COM(2019) 417 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018/2019

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 19 septembre 2019

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 19 septembre 2019

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord entre l'Union européenne et la République du Cap-Vert modifiant l'accord entre l'Union européenne et la République du Cap-Vert visant à faciliter la délivrance de visas de court séjour aux citoyens de la République du Cap-Vert et de l'Union européenne

E 14299

Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 16 septembre 2019
(OR. en)

12217/19

VISA 180
COAFR 162
MIGR 143

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	13 septembre 2019
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2019) 417 final
Objet:	Recommandation de DÉCISION DU CONSEIL autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord entre l'Union européenne et la République du Cap-Vert modifiant l'accord entre l'Union européenne et la République du Cap-Vert visant à faciliter la délivrance de visas de court séjour aux citoyens de la République du Cap-Vert et de l'Union européenne

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2019) 417 final.

p.j.: COM(2019) 417 final

COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.9.2019
COM(2019) 417 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord entre l'Union européenne et la République du Cap-Vert modifiant l'accord entre l'Union européenne et la République du Cap-Vert visant à faciliter la délivrance de visas de court séjour aux citoyens de la République du Cap-Vert et de l'Union européenne

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA RECOMMANDATION

Le Cap-Vert et l'Union européenne (UE) entretiennent des relations étroites et très constructives depuis plus de 35 ans, fondées, avant toutes choses, sur une coopération au développement significative et continue. Depuis novembre 2007, les relations entre l'UE et le Cap-Vert sont régies par le partenariat spécial UE-Cap-Vert, qui constitue un outil ambitieux pour renforcer les relations bilatérales et est un cas unique au sein du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). L'un des objectifs du partenariat spécial est d'accroître la mobilité et les contacts interpersonnels entre les citoyens de l'Union et du Cap-Vert, ainsi que de renforcer la coopération dans la lutte contre l'immigration irrégulière. Dans le cadre de ce partenariat, le Cap-Vert a été le premier pays africain à conclure un partenariat pour la mobilité avec l'UE en 2008. Les objectifs du partenariat pour la mobilité visent à renforcer la coopération avec l'UE dans le domaine de la migration, de la gestion des frontières, de la lutte contre la migration irrégulière et de la traite des êtres humains.

Le partenariat spécial a ouvert la voie à la négociation et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République du Cap-Vert visant à faciliter la délivrance de visas de court séjour aux citoyens de la République du Cap-Vert et de l'Union européenne[1] (ci-après dénommé l'«accord»), adopté parallèlement à un accord entre l'Union européenne et la République du Cap-Vert concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier[2]. Ces deux accords sont entrés en vigueur le 1er décembre 2014.

Le 2 février 2020, le règlement (UE) 2019/1155 du 20 juin 2019 modifiant le code des visas entrera en application[3]. En cas de contradiction entre le code des visas et l'accord, ce dernier, en tant qu'accord international de l'Union, l'emporterait sur le droit dérivé de l'Union et continuerait donc de s'appliquer. Cependant, le code des visas s'appliquera également à des questions qui ne sont pas régies par l'accord. Par conséquent, certaines dispositions du code des visas révisé affecteront les procédures de délivrance de visas aux ressortissants du Cap-Vert.

Ainsi, le code des visas révisé introduit une approche harmonisée de la délivrance de visas à entrées multiples aux voyageurs réguliers dont l'historique en matière de visas est positif, pour une période qui augmente progressivement de 1 à 5 ans, et il prévoit la possibilité d'exempter les enfants âgés de six à moins de dix-huit ans du paiement des droits de visa. Le code des visas révisé prévoit aussi l'augmentation du niveau général des droits de visa, qui passeraient de 60 à 80 EUR, et il instaure la possibilité de suspendre — au moyen d'une décision d'exécution du Conseil — certaines mesures de facilitation applicables aux ressortissants d'un pays tiers (et/ou à certaines catégories de voyageurs de ce pays), comme celles prévoyant l'exemption du paiement des droits de visa ou relatives à la durée de validité des visas à entrées multiples ou au nombre réduit de pièces justificatives à présenter — si le niveau de coopération de ce pays en matière de réadmission est considéré comme insuffisant.

Contrairement aux accords similaires visant à faciliter la délivrance de visas conclus par l'UE avec d'autres pays tiers, l'accord avec le Cap-Vert ne comporte pas de disposition réduisant le

---

1 JO L 282 du 24.10.2013, p. 3.

2 JO L 282 du 24.10.2013, p. 15.

3 Règlement (UE) 2019/1155 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 portant modification du règlement (CE) n° 810/2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas). JO L 188 du 12.7.2019, p. 25.

niveau des droits de visa et ne prévoit pas non plus de liste harmonisée de documents justificatifs devant être présentés par le demandeur pour établir l'objet du voyage. En outre, l'accord ne prévoit pas la suspension de tout ou partie de ses dispositions en cas de coopération insuffisante en matière de réadmission.

Compte tenu de ces différents éléments, la Commission européenne juge opportun d'adapter l'accord conclu avec le Cap-Vert.

Politique de visas du Cap-Vert à l'égard des citoyens de l'UE

Depuis le 1er janvier 2019, le Cap-Vert exempte les citoyens de l'UE de l'obligation de visa (pour les séjours d'une durée maximale de 30 jours) lorsqu'ils se rendent sur son territoire.

Les citoyens de l'UE peuvent bénéficier des mesures de facilitation que l'accord prévoit pour les séjours de plus de 30 jours et ne dépassant pas 90 jours par période de 180 jours.

Si le Cap-Vert devait réintroduire l'obligation de visa pour les citoyens de l'UE, les dispositions de l'accord s'appliqueraient pleinement, sur une base de réciprocité, aux citoyens de l'UE.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

Comme expliqué dans la section précédente, l'objectif principal poursuivi par la négociation et la conclusion d'un accord modifié est d'aligner les mesures de facilitation accordées aux ressortissants du Cap-Vert sur les dispositions révisées du code des visas.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La base juridique de la présente recommandation est l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE.

L'objet de l'accord modifié relèverait de la politique commune de l'Union en matière de visas pour les séjours de courte durée d'une durée maximale de 90 jours sur toute période de 180 jours. L'on peut donc prévoir que la base juridique matérielle des décisions relatives à la signature et à la conclusion de l'accord sera l'article 77, paragraphe 2, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

L'Union a déjà exercé ses compétences dans ce domaine et a établi des règles à cet égard en adoptant le code des visas, qui définit les procédures et conditions de délivrance des visas de court séjour contraignantes pour tous les États membres de l'Union européenne mettant en œuvre l'acquis de Schengen.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

Le comité mixte institué pour suivre la mise en œuvre de l'accord s'est réuni à trois reprises (les 5 octobre 2015, 19 octobre 2016 et 27 novembre 2017) et a pris acte du caractère globalement positif de la mise en œuvre, tout en recensant des possibilités d'amélioration pour certains aspects de la procédure de traitement des demandes de visa. En particulier, le comité mixte a recommandé que des efforts accrus de sensibilisation soient déployés par les deux parties afin d'informer correctement et de manière détaillée les demandeurs de visa des

conditions et des possibilités d'introduction d'une demande de visa Schengen et de réception de celui-ci.

Le nombre de demandes de visa déposées dans les consulats des États membres au Cap-Vert a augmenté régulièrement depuis l'entrée en vigueur de l'accord. En 2014, 14 694 demandes de visa avaient été introduites. Ce nombre est passé à 20 158 en 2018 (+ 37,2 %). Bien qu'à un rythme plus modéré, le nombre de visas délivrés a également augmenté, passant de 11 370 en 2014 à 13 343 en 2018 (+ 17,3 %). Le taux de refus de visa s'établissait à 33,5 % en 2018.

Les États membres qui délivrent des visas au Cap-Vert (à savoir l'Espagne et le Portugal, ce dernier représentant dix-neuf États membres au centre commun de dépôt des demandes de visa à Praia) se réunissent régulièrement au sein du groupe de coopération locale au titre de Schengen (CLS) à Praia. La délégation de l'UE au Cap-Vert préside ces réunions.

Le groupe CLS a également constaté que, dans l'ensemble, l'accord était correctement mis en œuvre, au même titre que les dispositions applicables du code des visas. Dans le même temps, un certain nombre de difficultés ont été relevées s'agissant du traitement des demandes de visa introduites par des ressortissants cap-verdiens, notamment en ce qui concerne les preuves documentaires établissant l'objet du voyage et/ou le fait d'appartenir à l'une des catégories de demandeurs favorisées, définies par l'accord actuel.

Le groupe «visas» du Conseil a examiné l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'accord à cinq reprises (le 26 octobre 2015, le 27 octobre 2016, le 11 décembre 2017, le 20 mai 2019 et le 10 juillet 2019). Lors de cette dernière réunion, la Commission a informé les États membres des discussions exploratoires qu'elle avait engagées avec les autorités cap-verdiennes concernant une éventuelle modification de l'accord et de son champ d'application.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

L'accord modifié envisagé n'aura aucune incidence sur le budget de l'UE.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

• Directives de négociation

Droits de visa et exemptions du paiement des droits de visa

Dans d'autres accords visant à faciliter la délivrance de visas conclus par l'UE avec des pays tiers, les droits généraux de visa sont fixés à 35 EUR. Ce montant a été inclus dans les directives de négociation précédentes, tout en tenant compte du montant de 60 EUR de droits de visa mentionné dans le code des visas. L'accord avec le Cap-Vert ne comporte pas de disposition prévoyant une réduction des droits généraux de visa.

Étant donné que, dans le code des visas révisé, les droits de visa passeront de 60 à 80 EUR, cette augmentation des frais de visa s'appliquera également aux demandeurs cap-verdiens.

Il est donc proposé de réduire les droits de visa pour les demandeurs cap-verdiens, comme cela a été fait pour les ressortissants de tous les autres pays tiers qui ont conclu avec l'UE un accord visant à faciliter la délivrance de visas. Toutefois, le niveau des droits réduits devrait être proportionné aux droits de visa révisés. Il est donc proposé de fixer les droits réduits à la moitié du montant fixé par les parties dans leur législation nationale (à savoir, pour l'UE, le code des visas). Cette approche permettrait à l'UE d'adapter le niveau des droits en fonction de l'évolution de la situation.

Il convient d'examiner au cours des négociations la possibilité de définir des catégories supplémentaires de demandeurs devant bénéficier d'une exemption du paiement des droits de visa.

Visas à entrées multiples de longue durée

L'accord modificatif devra tenir compte des changements introduits par le code des visas révisé en ce qui concerne la délivrance de visas à entrées multiples de longue durée.

L'accord actuellement en vigueur donne accès à des visas à entrées multiples d'une durée de cinq ans à un nombre limité de catégories de voyageurs réguliers (par exemple, les membres des gouvernements nationaux et régionaux, les membres permanents de délégations officielles, les hommes et femmes d'affaires, les membres de la famille proche), tandis qu'il prévoit un système de «cascade» pour la délivrance de visas à entrées multiples dont la durée de validité augmente progressivement pour d'autres catégories de voyageurs réguliers.

Toutefois, le code des visas révisé (article 24, paragraphe 2) prévoit un système de «cascade» différent pour l'obtention de visas à entrées multiples, qui n'est pas limité à des catégories spécifiques.

Il est donc proposé que l'accord modifié suive une approche similaire, c'est-à-dire une approche en «cascade», qui s'appliquerait à tous les demandeurs autres que ceux appartenant aux catégories pour lesquelles des visas à entrées multiples d'une durée de cinq ans seront déjà accordés conformément à l'article 5, paragraphe 1, de l'accord actuel.

En outre, l'accord modificatif devrait réduire le nombre de visas devant avoir été obtenus et utilisés légalement auparavant pour pouvoir obtenir un visa à entrées multiples et/ou élargir les périodes de référence durant lesquelles le nombre défini de visas devrait avoir été obtenu et avoir fait l'objet d'un usage légal.

Liste des pièces justificatives à fournir pour établir l'objet du voyage et/ou l'existence d'un hébergement

Les accords existants conclus par l'UE avec d'autres pays tiers afin de faciliter la délivrance de visas prévoient des mesures de facilitation qui consistent à réduire, en général, le nombre de documents justificatifs requis pour prouver l'objet du voyage à un seul document pour chaque catégorie de demandeurs. L'accord avec le Cap-Vert, en revanche, ne comporte pas de disposition de ce type.

Il convient que l'accord modificatif établisse une liste de documents justificatifs que les demandeurs doivent présenter pour prouver l'objet du voyage. Les preuves documentaires devraient se limiter, à titre général, à un document justificatif par catégorie. Cette modification permettrait de simplifier la procédure de demande et de faciliter l'identification des demandeurs appartenant à l'une des catégories définies par l'accord.

En outre, le code des visas prévoit certaines mesures de facilitation horizontales en ce qui concerne les documents justificatifs devant être fournis par les voyageurs réguliers. Conformément à l'article 14, paragraphe 6, du code des visas, les consulats «*peuvent renoncer à imposer une ou plusieurs des obligations prévues au paragraphe 1 [relatives à certains documents justificatifs] au demandeur qui leur est connu pour son intégrité et sa fiabilité, en particulier parce qu'il a fait un usage légal de visas délivrés précédemment, s'il n'existe aucun doute sur le fait qu'il satisfera aux conditions fixées à l'article 6, paragraphe 1, du code frontières Schengen au moment du franchissement des frontières extérieures des États membres*».

À la lumière de ce principe, l'accord modifié devrait contenir une disposition prévoyant qu'une fois qu'une personne a obtenu un premier visa à entrées multiples de longue durée (à

savoir d'une durée d'un, deux ou trois ans), c'est-à-dire lorsqu'elle a atteint la deuxième étape de la «cascade», cette personne devrait en principe être dispensée de l'obligation de présenter les documents prouvant l'existence d'un hébergement et/ou de moyens financiers permettant de couvrir le coût dudit hébergement.

Exemption de visa pour les titulaires d'un laissez-passer de l'Union européenne

L'accord modifié devrait exempter de l'obligation de visa les titulaires d'un laissez-passer de l'Union délivré à certains agents des institutions de l'Union conformément au règlement (UE) n° 1417/2013 du Conseil.

Motif de suspension pour défaut de mise en œuvre de l'accord de réadmission

L'accord prévoit la possibilité de suspendre ledit accord pour une série de motifs qu'il énumère de façon exhaustive, à savoir pour des raisons d'ordre public, de protection de la sécurité nationale et de protection de la santé publique.

Conformément à l'approche adoptée dans le code des visas révisé, qui consiste à lier la coopération en matière de réadmission aux mesures visant à faciliter la délivrance de visas, l'accord modificatif devrait élargir les motifs de suspension afin d'y inclure la possibilité, pour l'UE, de suspendre ledit accord, en tout ou en partie, en cas de défaut de mise en œuvre de l'accord de réadmission conclu entre l'UE et le Cap-Vert ou de coopération insuffisante en matière de lutte contre la migration irrégulière.

6. CONCLUSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission recommande au Conseil d'autoriser l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord entre l'UE et la République du Cap-Vert modifiant l'accord entre l'Union européenne et la République du Cap-Vert visant à faciliter la délivrance de visas de court séjour aux citoyens de la République du Cap-Vert et de l'Union européenne, actuellement en vigueur.

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord entre l'Union européenne et la République du Cap-Vert modifiant l'accord entre l'Union européenne et la République du Cap-Vert visant à faciliter la délivrance de visas de court séjour aux citoyens de la République du Cap-Vert et de l'Union européenne

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 218, paragraphes 3 et 4,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant qu'il convient d'ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord avec la République du Cap-Vert modifiant l'accord entre l'Union européenne et la République du Cap-Vert visant à faciliter la délivrance de visas de court séjour aux citoyens de la République du Cap-Vert et de l'Union européenne,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Commission est autorisée à négocier, au nom de l'Union, un accord international avec la République du Cap-Vert modifiant l'accord entre l'Union européenne et la République du Cap-Vert visant à faciliter la délivrance de visas de court séjour aux citoyens de la République du Cap-Vert et de l'Union européenne.

Article 2

Les directives de négociation figurent en annexe de la présente décision.

Article 3

Les négociations sont conduites en concertation avec le groupe «visas» du Conseil.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président