



Bruxelles, le 7.11.2012
COM(2012) 648 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

**sur le fonctionnement de la coopération locale au titre de Schengen au cours des deux
premières années de mise en œuvre du code des visas**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

sur le fonctionnement de la coopération locale au titre de Schengen au cours des deux premières années de mise en œuvre du code des visas

I. INTRODUCTION

Dans sa communication sur l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité¹ du 18 novembre 2011, la Commission a souligné que le fait de favoriser et de faciliter la mobilité constitue un élément stratégique de la politique migratoire extérieure de l'Union européenne. Cela s'applique à un large éventail de personnes, telles que les visiteurs de courte durée, les touristes, les étudiants, les chercheurs, les hommes et femmes d'affaires et les membres de la famille en visite. La mobilité est, par conséquent, un élément important de l'approche globale adoptée par l'Union. La mobilité et la politique des visas sont étroitement liées. Environ 12 millions de visas de court séjour ont été délivrés en 2011 par les États membres qui délivrent des visas «Schengen». La politique en matière de visas est un élément essentiel de toute politique de mobilité tournée vers l'avenir.

Dans le cadre de sa réaction aux évolutions historiques dans les pays du sud de la Méditerranée, la Commission européenne a proposé, dans sa communication du 24 mai 2011, de lancer avec ces pays un dialogue sur les migrations, la mobilité et la sécurité. Ce dialogue pourrait conduire à la mise en place de partenariats pour la mobilité avec l'Égypte, le Maroc, la Tunisie et la Libye. Dans différentes compositions, et notamment lors du Conseil européen du 24 juin 2011, le Conseil a approuvé cette approche. Les recommandations figurant dans le présent rapport doivent également tenir compte de ces évolutions.

Le rapport porte principalement sur la mise en œuvre de la coopération locale au titre de Schengen et présente des recommandations visant à renforcer et à améliorer cette coopération. En outre, il contient des recommandations axées sur certains aspects régionaux, tels que la couverture consulaire qui a une corrélation avec certaines des priorités proposées dans la communication sur l'approche globale.

II. LA COOPERATION LOCALE AU TITRE DE SCHENGEN — OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Le règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas)² est entré en vigueur le 5 octobre 2009 et est applicable depuis le 5 avril 2010. Le code des visas est une refonte de la législation en vigueur sur les procédures et conditions de délivrance des visas de court séjour (les visas pour des séjours ne dépassant pas 90 jours sur une période de 180 jours et les visas de transit aéroportuaire). Des «instructions relatives à l'application pratique du code des visas» ont été rédigées en vertu de l'article 51 dudit code: la décision (2010) 1620 final de la Commission établissant le Manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés (document destiné au personnel consulaire traitant les

¹ COM (2011) 743 final.

² JO L 243 du 15.9.2009, p. 1.

demandes de visa) a été adopté le 19 mars 2010³, et la décision (2010) 3667 final de la Commission établissant le Manuel relatif à l'organisation des services des visas et à la coopération locale au titre de Schengen (document destiné aux autorités responsables de l'organisation des services consulaires et à celles chargées de la coopération locale au titre de Schengen) a été adopté en juin 2010⁴.

Les dispositions du code des visas sont appliquées universellement par les consulats des États membres⁵. Toutefois, compte tenu de la diversité des situations locales, les législateurs ont admis la nécessité d'assurer une coopération cohérente entre les États membres et la Commission au niveau local, de sorte qu'il existe une application harmonisée des dispositions juridiques générales qui tient compte de circonstances locales: «Une coopération locale au titre de Schengen est indispensable à l'application harmonisée de la politique commune des visas et à une appréciation correcte des risques migratoires et/ou pour la sécurité. Compte tenu des différences que peuvent présenter les situations locales, l'application pratique de certaines dispositions législatives devrait être évaluée par les représentations diplomatiques et consulaires des États membres dans chaque ressort territorial, afin d'assurer une application harmonisée des dispositions législatives en vue d'éviter le "visa shopping" ainsi qu'un traitement inégal des demandeurs de visa» (considérant 18 du code des visas).

Les «situations locales» concernent des aspects tels que les modalités (déterminées par l'organisation administrative et juridique dans le pays d'accueil) de la preuve documentaire, par exemple, d'un emploi, ou les particularités des différentes catégories de demandeurs dans un pays tiers donné, par exemple sur le plan de la pression migratoire.

L'article 48 du code des visas fixe le cadre juridique de la coopération locale au titre de Schengen (ci-après «CLS»), ainsi que le partage des tâches. Celles-ci concernent principalement l'évaluation de la nécessité d'harmoniser les listes de documents justificatifs devant être soumis par les demandeurs de visa dans un pays donné, les critères communs de mise en œuvre des dispenses facultatives de droits de visa pour certaines catégories de demandeurs, la cohérence des informations fournies aux demandeurs de visa et l'échange d'informations pertinentes entre les consulats des États membres présents en un lieu donné.

La CLS est une tâche collective à partager entre les consulats des États membres et la Commission, en principe par l'intermédiaire des délégations de l'UE. En mars 2010, les services de la Commission ont invité tous les chefs des délégations de l'UE à désigner parmi leurs membres du personnel un point de contact chargé de coordonner la CLS.

Le rôle de la Commission est de convoquer les réunions consacrées à la CLS et de veiller à ce que des comptes rendus de réunion concordants sont établis. Elle est également chargée d'établir des rapports annuels pour chaque ressort territorial.

La coordination de la CLS n'est pas aussi malaisée partout: elle dépend, entre autres, du nombre d'États membres impliqués, de la présence ou non de consulats délivrant des visas dans des lieux autres que la capitale, et de la question de savoir si les ressortissants du pays d'accueil sont soumis à l'obligation de visa.

³ C (2010) 1620 final – modifiée par C (2011) 5501 final (4.8.2011)

⁴ C (2010) 3667 final

⁵ Par souci de simplicité, le terme «consulats» est utilisé dans l'intégralité du présent document pour désigner les missions diplomatiques et les postes consulaires des États membres.

On observera en outre que, dans 22 pays tiers⁶, aucun consulat d'État membre n'est présent, ce qui rend la CLS sans objet, et qu'à 31 endroits, il n'y a pas de délégation de l'UE, ce qui signifie que la Commission ne dispose pas d'informations sur l'état de la situation en ce qui concerne la CLS.

Conformément au code des visas (article 48, paragraphe 5, second alinéa), pour chaque ressort territorial un rapport annuel doit être établi et soumis au Parlement européen et au Conseil. En raison du rôle essentiel de la CLS dans la mise en œuvre harmonisée de la politique commune des visas et de l'expérience acquise à ce jour, le présent rapport vise à apprécier le fonctionnement de la CLS depuis l'entrée en application du code des visas et à donner des orientations sur la façon de l'améliorer, dans l'attente des rapports d'évaluation que la Commission soumettra en 2013 et 2014 en vertu de l'article 57 dudit code.

- *Méthodologie*

Un modèle de rapport annuel à fournir pour chaque ressort territorial et énumérant les principaux sujets à couvrir a été envoyé à toutes les délégations de l'UE en mars 2011 et en mars 2012. Ces rapports devaient couvrir la période entre avril 2010 et mars 2011, et entre avril 2011 et mars 2012. En 2011, 70 rapports ont été présentés et 71 autres ont été présentés jusqu'en juillet 2012. Pour différentes raisons, environ 50 rapports ne l'ont pas été pour chacune des périodes de référence. Aucun point de contact CLS n'a été désigné, ou alors le point de contact ne participe pas activement à la CLS (environ 30 délégations); la coopération prévue dans le code des visas n'a pas lieu, parce que seuls un ou deux États membres sont présents sur place pour la délivrance de visas (27 sites), ou parce que les ressortissants de l'État d'accueil ne sont pas soumis à l'obligation de visa et que très peu de visas sont délivrés, et aucune coopération n'a lieu entre les États membres.

III. ÉVALUATION DU FONCTIONNEMENT DE LA CLS

1. Entrée en application du nouveau cadre juridique de la CLS

La Commission exerce son rôle de coordination par l'intermédiaire des délégations de l'UE. Une fois désignés, les points de contact CLS ont reçu une liste de base de questions fréquemment posées («FAQ») sur le code des visas, la CLS et les tâches à exécuter. Ils ont accès aux manuels relatifs au code des visas et à d'autres informations essentielles sur CIRCA⁷. L'unité Politique des visas au sein de la DG HOME fournit des informations sur l'action menée dans les organismes pertinents à la Commission, au Parlement européen et au Conseil, et sert de «helpdesk» en apportant un soutien direct et opérationnel aux délégations de l'UE.

Le plus souvent, les points de contact CLS regrettent l'absence de formation structurée, sur le code des visas en particulier et sur la politique commune en matière de visas en général. Cet aspect devra naturellement être examiné à l'avenir.

⁶ Dix-sept d'entre eux sont des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa et cinq sont des pays tiers dont les ressortissants ne le sont pas.

⁷ CIRCA: **C**ommunication **I**nformation **R**esource **C**entre **A**dministrator (administrateur de centre de ressources de communication et d'information), application en ligne destinée aux échanges d'informations.

Durant la période de référence, le personnel de la DG HOME a effectué des présentations générales destinées aux agents appelés à être détachés à l'étranger, dans le cadre de séminaires organisés par la DG RELEX (puis par le SEAE).

En outre, il est ressorti clairement de l'évaluation que les consulats des États membres n'avaient pas été suffisamment sensibilisés au nouveau cadre juridique, et certains ont affirmé que des instructions de leurs autorités centrales seraient nécessaires avant que l'appréciation de la nécessité d'une harmonisation à l'échelon local puisse être effectuée ou que les rapports annuels puissent être établis.

2. Réunions sur la CLS

Généralement, des réunions sont organisées tous les deux mois, et plus souvent si nécessaire. Les réunions sont actuellement soit présidées par la délégation de l'UE, soit coprésidées par celle-ci et par la présidence tournante. Ce n'est que dans un petit nombre de ressorts territoriaux qu'un État membre prend lui-même en charge la présidence lorsqu'un point de contact CLS a été désigné. Ce partage des tâches ou cette délégation de tâches sont prévus dans le code des visas (article 48, paragraphe 4).

Le taux de participation aux réunions paraît assez bon et la continuité assurée par la participation des délégations de l'UE semble appréciée. Malgré les dispositions du code des visas (à savoir l'article 48, paragraphe 6, et les orientations figurant au point 4.2. de la partie II du deuxième manuel), les représentants des États membres qui n'appliquent pas la politique commune en matière de visas sont systématiquement invités aux réunions. D'autre part, il n'est pas certain que l'obligation de systématiquement inviter également les États associés et les trois États membres qui n'appliquent pas encore la politique commune en matière de visas est pleinement respectée dans tous les ressorts territoriaux.

Des rapports communs sont élaborés, mais ils manquent souvent de conclusions opérationnelles, ce qui a pour conséquence que le suivi des questions soulevées fait défaut. La plupart des points de contact CLS transmettent systématiquement les rapports à la Commission et supposent que les consulats des États membres les soumettent également à leurs autorités centrales respectives, conformément à l'article 48, paragraphe 5, du code des visas. Les rapports ne sont pas toujours communiqués aux États membres, ce qui est regrettable car cela signifie que ceux-ci ne sont pas informés des conclusions tirées ou des questions soulevées, ou qu'ils reçoivent une version différente de celle échangée au niveau local et avec la Commission. Il en découle que la manière dont le code des visas est mis en œuvre dans la pratique reste très peu connue et que les plaintes reçues de pays tiers ne peuvent pas être appréciées correctement.

3. Tâches opérationnelles concrètes à effectuer dans le cadre de la CLS

3.1. Évaluation de la nécessité d'harmoniser les listes de documents justificatifs

À ce stade initial de la mise en œuvre du code des visas, le travail d'élaboration de listes de documents justificatifs constitue l'une des tâches les plus importantes à mener à bien dans le cadre de la CLS, et c'est celui qui a l'incidence la plus visible sur les demandeurs de visa et les autorités locales. Toutefois, au mois de juillet 2012 (soit plus de deux ans après l'entrée en application du code), seules cinq décisions de la Commission, couvrant sept CLS, ont été adoptées (la Bosnie-Herzégovine, la Chine, l'Indonésie, l'Arabie saoudite, le Sri Lanka, la Turquie, le Viêt Nam, l'Égypte, le Royaume-Uni, le Chili, le Kazakhstan, le Nicaragua et le Nigeria). Les travaux ont progressé en ce qui concerne 18 autres CLS à travers le monde.

Différentes raisons expliquent cette progression insuffisante: réticences au niveau local de certains États membres, apparemment dans l'ignorance de l'obligation juridique qui leur incombe de procéder à cette évaluation; manque de connaissances au sein des consulats de certains États membres en ce qui concerne l'application d'une politique commune en matière de visas; présence de seuls un ou deux États membres (ce qui rend à l'évidence l'harmonisation moins pertinente); ressortissants de l'État d'accueil non soumis à l'obligation de visa (l'harmonisation étant donc jugée inutile). Il existe un dénominateur commun à la plupart des 30 CLS qui ont accompli cette tâche: dans ces endroits, la délégation de l'UE a investi des ressources considérables dans la coordination du travail réalisé, en coopération étroite avec les consulats des États membres.

3.2. Échange d'informations sur les dispenses facultatives de droits de visa et évaluation de la nécessité d'établir des critères communs

Conformément à l'article 16, paragraphe 5, les États membres peuvent renoncer à percevoir les droits de visa pour trois catégories spécifiques de personnes⁸. Pour assurer une application harmonisée des dispenses facultatives de droits de visa dans le même ressort territorial, afin d'éviter un traitement inégal des demandeurs et le «visa shopping», la mention suivante a été ajoutée (article 16, paragraphe 5, dernier alinéa): *«Dans le cadre de la coopération locale au titre de Schengen, les États membres visent à harmoniser l'application de ces exemptions de droits»*. L'article 48, paragraphe 1, prévoit que *«[à cette fin] ... les États membres et la Commission ...apprécient la nécessité d'établir notamment: b) des critères communs pour l'examen des demandes en ce qui concerne les exemptions de frais de visas conformément à l'article 16, paragraphe 5»*.

Cette évaluation a été effectuée sur la plupart des sites et il est trop tôt pour apprécier dans quelle mesure les différences entre les États membres dans la manière d'appliquer ces dispositions sont susceptibles d'entraîner du «visa shopping». Toutefois, même si dans un lieu donné les consulats des États membres conviennent que cette harmonisation serait souhaitable, ils ne sont pas en mesure de concrétiser cette intention parce que les dispenses facultatives de droits de visa sont décidées dans certains États membres au niveau central. Il conviendrait d'aborder cette question à l'avenir.

3.3. Échange d'informations sur les droits de visa perçus en monnaie locale et évaluation de la nécessité d'une harmonisation

L'article 16, paragraphe 7, second alinéa, dispose que *«lorsque les droits sont perçus dans une monnaie autre que l'euro, le montant perçu dans ladite monnaie est fixé et régulièrement adapté conformément au taux de change de référence de l'euro fixé par la Banque centrale européenne. Le montant perçu peut être arrondi et les consulats veillent, dans le cadre de la coopération locale au titre de Schengen, à ce que les montants qu'ils demandent soient similaires»*.

Une enquête a été menée dans 25 ressorts territoriaux du monde entier. Des différences pouvant aller jusqu'à 26 % ont été constatées dans les droits de visa perçus en monnaies locales. Dans certains lieux, il a été établi que les différences dans les redevances perçues donnent naissance à du «visa shopping». Un réexamen régulier est particulièrement difficile, les consulats de certains États membres n'étant pas autorisés à s'écarter du taux de change

⁸ Enfants (6-12 ans); titulaires d'un passeport diplomatique ou de service; participants, âgés au maximum de 25 ans, à des événements organisés par des organisations à but non lucratif.

établi au niveau central pour toutes les taxes consulaires devant être appliquées par leurs ambassades à l'étranger.

3.4. Fiche d'information commune

Afin de communiquer d'une façon harmonisée, cohérente et transparente, il convient, conformément à l'article 48, paragraphe 2, d'établir, dans le cadre de la CLS, une fiche d'information commune portant, entre autres, sur les différents types de visas, les procédures et les conditions de demande de ces visas.

Dans certains endroits, des fiches d'information communes ont été élaborées, tandis que dans d'autres, des travaux sont en cours à cet égard. Ailleurs, on considère que ces travaux sont superflus, les États membres fournissant déjà les informations appropriées.

3.5. Échange d'informations

Généralement, l'échange d'informations est au cœur de l'ordre du jour des réunions CLS. Les points abordés vont de situations locales et de cas individuels de fraude à des questions concernant l'interprétation du code des visas et l'échange de statistiques mensuelles. Il est particulièrement important d'étudier les éventuelles fluctuations dans les chiffres, y compris le nombre de visas à entrées multiples délivrés, et de comparer les taux de refus.

3.6. Défis pour la CLS au cours de la prochaine période de rapport

Parmi les quelques rapports -peu nombreux- qui mentionnaient des défis pour l'avenir, certains ont évoqué les travaux actuellement en cours sur l'harmonisation des procédures, tandis que d'autres mentionnaient la mise en place du système d'information sur les visas (VIS).

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le cadre juridique de CLS structurée, y compris la participation de la Commission, n'a pas encore développé son plein potentiel. Toutefois, les résultats obtenus dans un certain nombre de sites clés ont prouvé la valeur ajoutée de la CLS dans le renforcement de l'harmonisation de la manière dont la politique commune en matière de visas est appliquée. Cela contribue à la perception que les candidats au visa et les autorités locales ont d'une véritable politique permettant de garantir un traitement égal et équitable. Une meilleure coopération locale au titre de Schengen contribue à renforcer la crédibilité de la politique commune de l'Union en matière de visas, à rendre tangibles les avantages pour les ressortissants de pays tiers et, à long terme, à alléger la pression visant à obtenir des accords de facilitation de la délivrance de visas. Afin d'améliorer encore davantage la CLS et de veiller à ce que les tâches essentielles liées à celle-ci sont accomplies partout dans une mesure conforme à tout le potentiel de cette coopération, les actions et les recommandations ci-après sont proposées. Eu égard à la limitation des ressources dont disposent les délégations et conformément aux dispositions administratives en vigueur, les recommandations suivantes ne seront appliquées que dans les délégations dont le niveau des effectifs par rapport aux années précédentes a été maintenu ou augmenté.

(a) Le rôle des délégations de l'UE

- au cours de la période 2010-2012, les tâches principales relevant de la CLS ont été exécutées par le personnel des délégations de l'UE dans un nombre de

délégations de plus en plus important. La CLS continuera à représenter la même charge de travail dans les délégations, l'importance étant prioritairement accordée à des pays tels que les pays PEV et aux partenaires stratégiques de l'UE. Un partage de la charge de travail avec les ambassades des États membres et les consulats des pays concernés contribuera à améliorer le fonctionnement de la CLS;

- si cela n'a pas encore été fait, il convient de désigner un point de contact pour la CLS dans les pays prioritaires;
- le point de contact est appelé à jouer un rôle actif dans la CLS et à jouer un rôle moteur dans la conduite des réunions afin d'assurer la continuité et la cohérence de la coopération, compte tenu du partage des tâches avec les États membres, notamment lorsque la délégation ne dispose pas des effectifs nécessaires pour s'acquitter des tâches relevant de la CLS, au cas où des tâches doivent être déléguées à un État membre;
- le cas échéant, il conviendrait d'améliorer la coordination avec la CLS qui se déroule hors des capitales, éventuellement en donnant à un consulat d'État membre un rôle de coordinateur local;
- le cas échéant, les délégations de l'UE devraient, en coopération avec les consulats des États membres, examiner s'il y a lieu d'améliorer la couverture consulaire dans l'État d'accueil et, dans l'affirmative, chercher le moyen le plus approprié de le faire (par exemple en proposant la mise en place de centres communs de traitement des demandes de visa); cet élément deviendra particulièrement important dans la perspective de la mise en place progressive du système d'information sur les visas (VIS);
- les délégations de l'UE devraient, en coopération avec les missions diplomatiques des États membres, organiser des événements d'information avec les autorités de l'État d'accueil, en vue de présenter la politique commune en matière de visas et, en particulier, la mise en place du VIS à l'échelon régional, de manière à empêcher ou à clarifier les éventuelles erreurs de perception; les délégations de l'UE devraient recueillir des informations auprès des ressortissants de pays tiers sur la manière dont le code des visas est mis en œuvre (par exemple par l'ouverture d'une boîte de plainte en ligne), et communiquer les problèmes ou les divergences dans la mise en œuvre du code des visas et de la politique commune en matière de visas, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des accords visant à faciliter la délivrance de visas, afin de porter ces problèmes à l'attention de la Commission;
- une partie du site web des délégations de l'UE devrait être consacrée à des informations générales sur la politique commune en matière de visas.

(b) Le rôle des autorités centrales des États membres

- le personnel consulaire des États membres devrait être sensibilisé davantage aux obligations juridiques liées aux «tâches CLS» prévues par le code des visas, et au fait que la crédibilité de l'Union européenne est en jeu, de nombreux ressortissants de pays tiers se forgeant leur opinion sur celle-ci lors des procédures de délivrance de visa;

- dans des lieux où aucune délégation de l'UE n'est présente, un État membre devrait se porter volontaire pour désigner son consulat sur le site concerné comme point de contact CLS et comme instance habilitée à faire rapport directement à la Commission sur les questions liées à la CLS.

(c) Le rôle des consulats des États membres

- ils devraient participer activement et de manière constructive à la CLS et être disposés à partager les tâches liées à celle-ci;
- ils devraient communiquer systématiquement les rapports communs sur la CLS à leurs autorités centrales;
- des formations régionales sur le code des visas devraient être organisées pour le personnel consulaire des États membres, notamment en ce qui concerne la mise en place du VIS dans la région concernée.

(d) La Commission, en coopération avec le SEAE

- devrait renforcer la capacité des délégations de l'UE et des points de contact CLS à accomplir les tâches liées à la CLS, en particulier dans les régions où la charge de travail est forte, en prenant les mesures suivantes:
 - (a) organisation de sessions ciblées de formation/information, tant au niveau central qu'au niveau régional (en coopération avec le SEAE), sur l'application du code des visas (et des manuels) et sur la mise en œuvre du VIS;
 - (b) renforcement de la mise en réseau des points de contact CLS, éventuellement en organisant un séminaire annuel d'information générale et de mise à jour sur les politiques de l'UE en matière d'affaires intérieures et sur les politiques connexes;
 - (c) amélioration du «kit d'information» de base fourni aux points de contact CLS, y compris en y joignant un modèle de «fiche d'information commune» permettant d'assurer une communication cohérente sur la politique commune en matière de visas;
 - (d) révision de la partie II du Manuel relatif à l'organisation des services des visas et à la coopération locale au titre de Schengen, en vue de clarifier la mise en œuvre du code des visas en ce qui concerne les tâches liées à la CLS.

V. OBSERVATIONS FINALES

L'Union européenne est souvent perçue négativement par les pays tiers en raison de ses procédures de délivrance de visa complexes et peu transparentes. Pour de nombreuses personnes, le premier contact avec «l'Europe» a lieu dans un consulat d'État membre lorsqu'elles introduisent une demande de visa. Il est donc très important d'appliquer correctement le code des visas, de manière à ce que ces procédures s'améliorent et que les candidats à un visa bénéficient d'un traitement équitable et égal. La CLS est le principal

instrument de garantie d'une mise en œuvre cohérente du code des visas, qui tient compte des situations locales.

Les principales tâches à accomplir en vertu du code des visas sont relativement spécifiques et concrètes, et il est essentiel de les mener à bien sans trop tarder, notamment en ce qui concerne l'harmonisation des listes de documents justificatifs. Une meilleure coopération entre les États membres et la Commission et un partage de la charge dans le cadre de la CLS contribueront à renforcer la confiance dans le processus.

Mettre en œuvre correctement les dispositions liées à la CLS et appliquer les latitudes concédées dans le code des visas améliorera l'image de la politique commune en matière de visas, ce qui se répercutera favorablement sur les relations avec les autorités des pays concernés.