

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ° L É G I S L A T U R E

Communication

Commission des affaires européennes

Mardi 6 octobre 2015
16 h 45

Examen des conclusions proposées par MM. Jérôme Lambert et Didier Quentin sur les propositions de règlement tendant à la refonte du code des visas (COM(2014) 164 final – E 9282) et à la création du visa d'itinérance au sein de l'Union européenne (COM(2014) 163 final – E 9281)



Commission des affaires européennes

**COMMUNICATION SUR LES PROPOSITIONS DE
RÈGLEMENT TENDANT À LA REFONTE DU CODE
COMMUNAUTAIRE DES VISAS ET À LA CRÉATION
DU VISA D'ITINÉRANCE**

de MM. Jérôme Lambert et Didier Quentin

*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil
relatif au code des visas de l'Union (code des visas) (refonte)
COM(2014) 164 final du 1^{er} avril 2014 – E 9282*

*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil
portant création d'un visa d'itinérance et modifiant la convention
d'application de l'accord de Schengen ainsi que les règlements (CE)
n° 562/2006 et (CE) n° 767/2008
COM(2014) 163 final du 1^{er} avril 2014 – E 9281*

Réunion de commission du 6 octobre 2015.

La présente communication vise à étudier deux projets de règlement déposés par la commission européenne le 1er avril 2014, le premier tendant à la refonte du code communautaire des visas, qui soulève certaines difficultés, et le second visant à la création d'un nouveau « visa d'itinérance », sur lequel les États membres sont très réservés.

La réalisation de l'espace Schengen constitue un acquis majeur de l'Union européenne mais cet espace est aujourd'hui soumis à des tensions sans précédent, tant en matière d'immigration irrégulière qu'en matière de terrorisme. Les questions relatives aux migrations sont traitées par nos collègues Marietta Karamanli et Charles de La Verpillière, qui ont présenté des rapports et communications.

En ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, il convient de souligner brièvement les dernières évolutions relatives aux contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Suite aux attentats de Paris, dans la déclaration de Riga, faisant suite au Conseil Justice et affaires intérieures informel des 29 et

30 janvier, les ministres de l'intérieur de l'Union ont rappelé la nécessité de faire un plein usage du code frontières Schengen afin de renforcer, en se fondant sur le droit actuel, les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen et de procéder à des contrôles systématiques ciblés de certaines catégories de personnes jouissant du droit à la libre circulation, en se fondant sur des critères d'évaluation des risques communs à tous les Etats membres. Un amendement ciblé du code frontières Schengen est également souhaité, dans un second temps, afin de pouvoir procéder à des contrôles systématiques pour toutes les personnes jouissant du droit à la libre circulation. La déclaration du Conseil européen du 12 février a réaffirmé ces deux objectifs.

A l'heure actuelle, la définition des critères de contrôle est en voie de finalisation et les contrôles systématiques ciblés devraient être prochainement mis en œuvre.

Les rapporteurs souhaitent remarquer, en écho à ces décisions, que les attentats terroristes ayant eu lieu au cours des dernières années en Europe n'ont pas été perpétrés par des étrangers qui venaient d'acquérir un visa européen, mais par des individus résidant dans l'Union européenne. Il est évidemment nécessaire de se prémunir de risques supplémentaires, afin de ne pas être accusés de négligence ; mais il convient de rappeler que le danger se trouve davantage au sein de nos territoires qu'à l'extérieur de nos frontières...

Nos collègues Marietta Karamanli et Charles de La Verpillière, co-rapporteurs sur le programme européen de sécurité traiteront de ces questions plus longuement lors de leur prochaine communication à ce sujet.

La Commission européenne a déposé, le 1^{er} avril 2014, une proposition de refonte du code communautaire des visas, se fondant notamment sur sa communication du 1^{er} avril 2014 relative à l'évaluation de la mise en œuvre du code communautaire des visas⁽¹⁾ (*Une politique des visas plus intelligente au service de la croissance économique*, COM(2014)165). Le code des visas est un texte relativement récent et est entré en application le 5 avril 2010. Les objectifs généraux présentés par la Commission européenne sont de réduire la lourdeur, la durée et le coût des procédures ainsi que de résoudre le problème d'une représentation insuffisante des Etats membres dans certaines zones géographiques pour le traitement des demandes de visas. Les modifications proposées suscitent, pour certaines, des réserves importantes de la part des Etats membres.

Entre 2009 et 2012, la demande de visas Schengen a progressé de 48 %, avec une hausse annuelle se situant autour de 15 % (COM(2014)101).

Le tableau suivant présente le nombre de demandes de visas Schengen déposées dans les dix premiers pays classés par nombre de demandes déposées entre 2009 et 2012.

(1) Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire des visas (code des visas).

**Nombre de demandes de visas Schengen déposées dans les dix premiers pays classés
par nombre de demandes déposées entre 2009 et 2012**

	2009	2010	2011	2012	Augmentation 2009-2012 (%)
Russie	3 241 940	4 222 551	5 265 866	6 069 001	87,2
Ukraine	854 209	972 580	1 142 732	1 313 727	53,8
Chine	597 430	824 860	1 079 516	1 242 507	108,0
Biélorussie	369 842	433 102	583 871	698 404	88,8
Turquie	484 209	559 946	624 361	668 835	
Inde	364 408	444 562	499 957	506 162	38,9
Algérie	267 460	263 794	311 167	387 942	45,0
Maroc	269 875	330 218	359 657	373 823	38,5
Arabie saoudite	137 548	170 029	196 327	255 083	85,5
Royaume-Uni	191 178	198 046	212 564	210 610	10,2
TOTAL	6 778 099	8 419 688	10 276 015	11 726 094	73,0

Source : Document de travail de la Commission européenne (SWD(2014)101) Évaluation de la mise en œuvre du code communautaire des visas accompagnant le document : Une politique des visas plus intelligente au service de la croissance économique, COM(2014)165.

Le tableau suivant présente l'évolution de la délivrance de visas de court séjour Schengen par la France depuis 2008. La France est le premier État de délivrance de ces visas.

**L'ÉVOLUTION DE LA DÉLIVRANCE DES VISAS DE COURTS SÉJOURS
DEPUIS 2008**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Visas de courts séjours Schengen	1 874 760	1 645 797	1 792 274	1 947 251	2 113 112	2 310 286
- dont VTL*	140 069	225 850	172 132	154 865	112 909	89 360
- dont VTA*	18 023	10 581	9 249	5 785	3 834	2 915
Évolution délivrance des CS	- 0,8 %	- 12,2 %	8,9 %	8,6 %	8,5 %	9,3 %

Source : Les étrangers en France, année 2013, Onzième rapport établi en application de l'article L.111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, page 47 DGEF – SD visas.

* Visa à territorialité limitée (VTL) et visa de transit aéroportuaire (VTA)

Par ailleurs, la Commission européenne a simultanément déposé une proposition de règlement visant à la création d'un nouveau type de visa, dit visa d'itinérance, à destination des personnes qui souhaitent séjourner plus de 90 jours par période de 180 jours dans l'espace Schengen tout en demeurant moins de 90 jours dans chaque État membre. Les visas de court séjour valables dans l'espace Schengen ne permettent que de demeurer moins de 90 jours par période de 180 jours au sein de cet espace.

I. LA RÉVISION DU CODE COMMUNAUTAIRE DES VISAS, DONT L'OBJECTIF GÉNÉRAL EST POSITIF, SUSCITE TOUTEFOIS DE SÉRIEUSES RÉSERVES

D'une manière générale, les procédures d'examen des demandes et de délivrance des visas doivent permettre de gérer une demande croissante, tout en maintenant un bon niveau de service aux demandeurs et en assurant la qualité des contrôles et la sécurité.

A. UNE PROPOSITION DÉPOSÉE DANS L'OBJECTIF DE RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ EUROPÉENNE

La proposition déposée par la Commission européenne de refonte du code communautaire des visas vise à assouplir et harmoniser davantage les procédures existantes. Déposée le 1^{er} avril 2014, cette proposition est essentiellement orientée vers l'objectif de stimuler l'attractivité de l'Union et la croissance.

Le contexte a, depuis les attentats de Paris et de Copenhague, été brutalement modifié et la question majeure de l'équilibre entre facilitation des démarches et préservation de la sécurité apparaît aujourd'hui au premier plan des discussions au niveau du Conseil. Le Conseil Justice et Affaires intérieures de décembre 2015 devrait permettre de définir les principaux points d'achoppement du texte. Les discussions au Conseil pourraient aboutir au cours de l'année 2016.

Les travaux n'ont pas débuté au Parlement européen.

Plusieurs dispositions tendant à des assouplissements procéduraux seraient proposées et vont dans le bon sens :

- le principe selon lequel tous les demandeurs doivent introduire leur demande en personne serait supprimé, les personnes ne devant se présenter que pour le relevé des empreintes auprès du consulat ou du prestataire extérieur, les empreintes étant ensuite stockées dans le système d'information sur les visas (VIS) en cours de déploiement;
- le formulaire de demande serait simplifié et il pourrait être complété électroniquement ;
- le délai d'introduction d'une demande serait élargi ;
- la liste des documents à fournir ne serait plus une liste non exhaustive mais limitative et une distinction serait établie entre les demandeurs inconnus et les voyageurs enregistrés dans le VIS ayant précédemment fait un usage légal de deux visas (voyageurs réguliers). Ces derniers n'auraient pas à fournir de documents attestant de leur hébergement, de leurs moyens de subsistance et de leur volonté de quitter le territoire avant expiration du visa. Par ailleurs, les consulats pourraient choisir de renoncer à demander des pièces justificatives, y compris concernant

l'objet du voyage, pour un demandeur qu'ils connaissent pour sa fiabilité, notamment s'il a déjà fait un usage légal de précédents visas et s'il n'existe aucun doute sur le fait qu'il pourra apporter les éléments demandés lors du passage des frontières extérieures Schengen ;

- les demandeurs déjà enregistrés et les voyageurs réguliers n'auraient pas à fournir les originaux des documents, sauf en cas de doute sur leur authenticité ;
- en matière de coopération locale au titre de Schengen, il est prévu d'établir une liste de documents justificatifs au niveau de chaque ressort territorial afin de tenir compte de la situation locale, ces dispositions n'étant plus optionnelles.

Le recours aux prestataires privés ne serait plus considéré comme une exception.

Le délai de traitement des demandes (article 20) serait ramené de 15 à 10 jours, pouvant toujours être prolongé de 20 jours pour un examen approfondi. En revanche, dans certains cas exceptionnels, la possibilité de prorogation du délai jusqu'à 60 jours serait supprimée. Le délai de consultation préalable des autorités d'un autre État membre serait ramené de 7 à 5 jours. Les États membres soulignent dans leur très grande majorité que ces délais raccourcis seraient complexes à atteindre à certaines périodes. Par ailleurs, la suppression de la possibilité exceptionnelle d'extension du délai à 60 jours pourrait *in fine* être préjudiciable aux demandeurs dont les pièces sont difficiles à réunir et qui risqueraient de se voir opposer un refus de visa parce que les délais prévus sont écoulés.

B. LE PROJET COMPREND PLUSIEURS DISPOSITIONS AUXQUELLES LES ÉTATS MEMBRES SONT OPPOSÉS

Plusieurs dispositions proposées par la Commission européennes sont, en l'état actuel des négociations, rejetées par la très grande majorité des États membres. Ces derniers ont attiré l'attention sur le nécessaire équilibre à respecter entre l'attrait économique et la sécurité de l'espace Schengen.

● **L'obligation, pour les demandeurs, de justifier d'une assurance médicale de voyage obligatoire**, couvrant les éventuels frais de rapatriement et les frais médicaux et d'hospitalisation d'urgence, serait supprimée, la Commission européenne jugeant le dispositif trop complexe pour être efficace.

Plusieurs problèmes sont soulignés par la Commission européenne : la condition d'assurance n'est de fait pas vérifiée à la frontière, certains consulats demandent que l'assurance couvre toute la période de validité du visa et non la seule durée du voyage, enfin, en cas de refus du visa, les frais d'assurance ont été engagés. Par ailleurs, la Commission européenne souligne que cette condition

d'assurance ne vise pas les ressortissants des États avec lesquels un accord d'exemption de visas a été conclu, qui ne sont pas moins susceptibles de tomber malades que les autres. Les États membres se heurtent en outre à des assurances ne remboursant pas les frais de santé engagés. Toutefois, la solution résiderait, selon les États membres, dans un meilleur contrôle des assurances (un mécanisme de certification mériterait d'être étudié). Ils sont tout à fait opposés à la suppression de l'assurance obligatoire du demandeur de visa.

Les rapporteurs rappellent les difficultés bien connues d'application des conventions internationales en matière d'assurance maladie, la dette cumulée par des personnes résidant à l'étranger, ou leurs assureurs, à l'égard de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris ayant atteint 120 millions d'euros fin 2014. Le coût de cette assurance médicale obligatoire est faible au regard des conditions posées par ailleurs quant aux moyens de subsistance des demandeurs de visas. En conséquence, il convient de s'opposer à la suppression de la condition d'assurance.

● La Commission européenne souhaite également faciliter les **déplacements des parents proches de citoyens de l'Union.**

La directive 2004/38/CE relative au droit à la libre circulation⁽¹⁾ dispose déjà en son article 2 que les membres de la famille⁽²⁾ d'un citoyen de l'Union qui exerce son droit à la libre circulation, c'est-à-dire qui circule ou réside dans un autre État membre, doivent, s'ils sont soumis à une obligation de visa, se voir accorder toutes facilités pour obtenir les visas nécessaires. Ces visas doivent être délivrés sans frais, dans les meilleurs délais et dans le cadre d'une procédure accélérée (article 5). La Commission européenne souhaite préciser davantage les facilités accordées, conformément aux dispositions de la directive 2004/38/CE, aux membres de la famille, entendus au sens de la directive.

En outre, les parents proches d'un citoyen de l'Union résidant dans son État membre de nationalité ou d'un citoyen de l'Union résidant dans un État tiers qui veulent visiter avec lui son État d'origine devraient, selon la Commission européenne, bénéficier des mêmes facilités (procédure accélérée, gratuité, justificatifs allégés). Ils ne sont pas couverts par le champ d'application de la

(1) Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) no 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

(2) Définis à l'article 2 de la directive comme :

« a) le conjoint;

b) le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a contracté un partenariat enregistré, sur la base de la législation d'un État membre, si, conformément à la législation de l'État membre d'accueil, les partenariats enregistrés sont équivalents au mariage, et dans le respect des conditions prévues par la législation pertinente de l'État membre d'accueil;

c) les descendants directs qui sont âgés de moins de vingt-et-un ans ou qui sont à charge, et les descendants directs du conjoint ou du partenaire tel que visé au point b);

d) les ascendants directs à charge et ceux du conjoint ou du partenaire tel que visé au point b) ».

directive 2004/38/CE qui s'applique aux membres de la famille d'un citoyen d'un État membre de l'Union qui exerce son droit à la libre circulation dans un autre État membre.

Les parents proches seraient (article 2) le conjoint, les enfants, les parents, les personnes exerçant l'autorité parentale, les grands-parents et les petits-enfants. Du point de vue des autorités françaises, cette nouvelle définition de parents proches, qui serait propre à ce règlement, est trop large et, n'étant pas harmonisée avec d'autres textes (tels que ceux relatifs au regroupement familial), pourrait créer un problème de lisibilité et de compréhension pour les ressortissants de pays tiers.

La Commission européenne souligne que de telles facilitations pour les parents proches entendus au sens large sont déjà prévues dans des accords de facilitation de la délivrance de visas conclus entre l'Union et l'Ukraine, la Moldavie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Les États membres soulignent de leur côté que cette acception de parents proches au sens large relève, dans le cadre des accords avec les pays tiers, d'une incitation à la conclusion simultanée d'accords de réadmission.

- La Commission européenne souligne la nécessité de faciliter les démarches des demandeurs déjà connus et d'alléger la charge administrative des consulats.

A l'heure actuelle, un visa à entrées multiples d'une durée comprise entre six mois et cinq ans peut être octroyé à une personne justifiant de son intention de voyager fréquemment, du fait de sa profession ou de sa situation familiale. Il appartient au demandeur de prouver son intégrité et sa fiabilité. La Commission européenne juge que la délivrance de visas à entrées multiples demeure trop rare. Elle propose donc que, pour les **voyageurs réguliers (personne définie comme ayant obtenu deux visas aux cours des douze mois précédents) déjà enregistrés dans le VIS, un visa à entrées multiples (article 21) d'une durée de validité d'au moins trois ans soit automatiquement octroyé** à la troisième demande de visa au cours de la même année, si le demandeur a respecté les conditions de ses deux premiers visas. Un visa à entrées multiples de cinq ans serait octroyé à l'issue de l'utilisation légale d'un premier visa à entrées multiples de trois ans, à condition que la demande ait été introduite au plus tard un an avant la date d'expiration du visa à entrées multiples valable trois ans.

Les États membres, dont la France, sont très opposés à tout principe d'automatisme et ont souligné qu'il convenait de ne pas mettre en place de procédures automatiques faisant perdre toute possibilité d'appréciation dans la délivrance des visas. Les États jugent que les consulats apprécient déjà le fait qu'une personne soit connue ou non et jugée comme fiable ou non dans l'examen des demandes. Il n'est pas exclu que des demandes de visa rapprochées soient déposées artificiellement et que les visas soient utilisés légalement pour de très courts séjours dans le seul but de disposer ensuite d'un visa à entrées multiples.

Il apparait aux rapporteurs qu'il serait certes nécessaire de développer la délivrance de visas à entrées multiples, sans toutefois prévoir de délivrance automatique.

Le tableau suivant, issu de la proposition de règlement, présente les facilités accordées aux demandeurs déjà connus selon qu'ils sont simplement enregistrés dans le VIS ou reconnus voyageurs réguliers (deux visas dans la même année).

LES DIVERS ASSOUPPLISSEMENTS PROCEDURAUX

	Dépôt en personne	Relevé des empreintes digitales	Documents justificatifs	Visa à délivrer
Primodemandeur – non enregistré dans le VIS	OUI	OUI	Liste complète correspondant à toutes les conditions d'entrée	Entrée unique correspondant à l'objet du voyage. Un visa à entrées multiples peut toutefois être délivré si le consulat considère le demandeur comme fiable.
Demandeur enregistré dans le VIS (mais pas un voyageur régulier)	NON	NON, sauf si les empreintes digitales n'ont pas été relevées au cours des 59 derniers mois	Liste complète correspondant à toutes les conditions d'entrée	Visa à entrée unique ou à entrées multiples
Voyageur régulier enregistré dans le VIS	NON	NON	Preuve de l'objet du voyage uniquement Présomption (parce qu'il ressort du dossier de visa du demandeur qu'il a toujours rempli les conditions d'entrée en ce qui concerne le risque en matière d'immigration et de sécurité et qu'il a toujours été en possession de moyens de subsistance suffisants).	Première demande: visa à entrées multiples de trois ans Demandes ultérieures: visa à entrées multiples de cinq ans

Source : COM(2014)164 final

Il conviendrait par ailleurs, selon la Commission européenne, afin d'accroître les effets des visas à entrées multiples, d'autoriser la validité d'un visa dont la durée dépasse celle du passeport sur lequel il est apposé.

• **Les conditions régissant l'instauration d'une obligation de visa de transit aéroportuaire (VTA)**, seraient durcies pour les Etats membres (article 3). Les VTA peuvent être imposés pour le transit par la zone internationale des aéroports afin de lutter contre l'immigration irrégulière. La proposition prévoit une notification justifiée (et non une notification comme aujourd'hui) à la Commission européenne lorsqu'un Etat envisage, devant un afflux soudain et

important de migrants en situation irrégulière, d'imposer un VTA aux ressortissants d'un État tiers ne figurant pas sur la liste commune annexée au code communautaire des visas. Cette liste commune comprend douze États tiers. La Commission européenne pourrait ensuite émettre un avis. Par ailleurs, la mesure prise par un État membre d'imposer un visa de transit aéroportuaire ne pourrait excéder douze mois (la mesure ne pourrait être renouvelée qu'une fois). Plusieurs États membres, dont la France, ne sont pas favorables à ces encadrements supplémentaires. Il convient de rappeler que la France a réintroduit l'obligation de VTA pour les ressortissants syriens depuis le 15 janvier 2013, soulignant les risques de détournement du transit, comme plusieurs autres États membres. Les associations de la société civile ont dénoncé cette réintroduction, qui a été validée par le Conseil d'État dans son arrêt du 18 juin 2014 (Anafe et Gisti, requête n° 366307). Les autorités françaises estiment que l'obligation de demander un VTA ne porte pas atteinte au droit d'asile. Elles ont souligné que les Syriens ont la possibilité de demander aux consulats de France un visa en vue de demande d'asile.

● Les dispositions relatives à l'État membre compétent pour examiner une demande de visa seraient modifiées (article 5), notamment dans la **situation dans laquelle l'État membre compétent pour examiner la demande de visa n'est ni présent ni représenté dans un pays tiers**. Actuellement, les États membres sont tenus de « coopérer » pour éviter qu'une demande ne puisse être traitée parce qu'un État membre n'est ni présent ni représenté dans un pays tiers. Concrètement, les demandeurs doivent parfois se rendre dans des pays tiers voisins où se trouve le poste consulaire le plus proche pour déposer leurs demandes. La Commission européenne souhaite que, dans le cas où l'État membre en principe compétent pour examiner la demande n'est ni présent ni représenté dans le pays tiers du demandeur, ce dernier ait le droit d'introduire sa demande :

« a) auprès du consulat de l'un des États membres de destination du voyage envisagé,

b) auprès du consulat de l'État membre de première entrée, si le point a) n'est pas applicable,

c) dans tous les autres cas, auprès du consulat de tout État membre présent dans le pays concerné. »

Toutefois, la grande majorité des États membres, dont la France, souhaitent qu'un accord de représentation entre États membres puisse continuer à être requis par les États membres afin qu'un ressortissant de pays tiers puisse demander un visa auprès de la représentation d'un autre État membre que celui de destination. Il arrive, dans certaines régions, qu'un État membre soit seul à couvrir des zones importantes. L'accord préalable de représentation paraît indispensable aux États membres, en ce qu'il permet de maîtriser les différents éléments à prendre en considération (taille du poste consulaire, respect des délais impartis, questions d'ordre juridique devant être réglées entre les États).

● S'agissant de la **possibilité de délivrer des visas à la frontière** (130.000 visas délivrés chaque année selon cette procédure), la proposition vise à développer la délivrance de ce type de visas pour promouvoir le tourisme (nouvel article 33). A l'heure actuelle, il est possible de demander un visa aux frontières extérieures si le demandeur n'a pas été en mesure de demander un visa à l'avance et justifie de motifs d'entrée imprévisibles et impérieux. Il peut alors être dérogé à l'obligation d'être titulaire d'une assurance maladie en voyage.

Le visa serait valable pour une durée de 15 jours et les demandeurs ne seraient pas tenus de justifier de besoin d'entrée impérieux et imprévisibles, ayant rendu impossible une demande de visa à l'avance, comme ils doivent le faire dans le cadre d'une demande de visa à titre exceptionnel à la frontière. Ce nouveau régime serait facultatif pour les Etats membres, qui ne pourraient le mettre en œuvre que pendant une durée limitée à cinq mois par an. Le visa ne serait valable que dans l'État de délivrance. La majorité des Etats membres, dont la France, est opposée à la modification du régime des visas à la frontière car cette procédure relève des gardes-frontières et devrait demeurer exceptionnelle. L'impact sur la sécurité a été souligné lors des négociations au Conseil car cette procédure n'implique pas les mêmes vérifications. Les rapporteurs soulignent pour leur part que ce régime de délivrance serait source de complications aux points de passages frontaliers, notamment aéroportuaires.

En conclusion, plusieurs dispositions importantes soulèvent des questions: la suppression de l'assurance médicale obligatoire, la définition des parents proches devant bénéficier de facilités pour la délivrance de visa, la délivrance automatique de visas à entrées multiples, l'encadrement des visas de transit aéroportuaire, les conditions dans lesquelles un autre État membre que celui qui est compétent peut examiner une demande de visa sans accord de représentation et le nouveau régime de délivrance de visas à la frontière. Les rapporteurs soulignent que la proposition doit davantage respecter un équilibre entre renforcement de l'attractivité de l'espace Schengen et garanties en termes de sécurité.

II. LA CRÉATION D'UN VISA D'ITINÉRANCE, TELLE QU'ELLE EST PROPOSÉE, N'APPARAÎT PAS SATISFAISANTE

Selon la Commission européenne, il serait nécessaire de combler un vide juridique pour les chercheurs, étudiants, touristes et artistes qui souhaitent séjourner plus de 90 jours dans l'espace Schengen sur une période de 180 jours, dans plusieurs Etats membres différents, sans toutefois demeurer plus de 90 jours dans un État membre. Elle propose la création d'un visa d'itinérance valable un an dans tout l'espace Schengen (validité renouvelable un an), avec une durée de séjour limitée à 90 jours par État membre, ce qui permettrait, selon ses estimations, d'attirer 100.000 à 120.000 personnes par an et présenterait un intérêt économique certain.

Il convient en premier lieu de souligner que le traité dispose, en son article 77, que l'Union adopte les mesures portant sur la politique commune des visas et d'autres titres de séjour de courte durée (courte durée définie dans l'acquis de Schengen comme étant inférieure à 90 jours sur une période de 180 jours). Par ailleurs, le traité précédemment applicable avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne définissait lui-même le court séjour comme un séjour inférieur à trois mois.

Pour les séjours supérieurs à trois mois, les ressortissants de pays tiers doivent déposer une demande de titre de séjour ou de visa national de long séjour.

Dès lors que le séjour dans un État membre ne peut, dans sa proposition, pas dépasser 90 jours sur une période de 180 jours, la Commission européenne souligne que le projet est bien conforme aux dispositions du traité sur les visas de court séjour. Elle rappelle en outre que le traité actuel ne mentionne plus la limite de trois mois.

La Commission européenne souligne avoir reçu de nombreuses plaintes liées à la limite de 90 jours, compte tenu notamment du fait que l'espace Schengen s'est considérablement élargi au fil du temps et compte aujourd'hui 26 États membres. Les personnes ne peuvent demander de visa Schengen si elles souhaitent demeurer plus de 90 jours dans l'espace Schengen mais ne peuvent pas non plus demander de visa long séjour national car elles ne souhaitent pas non plus demeurer plus de 90 jours dans un seul État membre. Les associations d'artistes du spectacle vivant sont notamment confrontées à ce problème lorsqu'elles se produisent au cours de tournées en Europe et n'ont pas toujours la possibilité de remplacer les personnels ayant « épuisé » leur temps de séjour autorisé. Par ailleurs, des voyageurs individuels souhaiteraient également pouvoir circuler plus longtemps en Europe.

La Commission européenne souligne qu'à l'heure actuelle, les États membres utilisent des moyens détournés pour permettre à certaines personnes de dépasser la limite autorisée de 90 jours sur une période de 180 jours dans l'espace Schengen, tels que les visas à validité territoriale limitée (sur le territoire d'un État membre), définis à l'article 25 du code communautaire des visas, qui ne devraient en principe être délivrés que dans des circonstances exceptionnelles⁽¹⁾. De fait, des visas à validité territoriale limitée peuvent être et sont délivrés successivement dans plusieurs États membres.

Les demandeurs devraient justifier de moyens de subsistance suffisants et qu'ils se trouvent dans une situation économique stable au moyen de fiches de

(1) En application de l'article 25 du code communautaire des visas, un visa à validité territoriale limitée peut être délivré à titre exceptionnel :

- pour des raisons humanitaires, d'intérêt général ou pour honorer des obligations internationales, afin de déroger à certaines obligations du code frontières Schengen ;
- lorsque, pour des raisons considérées comme valables par le consulat, un nouveau visa est délivré pour un séjour à effectuer pendant la même période de 180 jours après un séjour de 90 jours dans l'espace Schengen.

salaires ou de relevés bancaires couvrant les douze mois précédents et qu'ils acquerront les moyens de subsistance légalement pour la période de validité du visa. Le délai d'examen de la demande serait fixé à 20 jours calendaires, soit davantage que pour une demande de visa de court séjour classique, compte tenu du caractère approfondi de la vérification nécessaire.

Il convient de souligner que, pour les demandeurs d'un visa d'itinérance, outre la preuve de leur intention de séjourner plus de 90 jours sur une période de 180 jours sur le territoire de plusieurs États membres, la preuve de la détention d'une assurance maladie devrait être apportée.

Les détenteurs d'un visa d'itinérance devraient demander dans l'État membre dans lequel ils sont en situation régulière le ou les permis de travail requis dans les États membres dans lesquels ils ont prévu de se rendre ensuite. La proposition ne vise pas à modifier la réglementation applicable aux permis de travail et à leur délivrance, elle permettrait uniquement au demandeur d'introduire sa demande depuis un État membre de l'espace Schengen.

Pour certaines catégories de demandeurs, la procédure pourrait être assouplie si le demandeur est invité par une entreprise, une organisation ou institution « fiable et connue du consulat ». La marge d'interprétation laissée ici apparaît trop large.

En cas de demande de prolongation du visa d'itinérance, le demandeur devrait prouver qu'il continue de satisfaire aux conditions requises et s'engager à ne pas séjourner plus de 90 jours sur une période de 180 jours dans un État membre.

Les autorités françaises et la très grande majorité des États membres sont très réservées sur le principe même du projet et son utilité n'apparaît pas clairement démontrée. Les chiffres avancés par la Commission européenne sont jugés peu convaincants.

Par ailleurs, les États membres ont, par le passé, conclu des accords bilatéraux avec certains pays tiers permettant à leurs ressortissants de prolonger, au-delà des trois mois au titre du visa uniforme Schengen, un séjour exempté de visa sur le seul territoire de l'État membre partie à l'accord. Ainsi, les États-Unis, le Canada, le Japon, la Corée du Sud et la Nouvelle-Zélande ont signé des accords bilatéraux avec plusieurs États européens et leurs ressortissants peuvent donc « enchaîner » les séjours dans plusieurs États membres, sans visa national. À titre d'exemple, la Nouvelle-Zélande a ainsi conclu 16 accords bilatéraux d'exemption de visa avec différents États membres.

Ces accords bilatéraux ont été conclus avant l'entrée en vigueur des accords de Schengen ou avant l'adhésion de l'État membre à la convention d'application des accords de Schengen.

La Commission européenne souligne que le fait que la durée de séjour autorisée repose, pour certains ressortissants de pays tiers, sur des accords passés antérieurement à la construction de l'espace Schengen, est incompatible, non seulement avec l'esprit de l'espace Schengen, mais également avec les traités et la politique commune des visas.

En 2001, la Commission européenne avait déjà tenté de faire abroger ces dispositions relatives aux accords antérieurs.

La Commission européenne propose donc une période transitoire de cinq ans pendant laquelle il appartiendra aux États membres d'éliminer les effets de leurs accords bilatéraux s'agissant de la durée totale de séjour dans l'espace Schengen. Elle souligne que le visa d'itinérance permettra aux ressortissants des pays tiers concernés de continuer à demeurer plus de 90 jours par période de 180 jours dans l'espace Schengen. Cette question ne sera pas neutre pour lesdits ressortissants, qui passeraient alors d'un régime d'exemption de visa avec certains États membres à un régime de visa européen payant. Du point de vue des États membres, cette évolution accroîtrait l'activité des services consulaires dans certaines régions et poserait sans doute des questions d'ordre diplomatique.

Les États membres se sont également interrogés sur les possibilités concrètes de surveiller la durée de séjour dans chaque État membre et les risques de détournement de ce visa.

Selon les rapporteurs, si un texte devait être adopté en vue de permettre la création d'un visa d'itinérance, il conviendrait alors de restreindre les catégories concernées à celles pour lesquelles un réel besoin a été identifié (artistes du spectacle vivant et sportifs), sous réserve de l'établissement de vérifications appropriées portant notamment sur les moyens de subsistance des personnes, les contrôles aux frontières intérieures de l'Union étant impossibles.

*

* *

En conclusion, il convient de souligner que les États membres devraient, au cours du Conseil JAI de décembre 2015, décider d'une orientation politique afin de fixer si les négociations doivent se poursuivre s'agissant du projet de visa d'itinérance et à quelles conditions elles peuvent se poursuivre pour ce qui concerne la refonte du code des visas.

Il est proposé à la commission d'adopter des conclusions.

Il est proposé d'approuver **sous réserves la proposition de règlement portant création du visa d'itinérance**, compte tenu de son caractère trop large.

Il est également proposé **d'approuver sous réserves la proposition de règlement tendant à la refonte du code des visas**.

Les réserves suivantes doivent être rappelées :

- la suppression de l'obligation de disposer d'une assurance médicale de voyage n'est pas souhaitable,
- les conditions de dépôt d'une demande après d'un autre Etat membre que celui de destination, telles qu'elles sont proposées, sans conclusion préalable d'un accord de représentation, ne sont pas satisfaisantes,
- l'automaticité de la délivrance de visas à entrées multiples apparaît problématique,
- la création d'une nouvelle procédure de délivrance de visas à la frontière n'apparaît pas opportune.