Parlement européen
2019-2024

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

2023/0371(COD)

19.2.2024

***I
PROJET DE RAPPORT

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/1806 en ce qui concerne la révision du mécanisme de suspension
(COM(2023)0642 – C9-0392/2023 – 2023/0371(COD))

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

Rapporteur pour avis: Matjaž Nemec

Légende des signes utilisés

*	Procédure de consultation
***	Procédure d'approbation
***I	Procédure législative ordinaire (première lecture)
***II	Procédure législative ordinaire (deuxième lecture)
***III	Procédure législative ordinaire (troisième lecture)

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par le projet d'acte.)

Amendements à un projet d'acte

Amendements du Parlement présentés en deux colonnes

Les suppressions sont signalées par des ***italiques gras*** dans la colonne de gauche. Les remplacements sont signalés par des ***italiques gras*** dans les deux colonnes. Le texte nouveau est signalé par des ***italiques gras*** dans la colonne de droite.

Les première et deuxième lignes de l'en-tête de chaque amendement identifient le passage concerné dans le projet d'acte à l'examen. Si un amendement porte sur un acte existant, que le projet d'acte entend modifier, l'en-tête comporte en outre une troisième et une quatrième lignes qui identifient respectivement l'acte existant et la disposition de celui-ci qui est concernée.

Amendements du Parlement prenant la forme d'un texte consolidé

Les parties de textes nouvelles sont indiquées en ***italiques gras***. Les parties de texte supprimées sont indiquées par le symbole ▌ ou barrées. Les remplacements sont signalés en indiquant en ***italiques gras*** le texte nouveau et en effaçant ou en barrant le texte remplacé.
Par exception, les modifications de nature strictement technique apportées par les services en vue de l'élaboration du texte final ne sont pas marquées.

SOMMAIRE

Page

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN 5

EXPOSÉ DES MOTIFS 10

ANNEXE: ENTITÉS OU PERSONNES DONT LE RAPPORTEUR A REÇU DES CONTRIBUTIONS 13

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/1806 en ce qui concerne la révision du mécanisme de suspension (COM(2023)0642 – C9-0392/2023 – 2023/0371(COD))

(Procédure législative ordinaire: première lecture)

Le Parlement européen,

– vu la proposition de la Commission au Parlement européen et au Conseil (COM(2023)0642),

– vu l'article 294, paragraphe 2, et l'article 77, paragraphe 2, point a) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, conformément auxquels la proposition lui a été présentée par la Commission (C9-0392/2023),

– vu l'article 294, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

– vu l'article 59 de son règlement intérieur,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A9-0000/2024),

1. arrête la position en première lecture figurant ci-après;

2. demande à la Commission de le saisir à nouveau, si elle remplace, modifie de manière substantielle ou entend modifier de manière substantielle sa proposition;

3. charge sa Présidente de transmettre la position du Parlement au Conseil, à la Commission ainsi qu'aux parlements nationaux.

Amendement 1

Proposition de règlement
Considérant 2

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(2) Le mécanisme de suspension temporaire de l'exemption de l'obligation de visa pour les ressortissants d'un pays tiers figurant sur la liste de l'annexe II du règlement (UE) 2018/1806 (ci-après dénommé le «mécanisme de suspension») devrait être renforcé afin que l'Union dispose d'une protection plus efficace pour	(2) Le mécanisme de suspension temporaire de l'exemption de l'obligation de visa pour les ressortissants d'un pays tiers figurant sur la liste de l'annexe II du règlement (UE) 2018/1806 (ci-après dénommé le «mécanisme de suspension») devrait être renforcé afin que l'Union dispose d'une protection plus efficace pour

prévenir un éventail plus large de risques en matière de migration irrégulière, d'ordre public et de sécurité découlant des pays tiers énumérés à ladite annexe II, ainsi que l'utilisation abusive de l'exemption de visa par l'application de programmes de citoyenneté par investissement par ces pays tiers.	prévenir un éventail plus large de risques en matière de migration irrégulière, d'ordre public et de sécurité découlant des pays tiers énumérés à ladite annexe II, ainsi que l'utilisation abusive de l'exemption de visa par l'application de programmes de citoyenneté par investissement par ces pays tiers***, et aussi le non-respect des critères spécifiques, en particulier ceux relatifs aux relations extérieures de l'Union avec le pays tiers concerné, notamment des considérations liées aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales***.
	Or. en

Amendement 2

Proposition de règlement
Considérant 6 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	(6 bis) Il devrait être possible de déclencher le mécanisme de suspension sur la base de motifs liés aux relations extérieures de l'Union avec le pays tiers concerné, en particulier des considérations liées aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. Ces considérations devraient comprendre le non-respect d'accords bilatéraux ou multilatéraux conclus entre l'Union ou l'Union et les États membres, d'une part, et le pays tiers concerné, d'autre part; de graves atteintes au droit international et aux normes internationales, y compris au droit international relatif aux droits de l'homme, par le pays tiers concerné, y compris le non-respect de décisions ou arrêts de juridictions internationales; des actes hostiles ou d'agression contre un ou plusieurs États membres ou contre l'Union commis par le pays tiers concerné; de graves atteintes aux droits de l'homme, y compris la criminalisation de l'avortement ou des personnes LGBTQ+, et l'introduction ou l'application de la peine de mort par le

pays tiers concerné; et le non-respect des sanctions pertinentes de l'Union en lien avec le pays tiers concerné.

Or. en

Amendement 3

Proposition de règlement
Article 1 – alinéa 1 – point 2
Règlement (UE) 2018/1806
Article 8 bis – paragraphe 1 – point d – sous-point ii

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
ii) des menaces hybrides;	***supprimé***

Or. en

Justification

Votre rapporteur estime que ce motif devrait relever de la délibération des motifs relatifs aux relations extérieures de l'Union avec le pays tiers concerné, comme proposé au point g bis).

Amendement 4

Proposition de règlement
Article 1 – alinéa 1 – point 2
Règlement (UE) 2018/1806
Article 8 bis – paragraphe 1 – point g bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	g bis) le non-respect des critères spécifiques, fondés sur l'article 1er, en particulier ceux relatifs aux relations extérieures de l'Union avec le pays tiers concerné, notamment des considérations liées aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, pour l'un des motifs suivants:
	i) le non-respect d'accords bilatéraux ou multilatéraux conclus entre l'Union ou l'Union et les États membres, d'une part, et le pays tiers concerné, d'autre part;
	ii) de graves atteintes au droit

international et aux normes internationales, y compris au droit international relatif aux droits de l'homme, par le pays tiers concerné, y compris le non-respect de décisions ou arrêts de juridictions internationales;

iii) des actes hostiles ou d'agression contre un ou plusieurs États membres ou contre l'Union commis par le pays tiers concerné;

iv) de graves atteintes aux droits de l'homme, y compris la criminalisation de l'avortement ou des personnes LGBTQ+, et l'introduction ou l'application de la peine de mort par le pays tiers concerné;

v) le non-respect des sanctions pertinentes de l'Union en lien avec le pays tiers concerné.

Or. en

Justification

L'article 1er détermine la base de l'exemption de l'obligation de visa pour les ressortissants de pays tiers à l'entrée sur le territoire de l'Union, qui repose sur une évaluation au cas par cas de divers critères. L'article 8 définit quant à lui les motifs d'une suspension de ladite exemption. Il existe toutefois un écart entre les conditions régissant l'exemption de visa et les motifs de suspension de cette exemption, en particulier pour les critères liés aux relations extérieures de l'Union avec le pays tiers concerné, notamment les considérations liées aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. Votre rapporteur souhaite combler cet écart en élargissant les motifs de suspension prévus à l'article 8.

Amendement 5

Proposition de règlement
Article 1 – alinéa 1 – point 2
Règlement (UE) 2018/1806
Article 8 quater – paragraphe 1 – alinéa 2 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	La Commission contrôle le respect permanent des critères spécifiques qui sont fondés sur l'article 1er, en particulier ceux relatifs aux relations extérieures de l'Union avec le pays tiers concerné, et, en ce qui concerne les pays tiers figurant à

l'annexe II et bénéficiant d'une libéralisation du régime des visas, les motifs de suspension visés à l'article 8 bis, paragraphe 1, point g bis).

Or. en

Amendement 6

Proposition de règlement
Article 1 – alinéa 1 – point 2
Règlement (UE) 2018/1806
Article 8 quinquies – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
1. La Commission fait rapport au Parlement européen et au Conseil sur le contrôle qu'elle a effectué conformément à l'article 8 quater, paragraphe 1, ***en ce qui concerne les pays tiers qui ont été inscrits sur la liste de l'annexe II à la suite de l'aboutissement d'un dialogue sur la libéralisation du régime des visas mené entre l'Union*** et ***le pays tiers concerné, au moins une fois par an et pendant une période de sept ans après la date d'entrée*** en ***vigueur de la libéralisation du régime des visas pour ces pays tiers, et par la suite*** chaque fois que la Commission l'estimera nécessaire, ou à la demande du Parlement européen ou du Conseil. Son rapport porte principalement sur les pays tiers dont la Commission estime, sur la base d'informations concrètes et fiables, qu'ils ne remplissent plus certains critères particuliers qui sont fondés sur l'article 1er et qui ont été utilisés pour évaluer l'opportunité d'accorder une libéralisation du régime des visas.	1. La Commission fait rapport ***annuellement*** au Parlement européen et au Conseil sur le contrôle qu'elle a effectué conformément à l'article 8 quater, paragraphe 1, et en ***particulier*** chaque fois que la Commission l'estimera nécessaire, ou à la demande du Parlement européen ou du Conseil. Son rapport porte principalement sur les pays tiers dont la Commission estime, sur la base d'informations concrètes et fiables, qu'ils ne remplissent plus certains critères particuliers qui sont fondés sur l'article 1er et qui ont été utilisés pour évaluer l'opportunité d'accorder une libéralisation du régime des visas.

Or. en

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Contexte

L'un des piliers de la politique de l'Union en matière de visas est le règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil, 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 et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation pour des séjours dont la durée n'excède pas 90 jours sur toute période de 180 jours.

Ce règlement détermine les principes de base régissant la libéralisation des visas et établit la liste de pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa et la liste de pays tiers dont les ressortissants sont soumis à cette obligation. Il prévoit en outre des garanties, c'est-à-dire la possibilité de suspendre l'exemption de visa en vertu de deux mécanismes de base: le mécanisme de réciprocité et le mécanisme de suspension. Les procédures de déclenchement de ces deux mécanismes sont également définies dans le règlement.

Les deux colégislateurs ayant souligné la nécessité de réviser le mécanisme de suspension pour l'adapter aux défis émergents, la Commission européenne a présenté, en octobre 2023, une proposition ciblée de révision du mécanisme de suspension visant à le renforcer et à en améliorer plusieurs éléments. La révision proposée porte sur l'article 8 et comprend plusieurs modifications de fond liées aux motifs possibles de suspension ainsi qu'aux procédures.

Ce mécanisme de suspension a été introduit pour la première fois en 2013[1], dans le but principal de permettre une suspension temporaire de l'exemption de visa en cas d'accroissement soudain et substantiel de la migration irrégulière. Le mécanisme a ensuite été révisé en 2017[2], pour qu'il soit plus facile aux États membres de notifier les circonstances conduisant à une éventuelle suspension, et à la Commission de déclencher le mécanisme de suspension de sa propre initiative.

2. Modifications proposées au mécanisme de suspension

Dans sa dernière proposition, la Commission apporte plusieurs modifications au mécanisme actuel. De nouveaux motifs de suspension sont proposés, l'un lié aux menaces hybrides, par exemple l'instrumentalisation de migrants par un État dans le but de déstabiliser la société ou de saper des institutions clés, ainsi que d'autres nouveaux motifs ciblant spécifiquement les programmes de citoyenneté par investissement, que certains pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa appliquent actuellement.

Un nouveau motif de suspension est ajouté pour le cas où le défaut d'alignement sur la

---

[1] Règlement (UE) n°°1289/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) nº 539/2001 du Conseil fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (JO L 347 du 20.12.2013, p. 74).

[2] Règlement (UE) 2017/371 du Parlement européen et du Conseil du 1er mars 2017 modifiant le règlement (CE) nº 539/2001 du Conseil fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (révision du mécanisme de suspension) (JO L 61 du 8.3.2017, p. 1).

politique de l'Union en matière de visas de la politique des visas d'un pays tiers figurant sur la liste de l'annexe II pourrait conduire à des situations dans lesquelles des ressortissants de pays tiers, autres que ceux dudit pays tiers, arrivent légalement sur son territoire pour entrer ensuite de manière irrégulière sur le territoire des États membres.

Une autre nouveauté introduite par la proposition est la possibilité pour la Commission d'envisager différents seuils lorsqu'elle décide s'il faut suspendre une exemption de visa en cas d'accroissement substantiel de la migration irrégulière, des demandes d'asile infondées ou des infractions pénales graves commises par des ressortissants de ce pays tiers, après une évaluation au cas par cas.

La proposition modifie également la procédure et les conditions de notification par un État membre à la Commission lorsqu'il est confronté à une ou plusieurs circonstances qui constituent un motif de suspension, ainsi que la procédure d'examen d'une telle notification par la Commission. Est modifiée en outre la période de référence pour établir l'existence des circonstances susceptibles d'entraîner la suspension.

La Commission aura par ailleurs l'obligation de contrôler régulièrement l'existence des motifs de suspension à l'égard de tous les pays tiers énumérés à l'annexe II, ainsi que la procédure pour déclencher le mécanisme de suspension sur la base de sa propre analyse de l'existence de tels motifs.

Cette procédure est en outre modifiée en portant la durée de la suspension temporaire de l'exemption de visa de 9 mois à 12 mois (pour la première phase) et de 18 mois à 24 mois (pour la deuxième phase). Une nouvelle procédure d'urgence est également introduite lorsque la situation nécessite une action immédiate de la part de la Commission.

3. Position de votre rapporteur

Ces dernières années, les nouvelles exemptions de visa accordées à des pays tiers se sont multipliées. En parallèle, de nouveaux défis mondiaux émergent sans cesse et des crises se produisent aux quatre coins du monde. Dans ces circonstances, votre rapporteur estime que l'Union européenne doit se doter d'outils efficaces et satisfaisants pour relever ces défis, y compris dans le domaine de la politique en matière de visas.

Votre rapporteur souscrit donc dans les grandes lignes à l'objectif de la proposition de la Commission et à la nécessité de renforcer et d'améliorer le mécanisme de suspension de l'exemption de visa. Il convient de relever que depuis son introduction, en 2013, le mécanisme de suspension n'a été déclenché qu'une seule fois, pour le Vanuatu. Les préoccupations de l'Union face aux programmes de citoyenneté par investissement appliqués par ce pays ont motivé l'adoption d'une suspension partielle par le Conseil en mars 2022, suivie d'une suspension totale en octobre 2022, qui est toujours en vigueur.

Compte tenu des bouleversements constants à l'échelle mondiale et de l'évolution des politiques de l'Union ainsi que du régime de libéralisation des visas, votre rapporteur estime que la révision du mécanisme de suspension devrait prendre en considération l'ensemble de la politique de l'Union en matière de visas, sous tous ses angles.

Or, votre rapporteur constate l'existence d'un écart entre les conditions régissant l'exemption

de visa, qui repose sur une évaluation au cas par cas de plusieurs critères, et les motifs de suspension de cette exemption. Votre rapporteur considère que cet écart est particulièrement manifeste pour ce qui est des motifs liés aux relations extérieures de l'Union avec le pays tiers concerné, notamment des considérations liées aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales.

À cet égard, votre rapporteur estime que les motifs de suspension de l'exemption de visa doivent inclure des considérations liées aux relations extérieures de l'Union, ou, dans certains cas, d'États membres, avec le pays tiers concerné.

Ainsi, ces motifs de suspension devraient comprendre, entre autres: **a)** le non-respect ou la suspension d'accords bilatéraux ou multilatéraux conclus entre l'Union européenne ou l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le pays tiers concerné, d'autre part; **b)** de graves atteintes au droit international et aux normes internationales, y compris au droit international humanitaire, par le pays tiers concerné, y compris le non-respect de décisions ou arrêts de juridictions internationales; **c)** des actes hostiles ou d'agression contre un ou plusieurs États membres ou contre l'Union commis par le pays tiers concerné; **d)** de graves atteintes aux droits de l'homme, y compris la criminalisation de l'avortement ou des personnes LGBTQ+, et l'introduction ou l'application de la peine de mort par le pays tiers concerné; et **e)** le non-respect des sanctions pertinentes de l'Union.

Votre rapporteur juge également nécessaire un contrôle régulier du respect permanent des critères spécifiques par les pays tiers bénéficiant d'une libéralisation des visas qui n'est pas le résultat d'un dialogue sur la libéralisation du régime des visas. À cet égard, votre rapporteur souscrit à la proposition de la Commission en ce qui concerne le contrôle de l'existence de motifs de suspension de l'exemption de visa pour tous les pays tiers. Ce contrôle doit absolument inclure des considérations liées aux relations extérieures de l'Union, ou, dans certains cas, d'États membres, avec le pays tiers concerné.

Eu égard à la fin prochaine de la législature en cours, votre rapporteur appelle de ses vœux une adoption rapide du mandat de négociation du Parlement européen afin de garantir un texte ambitieux qui devrait aussi être reflété dans la politique de l'Union en matière de visas à l'avenir.

ANNEXE: ENTITÉS OU PERSONNES DONT LE RAPPORTEUR A REÇU DES CONTRIBUTIONS

Conformément à l'article 8 de l'annexe I du règlement intérieur, le rapporteur déclare avoir reçu des contributions des entités ou personnes suivantes pour l'élaboration du projet de rapport:

Entité et/ou personne
College Green Group Ltd

La liste ci-dessus est établie sous la responsabilité exclusive du rapporteur.