



Bruxelles, le 10.10.2014
C(2014) 7218 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**évaluant la situation de non-réciprocité avec certains pays tiers dans le domaine de la
politique des visas**

Rapport de la Commission évaluant la situation de non-réciprocité avec certains pays tiers dans le domaine de la politique des visas

I. Introduction

a. Le mécanisme de réciprocité révisé

Le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001¹, qui fixe la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres (annexe I du règlement, ci-après «la liste négative») et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (annexe II du règlement, ci-après «la liste positive»), prévoit également un mécanisme de réciprocité pour les cas où un pays tiers inscrit sur la liste positive maintiendrait ou instaurerait une obligation de visa pour les ressortissants d'un ou de plusieurs États membres. Ce mécanisme de réciprocité a été introduit par le règlement (CE) n° 851/2005 du Conseil du 2 juin 2005².

Dans le septième et dernier rapport en date sur la réciprocité publié dans le cadre de ce mécanisme, adopté le 26 novembre 2012³, la Commission a conclu qu'il subsistait un nombre très limité de cas de «non-réciprocité» avec les États-Unis et le Canada.

Un mécanisme de réciprocité révisé a été instauré par le règlement (UE) n° 1289/2013 du 11 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil⁴, qui est entré en vigueur le 9 janvier 2014.

Il vise à établir une plus grande solidarité entre les États membres dans la mise en œuvre de la politique commune des visas et prévoit une réaction plus rapide et plus efficace lorsqu'un pays tiers figurant sur la liste positive introduit ou maintient une obligation de visa pour un ou plusieurs États membres.

Conformément aux dispositions du mécanisme révisé, les États membres doivent notifier au Parlement européen, au Conseil et à la Commission des cas existants ou nouveaux d'instauration d'une obligation de visa par un pays tiers mentionné à l'annexe II.

Immédiatement après la publication des notifications des États membres signalant les cas de non-réciprocité de visas, et en concertation avec l'État membre concerné, la Commission doit entamer des démarches auprès du pays tiers en cause, notamment dans les domaines politique, économique et commercial, en vue du rétablissement de l'exemption de visa. La Commission est tenue d'informer sans tarder le Parlement européen et le Conseil de ces démarches.

Au plus tard 6 mois après la date de publication des notifications et ensuite à intervalles réguliers de maximum 6 mois, la Commission doit soit adopter un acte d'exécution portant suspension temporaire, pour une période de six mois au maximum, pour certaines catégories de ressortissants du pays tiers concerné, soit soumettre au comité visé à l'article 4 bis, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1289/2013 un rapport évaluant la situation et exposant les raisons pour lesquelles elle a décidé de ne pas suspendre l'exemption de l'obligation de visa. Lorsqu'elle envisage de nouvelles mesures, la Commission doit tenir compte des effets des

¹ JO L 81 du 21.3.2001, p. 1.

² JO L 141 du 4.6.2005, p. 3.

³ COM(2012) 681 final.

⁴ JO L 347 du 20.12.2013, p. 74.

mesures prises par l'État membre concerné en vue d'assurer l'exemption de visa avec le pays tiers en cause, des démarches qu'elle a elle-même entamées en concertation avec les États membres concernés, avec les autorités du pays tiers en cause, ainsi que des conséquences de la suspension de l'exemption de l'obligation de visa pour les relations externes de l'Union et de ses États membres avec le pays tiers en cause.

Si le pays tiers n'a pas levé l'obligation de visa dans un délai de 24 mois à compter de la date de publication, la Commission adopte un acte délégué portant suspension temporaire de l'exemption de visa, pour une période de 12 mois, à l'égard des ressortissants de ce pays tiers.

Si elle se félicite du mécanisme révisé, la Commission estime que le colégislateur n'a pas respecté le traité (articles 290 et 291 du TFUE) lorsqu'il a décidé le recours à la procédure des actes délégués pour rétablir temporairement l'obligation de visa, au terme d'un délai de 24 mois à compter de la publication des notifications des États membres, pour les ressortissants d'un pays tiers qui n'assureraient pas encore la pleine réciprocité en matière de visas avec tous les États membres de l'UE. C'est la raison pour laquelle la Commission a introduit un recours en annulation du règlement (UE) n° 1289/2013 devant la Cour de justice⁵. Dans l'attente de la décision de la Cour, le mécanisme révisé continue à s'appliquer pleinement.

b. Notifications de cas de non-réciprocité

Conformément aux dispositions du mécanisme de réciprocité révisé, les États membres devaient, au plus tard le 9 février 2014, notifier au Parlement européen, au Conseil et à la Commission les cas de maintien, par un pays tiers mentionné à l'annexe II, d'une obligation de visa en vigueur au 9 janvier 2014.

Cinq États membres ont notifié à la Commission des situations de non-réciprocité: la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la Pologne et la Roumanie. Ces notifications concernaient cinq pays tiers: l'Australie, le Brunei Darussalam, le Canada, le Japon et les États-Unis.

Le 12 avril 2014, la Commission a publié au Journal officiel de l'Union européenne⁶ des informations sur ces notifications faites par les États membres, y compris des informations concernant la date d'application de l'obligation de visa et la nature des documents de voyage et visas concernés.

Comme précisé dans cette communication, la publication, par la Commission, d'informations relatives à une (des) notification(s) faite(s) par un État membre n'emporte pas de reconnaissance automatique par la Commission d'une situation de non-réciprocité au sens des dispositions du règlement (CE) n° 539/2001.

Dans ce contexte, la Commission tient à formuler les observations suivantes.

Dans la notification qu'elle a transmise concernant une obligation de visa imposée par le Japon aux ressortissants roumains titulaires d'un passeport temporaire, la Roumanie mentionnait également l'exemption temporaire accordée par le Japon (jusqu'au 31 décembre 2015) aux détenteurs d'un passeport électronique ordinaire.

⁵ Affaire C-88/14.

⁶ JO C 111 du 12.4.2014, p. 1.

Dans le cadre de réunions tripartites entre la Roumanie, le Japon et la Commission, tenues régulièrement depuis 2011, une coopération a été instaurée pour répondre aux préoccupations japonaises concernant la mise en œuvre de l'exemption temporaire de visa en vue de s'assurer que les ressortissants roumains continuent d'en être dispensés, bien qu'à titre temporaire, et que celle-ci devienne, à terme, permanente. La Commission a salué la décision prise par le Japon, le 19 décembre 2012, de prolonger de trois ans supplémentaires, jusqu'au 31 décembre 2015, l'exemption temporaire de visa accordée aux ressortissants roumains. Cette décision a résulté d'une coopération tripartite fructueuse.

Eu égard au fait que le Japon a indiqué qu'il n'imposait pas d'obligation de visa aux ressortissants roumains titulaires de passeports biométriques et non biométriques ordinaires, la Commission estime que l'exemption temporaire de visa accordée par le Japon ne devrait pas être considérée comme un cas de non-réciprocité au sens des dispositions du règlement (CE) n° 539/2001 et ne devrait donc pas être examinée davantage dans le cadre du nouveau mécanisme de réciprocité.

Cependant, la Commission continuera de soutenir pleinement la tenue régulière de réunions tripartites avec la Roumanie et le Japon afin de faire en sorte que le régime d'exemption de visa pour les ressortissants roumains titulaires d'un passeport ordinaire s'applique également après le 31 décembre 2015.

En ce qui concerne la notification, par la Roumanie, de l'obligation de visa imposée par le Japon aux titulaires de passeports temporaires roumains, la Commission note que l'examen de cette situation doit notamment tenir compte du fait que d'autres États membres dont les ressortissants munis d'un passeport temporaire non biométrique doivent obtenir un visa pour se rendre dans un pays tiers ayant levé l'obligation de visa n'ont pas notifié cet élément dans le cadre du mécanisme de réciprocité, et que certains États membres ne reconnaissent pas la validité, pour un séjour sur leur territoire, du passeport temporaire délivré par le Japon.

En ce qui concerne Chypre, qui a notifié une obligation de visa imposée par l'Australie aux titulaires de passeports chypriotes, elle a par la suite informé la Commission qu'elle n'avait pas de problème de non-réciprocité particulier avec l'Australie et que sa notification ne concernait que le système australien eVisitor en général. Chypre a confirmé qu'elle ne souhaitait pas donner suite à sa notification relative à l'Australie.

Enfin, dans le contexte des notifications de cas de non-réciprocité faites par les États membres, il convient de rappeler que, selon les dispositions du nouveau mécanisme de réciprocité, un État membre qui a notifié un cas de non-réciprocité peut demander à la Commission de suspendre l'exemption de l'obligation de visa pour certaines catégories de ressortissants du pays tiers en cause si, dans un délai de 90 jours à compter de la date de publication de la notification, le pays tiers n'a pas levé l'obligation de visa. Aucun État membre n'a adressé une telle demande à la Commission.

c. Cas non notifiés de non-réciprocité avec des pays tiers en matière de visas

Outre les cas de non-réciprocité notifiés par les États membres concernés qui sont examinés dans le cadre du mécanisme révisé, la Commission a reçu des plaintes de ressortissants croates faisant état de situations de non-réciprocité avec certains petits pays des Caraïbes (Antigua-et-Barbuda, Barbade et Saint-Christophe-et-Niévès).

Selon les informations dont la Commission dispose, ces pays tiers bénéficiant d'un régime d'exemption de visa imposent une obligation de visa à tous les ressortissants croates (Antigua-et-Barbuda et Saint-Christophe-et-Niévès) ou n'assurent pas l'égalité de traitement en ce qui concerne la durée du court séjour autorisé (Barbade).

En mai 2014, la Commission a pris contact avec les autorités de ces pays tiers pour leur demander de garantir une pleine réciprocité en matière de visas, compte tenu de l'adhésion de la Croatie à l'Union le 1^{er} juillet 2013 et conformément aux dispositions des accords d'exemption de visa pour les séjours de courte durée, conclus entre l'UE et les pays tiers concernés⁷.

Le 6 mai 2014, les autorités de Saint-Christophe-et-Niévès ont informé la Commission que les modifications législatives requises avaient déjà été adoptées et que les informations fournies sur leur site internet étaient désormais correctes.

La Barbade et Antigua-et-Barbuda traitent actuellement la demande de la Commission.

II. Nouveau processus en cours avec les pays tiers pour lesquels la Commission a reçu des notifications

a. Approche générale

Le mécanisme de réciprocité révisé prévoit une réaction plus rapide et plus efficace tenant compte de la nécessité d'une plus grande solidarité dans la mise en œuvre de la politique commune en matière de visas. Par ailleurs, il convient de reconnaître que les pays tiers concernés appliquent leurs propres critères et procédures nationaux pour accorder l'exemption de visa. Par conséquent, après avoir consulté les États membres concernés, la Commission a proposé une nouvelle approche plus dynamique et axée sur les résultats, à suivre à l'égard des pays tiers concernés. Elle consiste à mettre en place un cadre de réunions tripartites régulières entre le pays tiers concerné, l'État ou les États membres concerné(s) et la Commission (qui peuvent avoir lieu au niveau technique et politique). L'objectif de ces réunions est d'examiner l'état de la situation et de définir des mesures supplémentaires, éventuellement accompagnées d'un calendrier, susceptibles d'aboutir, dans les plus brefs délais, à une pleine réciprocité en matière de visas.

Le cadre proposé complète les instances déjà existantes d'échanges bilatéraux avec certains de ces pays tiers, dans lesquelles la Commission a examiné et continuera d'examiner, entre autres questions, le problème de la non-réciprocité en matière de visas. Il complète également les contacts bilatéraux existant entre les États membres et les pays tiers concernés.

Tous les pays tiers concernés ont accepté cette approche.

Lorsqu'un pays tiers impose une obligation de visa aux ressortissants de deux États membres ou plus, les réunions trilatérales prennent la forme de «sessions plénières» et de «sessions spécifiques pour les États membres», cette dernière configuration permettant une discussion sur la situation de chaque État membre en ce qui concerne les critères d'exemption de visa relatifs au pays tiers en question.

⁷ JO L 169 du 30.6.2009.

Au cours des derniers mois, cette approche tripartite a été mise en place avec le Japon, l'Australie, les États-Unis et le Canada.

b. Évaluation de la situation par pays tiers

i. Japon

Notification de la Roumanie: imposition d'une obligation de visa aux titulaires d'un passeport temporaire

Dans le cadre du nouveau mécanisme de réciprocité, une première réunion tripartite s'est tenue entre la Roumanie, le Japon et la Commission le 9 juillet 2014. Le Japon a fait remarquer que la raison principale pour laquelle les titulaires d'un passeport temporaire roumain ne sont pas couverts par l'exemption temporaire générale de visa bénéficiant aux ressortissants roumains est que, dans la conception japonaise, un passeport temporaire — présentant un niveau de sécurité moins élevé que les passeports ordinaires — ne devrait en principe être délivré que pour des raisons humanitaires et de convenance personnelle constituant une réelle urgence. Tel ne devrait pas être le cas étant donné que, selon les informations dont le Japon dispose, la Roumanie aurait délivré plus de 300 000 passeports temporaires en 2010. Le Japon a également déclaré que le niveau de protection des documents de voyage contre la falsification est l'un des critères applicables pour décider de l'octroi ou non d'une exemption de visa ou non. La Roumanie a fourni des informations sur les cas d'urgence dans lesquels des passeports temporaires sont délivrés et a communiqué au Japon et à la Commission des spécimens des deux types de passeports temporaires, en soulignant que leur niveau de sécurité était égal à celui des passeports temporaires délivrés par d'autres États membres.

Ces discussions ont fait apparaître la nécessité d'obtenir des informations complémentaires et plus détaillées, tant auprès du Japon que de la Roumanie, afin d'évaluer la situation de l'obligation de visa imposée par le Japon aux Roumains titulaires de passeports non biométriques temporaires. À l'issue de la réunion, il a été convenu que certaines informations — pour autant qu'elles soient disponibles — seraient échangées et également communiquées à la Commission:

— en ce qui concerne le Japon, entre autres, les raisons précises pour lesquelles les titulaires roumains d'un passeport temporaire sont soumis à l'obligation de visa; l'existence éventuelle d'une dispense de visa pour les titulaires de documents similaires délivrés par d'autres États membres et, dans l'affirmative, les raisons de cette dispense; des statistiques sur les demandes de visa présentées par des ressortissants roumains titulaires d'un passeport temporaire et sur les visas délivrés/refusés;

— en ce qui concerne la Roumanie, entre autres, les cas dans lesquels, et sous quelles conditions, un passeport temporaire peut être délivré; les différences techniques entre les passeports délivrés par la Roumanie à l'étranger et ceux délivrés en Roumanie; des statistiques concernant la délivrance de passeports temporaires.

Ces informations ont été échangées depuis lors et sont en cours d'analyse. Les discussions se poursuivront sur la base de ces informations lors de la prochaine réunion tripartite. Lors de l'évaluation de cette situation, il conviendrait également de tenir compte de certains autres éléments et notamment du fait que certains États membres ne reconnaissent pas le passeport temporaire délivré par le Japon comme un document valable pour séjourner sur leur territoire.

En outre, des cas semblables de non-réciprocité n'ont pas été notifiés par d'autres États membres en ce qui concerne d'autres pays tiers. Lorsqu'ils lèvent l'obligation de visa pour les ressortissants d'autres pays, y compris des États membres de l'UE, certains pays tiers ne suppriment cette obligation que pour les titulaires de passeports biométriques; les titulaires de passeports non biométriques y restent soumis. Par ailleurs, l'exemption de visa accordée par certains pays tiers ne s'applique pas à certains types de voyage, par exemple une mission officielle effectuée par un agent de l'État.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que les ressortissants de pays tiers figurant sur la liste positive du règlement (CE) n° 539/2001 bénéficient en principe d'une exemption de visa générale, c'est-à-dire qu'ils sont dispensés de visa quel que soit le type de document de voyage dont ils sont titulaires et quel que soit l'objet du voyage. Cependant, en ce qui concerne les ressortissants de certains pays tiers, le règlement (CE) n° 539/2001 n'exempte de l'obligation de visa que les titulaires de passeports biométriques. En outre, conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 3, dudit règlement, un État membre peut imposer une obligation de visa à certaines catégories de ressortissants de pays bénéficiant d'un régime d'exemption de visa (tels que les titulaires de passeports diplomatiques, de passeports de service ou officiels ou de passeports spéciaux) ou aux personnes exerçant une activité rémunérée pendant leur séjour.

ii. Australie

Notification de la Bulgarie et de la Roumanie

La Bulgarie et la Roumanie ont notifié une obligation générale de visa imposée par l'Australie, sans préciser le(s) type(s) de visa(s) concerné(s). Dans sa notification, la Roumanie a déclaré que, bien que la possibilité de recourir au système eVisitor existe depuis le 27 octobre 2008, les demandes présentées par les ressortissants roumains sont traitées manuellement, les taux d'«octroi automatisé» n'oscillant qu'entre 20,5 % (1^{er} trimestre 2013) et 27,2 % (3^e trimestre 2013).

En conséquence, la Commission doit apprécier si, dans le cadre du système eVisitor, les ressortissants bulgares et roumains sont traités différemment des ressortissants des autres États membres, et si l'on peut considérer que les conditions et procédures de ce système, en général, et le traitement manuel — principalement appliqué aux demandes présentées par des Bulgares et des Roumains —, en particulier, équivalent à la procédure de demande de visa Schengen.

— Le système eVisitor

Le système eVisitor (c'est-à-dire une autorisation de séjour de 3 mois maximum sur une période de 12 mois pour effectuer un voyage touristique ou d'affaires) a été mis en place par l'Australie en 2008 afin d'assurer l'égalité de traitement de tous les citoyens de l'Union. Il s'applique donc à l'ensemble des citoyens de l'UE. Le taux d'octroi moyen du système eVisitor est très élevé (99 %⁸). Une grande majorité (plus de 80 %) des demandes sont traitées par l'intermédiaire du système «d'octroi automatisé», c'est-à-dire un processus automatique par lequel la demande électronique «eVisitor» est examinée au regard de règles évaluant les

⁸ Statistiques eVisitor au 30.6.2014, transmises par l'Australie le 15.9.2014.

risques en matière de sécurité et d'immigration. Si la demande satisfait aux vérifications automatiques, l'autorisation eVisitor est accordée, généralement en quelques minutes.

Une analyse préliminaire et une comparaison de certains éléments de la procédure de demande de visa Schengen, définie dans le règlement (CE) n° 810/2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas)⁹, et du système eVisitor d'octroi automatisé révèlent qu'il existe des différences importantes entre les deux dispositifs. Par exemple, contrairement à la procédure de demande de visa Schengen, dans le cadre du système «d'octroi automatisé», la présentation en personne au consulat (et la collecte d'éléments d'identification biométriques) n'est pas requise et le visa est gratuit (les mêmes conditions s'appliquent actuellement aussi aux demandes qui sont traitées manuellement). De plus, aucune pièce justificative n'est exigée du demandeur, en ce qui concerne par exemple l'objet du voyage, l'hébergement et les moyens de subsistance (toutefois, des informations et documents complémentaires peuvent être exigés des demandeurs dont les demandes sont traitées manuellement). Par ailleurs, l'autorisation eVisitor est généralement accordée en quelques minutes, tandis que les demandes de visa Schengen doivent, en règle générale, faire l'objet d'une décision dans un délai de 15 jours calendrier.

Compte tenu de ce qui précède, on peut conclure à titre préliminaire que le système eVisitor d'«octroi automatisé» ne peut, en principe, être considéré comme l'équivalent de la procédure de demande de visa Schengen.

Les demandes eVisitor qui ne satisfont pas aux vérifications automatiques sont soumises à un examen manuel effectué par un agent chargé du traitement des demandes de visas. Les demandes émanant de ressortissants de certains États membres (en particulier la Bulgarie et la Roumanie) sont traitées en grande partie manuellement en raison des inquiétudes déclarées quant à leur intégrité (environ 80 % pour ces deux États membres).

Lors de la première réunion tripartite entre la Bulgarie, la Roumanie, l'Australie et la Commission qui s'est tenue le 24 juin 2014, la Commission a demandé à l'Australie des renseignements complémentaires et des informations actualisées concernant: le traitement manuel des demandes, en particulier en ce qui concerne les profils de risque appliqués aux demandes émanant de ressortissants bulgares et roumains; le délai d'adoption d'une décision sur les demandes; les pièces supplémentaires demandées; et les statistiques sur le nombre de cas dans lesquels ces pièces ont été demandées.

L'Australie a déjà fourni certains renseignements au cours de la réunion du 24 juin 2014 et elle a transmis des informations complémentaires par lettre du 15 juillet 2014.

Elle a indiqué que les profils de risque étaient appliqués à tous les États membres; ils ne se limitent pas à la Bulgarie et à la Roumanie. L'Australie estime que les profils de risque utilisés pour la Bulgarie et la Roumanie semblent fonctionner car par comparaison avec d'autres pays dont les ressortissants peuvent demander les mêmes visas électroniques, le nombre de refus d'entrée, de dépassement de la durée du séjour autorisé, ou de demandes de protection introduites après l'arrivée est limité. Néanmoins, compte tenu du niveau relativement élevé des taux d'octroi automatisé du système eVisitor pour les ressortissants bulgares et roumains (respectivement 81 % et 77 %), l'Australie a entamé un réexamen des profils de risque actuellement appliqués à la Bulgarie et à la Roumanie, qu'elle compte achever en septembre 2014.

⁹ JO L 243 du 15.9.2009, p. 1.

Elle a également envoyé un complément d'informations concernant le délai d'adoption des décisions pour les demandes traitées manuellement, les pièces supplémentaires qui peuvent être exigées des demandeurs dans certains cas, en ce qui concerne, par exemple, les moyens de subsistance et la volonté réelle de retour, ainsi que des statistiques sur le nombre de cas dans lesquels des renseignements complémentaires ont été sollicités.

La Commission examine actuellement ces informations afin de vérifier si le traitement manuel des demandes eVisitor devrait être considéré comme l'équivalent de la procédure de demande de visa Schengen.

Elle se félicite du réexamen en cours des profils de risque applicables aux demandes présentées par des ressortissants bulgares et roumains. Elle s'attend à ce que ce réexamen entraîne une diminution du nombre de demandes émanant de ressortissants bulgares et roumains soumises à une vérification manuelle et une augmentation du taux d'octroi automatisé à leur égard.

— Obligation de visa de transit

L'Australie continue d'imposer une obligation de visa de transit aux ressortissants bulgares, croates et roumains. La Bulgarie et la Roumanie n'ont pas transmis de notification faisant explicitement état d'une telle obligation et la Croatie n'a pas notifié d'obligation de visa imposée par l'Australie. Or, les ressortissants australiens sont dispensés de l'obligation de visa pour les séjours d'une durée maximale de 90 jours sur une période de 180 jours, effectués aux fins d'un transit par l'espace Schengen ou d'un séjour prévu dans celui-ci.

La Commission et la délégation de l'UE à Canberra suivent cette question de près, en concertation avec les États membres concernés. À la suite des contacts pris par la Commission et par les autorités bulgares et roumaines avec le ministère australien de l'immigration au cours du premier trimestre de 2014, les autorités australiennes se sont engagées à examiner cette question, en vue de lever dès que possible l'obligation de visa de transit imposée aux ressortissants roumains, bulgares et croates. La Commission se félicite de cet engagement.

III. Canada

Notification de la Bulgarie et de la Roumanie

Deux des trois cas de non-réciprocité existant au moment de l'élaboration du septième rapport relatif à la réciprocité subsistent encore: le 14 novembre 2013, le Canada a levé l'obligation de visa pour les citoyens tchèques, ce qui constitue une évolution positive dans les relations entre l'UE et le Canada. La Commission s'est félicitée de cette décision.

La première réunion tripartite entre la Bulgarie, la Roumanie, le Canada et la Commission s'est tenue le 29 juillet 2014. La délégation de l'UE a fourni des explications détaillées sur le nouveau mécanisme de réciprocité et ses conséquences. La partie canadienne a rappelé ses procédures et conditions pour l'octroi de l'exemption de visa (qui autorise un séjour de six mois maximum). La Commission a demandé des renseignements sur l'incidence possible de la nouvelle loi canadienne visant à «protéger le système d'immigration du Canada», qui est entrée en vigueur le 15 décembre 2012, et qui prévoit que tous les États membres de l'UE sont considérés comme des «pays d'origine désignés» (POD), c'est-à-dire des pays dont les citoyens sont peu susceptibles de demander l'asile, mais qui respectent les droits de l'homme

et offrent la protection de l'État ¹⁰, à l'exception de la Bulgarie et de la Roumanie. Selon la Commission, la mise en œuvre de la nouvelle législation canadienne sur le droit d'asile devrait faciliter la levée, par le Canada, de l'obligation de visa pour les citoyens tant bulgares que roumains dans un proche avenir. Le Canada a expliqué que le fait d'être inscrit dans la liste des POD et celui de participer au régime d'exemption de visa canadien étaient des processus distincts (même si ceux-ci pouvaient avoir certains éléments en commun). L'admission au régime d'exemption de visa n'est pas subordonnée à une inclusion dans la liste des pays d'origine désignés, bien qu'elle puisse, selon les partenaires canadiens, constituer un avantage. En revanche, si les demandes de reconnaissance du statut de réfugié émanant d'un pays sont peu nombreuses, l'absence du pays en question de la liste des POD n'influe pas négativement sur les critères pris en compte pour bénéficier du régime d'exemption de visa.

Le Canada a également signalé la publication, le 12 juin 2014, d'une proposition visant à établir un système d'autorisation de voyage électronique (*Electronic Travel Authorization*, ETA). Ce système, qui est similaire au système américain ESTA et qui s'appliquerait à tous les voyageurs exemptés de l'obligation de visa, deviendra opérationnel en avril 2015. Il faciliterait la levée des obligations de visa par le Canada, puisqu'il permettrait de continuer à assurer une gestion des risques appropriée, qui est essentielle pour maintenir l'intégrité de la politique canadienne d'immigration.

La partie canadienne a expliqué que le régime d'exemption de visa était fondé sur quelque 40 critères, répartis en sept catégories: conditions socio-économiques; immigration; intégrité du document de voyage; sûreté et sécurité; gestion des frontières; droits de l'homme et considérations bilatérales.

Une équipe spécialisée dans la politique des visas passe en revue tous ces critères avant d'émettre une recommandation. Ces critères ne s'entendent pas comme faisant partie d'une liste de contrôle; tous sont pris en compte, analysés et une décision globale est prise. Cela confère une certaine souplesse à la procédure. Dans certains domaines, des seuils mesurables sont fixés; dans d'autres, il n'existe pas de tels seuils mesurables. La partie canadienne a souligné que ni la Bulgarie ni la Roumanie n'étaient actuellement au stade de l'examen formel, étant donné que tous les seuils n'étaient pas atteints.

Au cours des sessions spécifiques aux États membres, tenues sur la base des contacts bilatéraux déjà intervenus, un débat approfondi a été mené au sujet de la situation concernant les critères qui semblent poser le plus de difficultés à chacun des deux États membres.

Ce sont principalement les taux de refus de visa et de violation des règles en matière d'immigration qui compromettent l'octroi de l'exemption de visa. Le seuil du taux de violation des règles en matière d'immigration est fixé en moyenne à moins de 3 % sur 3 ans; Le seuil de refus de visa est fixé en moyenne à moins de 4 % sur 3 ans;

Pour ce qui concerne la Bulgarie, le taux de violation des règles en matière d'immigration se maintient à 5,79 %, malgré une diminution constante au cours des trois dernières années (7,4 % pour 2011, 5,58 % pour 2012 et 4,4 % pour 2013). Le taux moyen de refus de visa pour la Bulgarie est de 15,76 % (13,6 % en 2011, 18,6 % en 2012 et 15,1 % en 2013).

¹⁰ Voir le septième rapport concernant la mise en œuvre du mécanisme de réciprocité en matière de visas, COM(2012) 681 final du 26.11.2012.

Quant à la Roumanie, le taux moyen de violation des règles en matière d'immigration au cours des trois dernières années est de 4,54 % (4,41 % en 2011, 6,51 % en 2012 et 2,7 % en 2013), le taux moyen de refus de visa est de 15 % (avec une augmentation entre 2011 (12,95 %) et 2013 (16,14 %)).

À la lumière des chiffres précités, la probabilité que les deux États membres concernés puissent atteindre les deux seuils susmentionnés au cours des deux prochaines années est faible. Dans ce contexte, il convient de rappeler que ces seuils ne sont pas prévus par la législation, mais constituent des objectifs fixés par instruction administrative; ils sont certes un indicateur très parlant, mais pas un critère absolu. Le Canada a souligné qu'il conservait ainsi une certaine marge de manœuvre politique sauf lorsque l'écart entre le seuil et les données pour le pays en question était trop important.

Selon les informations fournies par le Canada, la plupart des refus de visa sont fondés sur des doutes, résultant de la situation économique des demandeurs, quant à l'objet réel de leur voyage et à leur volonté de retour.

Les États membres pourraient mettre en place des campagnes de sensibilisation aux conditions d'entrée au Canada. Le Canada devrait vérifier si les informations disponibles sur son site internet peuvent être améliorées et adaptées aux demandeurs bulgares et roumains (clarification des conditions à remplir et précisions quant aux documents requis à soumettre).

Les autres critères sur la base desquels le Canada a fait part de ses préoccupations à l'égard de la Bulgarie et de la Roumanie sont le niveau de corruption et de criminalité organisée.

En 2013, le Canada a enregistré une baisse significative du nombre de demandes d'asile soumises par les citoyens roumains et bulgares; ce point n'est donc pas un sujet de préoccupation pour le Canada. Toutefois, ce dernier a souligné que les deux États membres devaient travailler sur les facteurs incitatifs et sur l'intégration des minorités afin d'éviter les abus en cas d'accès au régime de dispense de visa.

Les fonctionnaires canadiens se sont dits prêts à se rendre en Bulgarie et en Roumanie à la fin de l'année 2014, pour débattre de ces thèmes ainsi que de tous les autres aspects pertinents, tels que la lutte contre la criminalité organisée et les conditions d'acquisition des nationalités bulgare et roumaine.

iv. États-Unis d'Amérique (US)

Notification de la Bulgarie, de la Croatie, de Chypre, de la Pologne et de la Roumanie

Les quatre cas de non-réciprocité existant avec les États-Unis au moment de l'adoption du septième rapport relatif à la réciprocité (Bulgarie, Chypre, Pologne et Roumanie) continuent d'exister. Un cinquième cas a été notifié par la Croatie.

La première réunion tripartite s'est tenue le 16 juillet 2014. La délégation de l'UE a fourni une explication détaillée sur le nouveau mécanisme de réciprocité et ses conséquences. La partie américaine a rappelé ses procédures et conditions d'accès au régime d'exemption de visa en mentionnant certaines initiatives législatives pouvant avoir une incidence sur les conditions d'exemption de visa. Les conditions actuelles concernent la réciprocité, les taux de refus de visa, les passeports biométriques, la coopération entre services répressifs et en

matière de retour, et un examen de la sécurité. Les séances spécifiques aux États membres ont permis de dresser un tableau de la situation qui prévaut pour chacun des États membres concernés en ce qui concerne les conditions d'exemption de visa et leurs contacts bilatéraux avec les États-Unis à cet égard.

Certaines conditions sont remplies par tous les États membres concernés puisqu'ils mettent en œuvre la législation de l'UE pertinente (exemption de visa pour les citoyens des États-Unis sur la base du règlement n° 539/2001; passeports biométriques délivrés conformément au règlement n° 2252/2004 modifié par le règlement n° 444/2009). La coopération opérationnelle entre États membres en matière de retour ne semble pas être un sujet de préoccupation pour les États-Unis, puisque les États membres appliquent l'obligation qui leur incombe en vertu du droit international (coutumier) de réadmettre leurs propres ressortissants.

En ce qui concerne la coopération entre services répressifs, la situation relative à la conclusion des deux accords nécessaires à cet égard (l'un sur «la prévention et la répression des formes graves de criminalité») et l'autre sur les «données de détection du terrorisme conformément à l'ordonnance présidentielle n° 6 relative à la sécurité intérieure —» varie d'un État membre à l'autre. Tandis que l'un des États membres a déjà signé les deux accords, l'autre n'a pas encore entamé les négociations. En principe, les États membres assurent la transmission à Interpol des données concernant les passeports égarés et volés mais des éclaircissements pourraient être nécessaires quant à la fréquence de transmission de ces données par un État membre.

Les seuils de refus de visas sont problématiques pour les cinq États membres: le taux de refus de visas est fixé à 3 % dans la législation américaine. Pour l'exercice budgétaire 2013, le taux de refus était de: 4 % pour Chypre, 5,9 % pour la Croatie, 10,8 % pour la Pologne, 11,5 % pour la Roumanie et 19,9 % pour la Bulgarie. La législation américaine actuelle n'offrant aucune souplesse dans l'application de cette condition, des mesures devraient être prises tant par les États membres en question que par les États-Unis pour réduire ces taux de refus de visa. La plupart des refus (plus de 90 %) sont dus à l'incapacité du demandeur de démontrer de manière convaincante sa volonté d'utiliser le visa aux fins indiquées, ce qui fait craindre qu'il puisse dépasser la durée de séjour autorisée ou accepter un emploi. La complexité de la politique des États-Unis en matière de visas (nombreux types différents de visas en fonction de l'objet du voyage) peut également conduire à des refus de visa. Le taux de refus de visa est revu lorsque un demandeur débouté réintroduit une demande pour le bon type de visa ou fournit un dossier complet, et reçoit dès lors son visa, mais dans d'autres cas aucune autre demande n'est présentée parce que le séjour envisagé avait une finalité spécifique et que l'événement a déjà eu lieu.

Les États membres pourraient mettre en place des campagnes de sensibilisation aux conditions d'entrée aux États-Unis. Afin de mieux cibler ces campagnes, il a été convenu lors de la réunion tripartite que les autorités des États membres prendraient contact avec le service consulaire des États-Unis dans leurs capitales respectives afin de déterminer les catégories de demandeurs susceptibles de poser des problèmes et les motifs de refus.

Pour sa part, compte tenu de la complexité de son régime de visa, la partie américaine est disposée à examiner les possibilités d'améliorer davantage l'information des demandeurs de visa dans les États membres concernés.

Il y a également lieu de rappeler dans ce contexte que plusieurs initiatives législatives, soutenues par l'administration américaine, ont été lancées au cours des dernières années afin de permettre une certaine flexibilité en ce qui concerne le seuil de refus de visa. Très

récemment, le projet de loi du DHS (département de la sécurité intérieure) portant ouverture de crédits budgétaires fait état d'un taux de refus de visa de 10 % et permet une certaine souplesse dans certaines circonstances. Toutefois, le résultat de ces initiatives n'est toujours pas clair.

Enfin, en ce qui concerne l'examen de sécurité, il convient de noter qu'il s'agit d'un exercice au cours duquel les experts américains analysent et évaluent certains aspects des procédures et des informations traitées par les services de renseignement dans le pays concerné. Cet examen peut se dérouler parallèlement au processus de vérification des autres conditions du régime d'exemption de visa.

Au cours de la réunion tripartite, la Commission a de nouveau demandé des informations aux autorités américaines en ce qui concerne la date de la publication du règlement définitif relatif à l'ESTA, en vue de compléter son appréciation de la question de savoir si le système ESTA équivaut à la procédure de demande de visa Schengen. Les États-Unis ont indiqué qu'il serait publié dans les mois à venir.

v. Brunei Darussalam

Notification de la Croatie

Dans le cadre de l'approche adoptée jusqu'à présent avec les autorités du Brunei Darussalam pour assurer la réciprocité — qui a été mise en œuvre avec succès pour tous les citoyens de l'Union européenne à l'exception de ceux de la Croatie — la Commission a eu une réunion informelle avec les autorités du Brunei, le 12 juin 2014, pour débattre de la manière d'instaurer une réciprocité totale en matière de visas pour les ressortissants croates. Les autorités du Brunei se sont engagées à examiner favorablement la demande de régime réciproque d'exemption de visa formulée par la Commission pour les citoyens de la Croatie, et d'étendre la durée du séjour exempté de visa pour les citoyens du Liechtenstein. Le 10 juillet 2014, la Commission a envoyé aux autorités du Brunei une demande officielle de réciprocité en matière d'exemption de visa pour les séjours de courte durée d'un maximum de 90 jours pour les citoyens croates. En outre, la Commission a réitéré la demande faite aux autorités du Brunei d'étendre l'exemption de visa à 90 jours pour les citoyens du Liechtenstein (qui n'est encore que de 14 jours au lieu de 90 jours).

La Commission attend une réponse des autorités du Brunei à ses demandes.

III. Conclusions

Le législateur a instauré dans la politique commune des visas un nouveau mécanisme de réciprocité fondé sur la solidarité; ce mécanisme devrait être plus efficace pour garantir que les pays tiers dont les ressortissants peuvent séjourner pendant de courtes périodes sans visa dans l'espace Schengen offrent un régime d'exemption de visa aux citoyens de tous les États membres. La Commission s'est engagée à exploiter pleinement les possibilités offertes par le nouveau mécanisme de réciprocité et à atteindre une réciprocité totale en matière d'exemption de visa. Cela nécessite une étroite coopération, axée sur les résultats, dans le cadre du nouveau mécanisme de réciprocité avec les États membres et avec les pays tiers visés à la section II.

À la lumière de ce nouveau mécanisme, une collaboration soutenue et constructive a été lancée dans le cadre tripartite nouvellement créé avec tous les pays tiers concernés. Les premières réunions ont fait apparaître la nécessité d'obtenir d'autres éclaircissements et de procéder à des échanges d'informations sur une série de questions — auprès du pays tiers et/ou de l'État membre concerné — avant que puissent être définies les étapes d'une mise en place de la pleine réciprocité en matière d'exemption de visa. Ces échanges sont activement poursuivis et les informations devraient être analysées en vue de la poursuite de l'approche tripartite en mettant l'accent sur les résultats.

En ce qui concerne certains cas notifiés, les renseignements supplémentaires devraient également permettre à la Commission de déterminer s'il s'agit effectivement de cas de non-réciprocité au sens du nouveau mécanisme de réciprocité, qui doivent être traités en tant que tels.

Étant donné que les pays tiers ont confirmé l'objectif commun de l'exemption de visa, qu'ils ont montré un engagement positif dans l'approche tripartite et qu'aucun des États membres concernés n'a demandé à la Commission de suspendre l'exemption de l'obligation de visa pour certaines catégories de ressortissants des pays tiers concernés, la Commission estime qu'il ne serait pas opportun à ce stade d'adopter des mesures de suspension.