qui permettrait à un demandeur de déposer sa demande dans un consulat présent dans son pays de résidence.

Le rapporteur soutient pleinement les assouplissements procéduraux proposés, dans la mesure où ils sont réalistes; les difficultés d'obtention d'un visa doivent en effet résulter des critères de fond et non de la procédure.

Plusieurs propositions relatives à l'organisation portent sur les travaux des prestataires de service extérieurs, auxquels il est de plus en plus fait appel. La Commission propose que l'externalisation ne soit plus uniquement le "dernier recours" et que les consulats ne soient plus tenus de maintenir un "accès direct" à ces derniers. Une autre innovation consisterait à

permettre aux États membres la mise en place de mécanismes temporaires de délivrance, à titre exceptionnel, de visas à la frontière extérieure (en vue de promouvoir le tourisme de court séjour). S'il est favorable à ce concept, le rapporteur souligne tout de même qu'une telle procédure ne saurait compromettre la procédure générale de délivrance des visas et tous les garde-fous qu'elle prévoit.

### **Questions à examiner**

S'il salue la proposition et l'esprit qui la sous-tend, le rapporteur n'en est pas moins convaincu qu'il conviendrait d'approfondir un certain nombre de points, parmi lesquels les questions suivantes:

#### **Serait-il possible de faire davantage pour les visas humanitaires?**

Cette révision du code intervient à une période particulièrement difficile, qui voit un nombre incalculable de véritables demandeurs d'asile, en quête de protection, périr en mer Méditerranée en essayant de rejoindre l'Union européenne. L'étude sur les visas humanitaires apporte des idées sur la manière de renforcer le concept de visas humanitaires, mais il conviendrait aussi d'en envisager d'autres.

#### **Serait-il possible de faire davantage pour garantir la bonne mise en œuvre du code par les consulats?**

Les différents rapports de la Commission contiennent plusieurs références à des dispositions du code qui ne sont pas respectées. Bien que la politique des visas soit intégrée dans le système d'évaluation Schengen, la question se pose de savoir si l'on pourrait encore renforcer les mécanismes de suivi et de mise en œuvre.

#### **Comment s'assurer que les procédures ne soient pas "trop lourdes" mais qu'elles parviennent efficacement à leur objectif?**

La proposition va certainement dans la bonne direction, mais des problèmes semblent subsister, dont certains ont été portés à la connaissance du rapporteur, lequel souhaite inviter les députés, entre autres, à l'informer des cas problématiques concrets dont ils entendent parler et, si possible, à faire des suggestions sur la manière de les résoudre.

#### **L'externalisation est-elle la panacée?**

L'externalisation semble devenir le principal mode opératoire. Par le passé, le Parlement a émis de nombreuses réserves quant à cette solution, en particulier du fait du caractère sensible des données traitées, du risque accru de corruption et de l'absence d'état de droit dans nombre de pays tiers. Il est difficile de savoir si ces préoccupations étaient justifiées, car les informations dont nous disposons sont lacunaires. Le document de travail des services de la Commission indique que certains États membres ont systématiquement omis de lui transmettre, comme demandé, les contrats avec les prestataires de services extérieurs et qu'elle n'est pas en mesure de vérifier la nature et la fréquence du suivi des prestataires de services extérieurs par les États membres de façon à déterminer les éventuels problèmes qui auraient pu survenir (p. 34).