COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.7.2021
COM(2021) 414 final

2021/0234 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

relative à la suspension de certaines dispositions du règlement (CE) nº 810/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'Iraq

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Conformément à l'article 25 *bis*, paragraphe 2, du code des visas[1], la Commission évalue régulièrement la coopération des pays tiers en matière de réadmission et rend compte au moins une fois par an de son évaluation au Conseil.

Le 10 février 2021, la Commission a adopté son évaluation, fondée sur les données et informations de 2019 fournies par les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen, et a transmis son rapport[2] au Conseil.

Sur la base de l'analyse mentionnée ci-dessus et compte tenu des relations globales de l'Union avec le pays tiers concerné, la Commission peut conclure que ce dernier ne coopère pas suffisamment et que des mesures sont par conséquent nécessaires. Dans ce contexte, il convient de noter que la réadmission des ressortissants nationaux constitue une obligation de droit international.

En cas de coopération insuffisante, la Commission, conformément à l'article 25 *bis*, paragraphe 5, point a), du code des visas, présente une proposition de décision d'exécution du Conseil qui suspend l'application de certaines dispositions du code des visas aux ressortissants de ce pays tiers. À tout moment, la Commission poursuit ses efforts en vue d'améliorer la coopération avec le pays tiers concerné.

• Le cas de l'Iraq

Dans le rapport susmentionné, la Commission a relevé que les procédures d'identification ne donnaient pas de résultats satisfaisants ou ne donnaient aucun résultat pour des États membres qui représentent plus des deux tiers des décisions de retour prises à l'égard de ressortissants iraquiens et qu'elles aboutissaient rarement à la délivrance de documents de voyage. Les autorités iraquiennes ne coopèrent qu'en matière de retours volontaires; pour les retours forcés, elles ne le font que dans des cas très exceptionnels (ressortissants iraquiens condamnés pour une infraction pénale). En outre, en dépit de la conclusion, en août 2018, de l'accord de partenariat et de coopération UE-Iraq, l'obligation prévue par cet accord de réadmettre ses propres ressortissants qui se trouvent illégalement sur le territoire de l'autre partie n'est pas respectée. Quatre États membres ont conclu des arrangements bilatéraux, qui sont aussi rarement respectés ou respectés uniquement pour les retours volontaires ou dans le cas de ressortissants iraquiens condamnés pour une infraction pénale.

Depuis 2017, année de la mise en place du dialogue informel UE-Iraq sur la migration, celui-ci a permis à l'Union et à ses États membres de collaborer avec l'Iraq dans le domaine de la migration. Au cours des quatre réunions qui se sont tenues jusqu'à présent dans le cadre de ce dialogue, le retour et la réadmission ont toujours figuré en bonne place à l'ordre du jour et l'Union n'a cessé de faire part de ses préoccupations quant au niveau insatisfaisant de coopération de l'Iraq en matière de réadmission. Lors de la dernière réunion dans le cadre du dialogue informel sur la migration (qui s'est tenue en février 2021), l'Iraq a réaffirmé qu'il ne coopérerait pas dans le domaine des retours non volontaires.

---

[1] Règlement (CE) nº 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas) (JO L 243 du 15.9.2009, p. 1).

[2] COM(2021) 55 final (Restreint UE).

Dans ce contexte, l'UE a souligné auprès des autorités iraquiennes le niveau croissant d'insatisfaction des États membres et les conséquences possibles de l'absence d'amélioration de la situation, notamment lors d'une réunion avec l'ambassade d'Iraq à Bruxelles (en mai 2021) et dans une lettre conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et du commissaire chargé de la migration, adressée aux ministres iraquiens des affaires étrangères, de l'intérieur et de la migration et des personnes déplacées (en juin 2021). Une copie de cette lettre a été remise au Premier ministre Al-Kadhimi le 17 juin 2021.

À ce jour, ces mesures n'ont pas abouti à des résultats concrets notables et à une coopération soutenue au regard des indicateurs énoncés à l'article 25 *bis*, paragraphe 2, y compris en ce qui concerne l'identification en temps utile des personnes en séjour irrégulier sur le territoire des États membres, la délivrance de documents de voyage et l'organisation d'opérations de retour. Sur la base de ces éléments, au regard des démarches entreprises jusqu'à présent par la Commission pour améliorer le niveau de coopération et compte tenu des relations globales de l'UE avec l'Iraq, il est considéré que la coopération de l'Iraq avec l'Union sur les questions de réadmission n'est pas suffisante et que des mesures sont nécessaires.

- **Relations globales de l'Union avec l'Iraq**

Les relations de l'Union avec l'Iraq sont guidées par l'accord de partenariat et de coopération entré en vigueur en 2018. La stratégie de l'UE pour l'Iraq (2018) réaffirme la volonté de l'UE d'établir un partenariat solide entre l'UE et l'Iraq et de soutenir les autorités iraquiennes dans la phase de reconstruction et dans la lutte contre les déterminants politiques, sociaux et économiques de l'instabilité dans le pays. L'UE est un partenaire important pour l'Iraq sur le plan économique et de la sécurité. La coopération en matière de migration présente un caractère exhaustif et met l'accent en particulier sur la gouvernance de la migration, y compris la gestion des frontières, la migration et le développement, la migration irrégulière et le retour. Ces questions sont examinées au titre du dialogue informel sur la migration susmentionné, et la dernière réunion dans le cadre de ce dialogue a eu lieu en février 2021.

Lors de discussions à haut niveau entre l'UE et l'Iraq en juin 2021, la partie iraquienne s'est déclarée prête à dialoguer avec les États membres concernés sur les questions de retour et de réadmission, y compris les retours volontaires. La Commission soutiendra ces efforts dans un premier temps.

- **Les mesures en matière de visas**

Portée des mesures

La décision d'exécution du Conseil devrait suspendre temporairement l'application de certaines dispositions du code des visas à l'égard des ressortissants iraquiens. Toutefois, cette suspension ne s'appliquerait pas aux membres de la famille de citoyens (mobiles) de l'UE auxquels s'applique la directive 2004/38/CE[3] et de ressortissants de pays tiers jouissant d'un droit à la libre circulation équivalent à celui des citoyens de l'Union en vertu d'un accord entre l'Union et ses États membres, d'une part, et les pays tiers concernés, d'autre part.

[3] 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 (JO L 158 du 30.4.2004, p. 77).

Contenu des mesures en matière de visas

L'absence de coopération de l'Iraq en matière de réadmission justifie l'activation de toutes les mesures prévues à l'article 25 *bis*, paragraphe 5, point a), du code des visas: la suspension de la possibilité d'exempter les demandeurs de visa visés à l'article 14, paragraphe 6, des obligations prévues en matière de pièces justificatives à présenter, la suspension du délai général de traitement de 15 jours calendaires visé à l'article 23, paragraphe 1 (ce qui exclut par conséquent également l'application de la règle relative à la prolongation de ce délai jusqu'à 45 jours au maximum dans des cas particuliers), la suspension de la délivrance de visas à entrées multiples conformément à l'article 24, paragraphes 2 et 2 *quater*, ainsi que la suspension de la dispense facultative du paiement des droits de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques et de service prévue par l'article 16, paragraphe 5, point b).

Durée d'application des mesures en matière de visas

Le code des visas dispose que les mesures en matière de visas s'appliquent temporairement, mais il n'y a pas d'obligation d'indiquer une durée précise d'application de ces mesures dans la décision d'exécution. Cependant, en vertu de l'article 25 *bis*, paragraphe 6, la Commission est tenue d'évaluer en permanence les progrès de la coopération en matière de réadmission en fonction des indicateurs énoncés à l'article 25 *bis*, paragraphe 2, y compris en ce qui concerne l'identification en temps utile des personnes en séjour irrégulier sur le territoire des États membres, la délivrance de documents de voyage et l'organisation d'opérations de retour. La Commission doit indiquer si une amélioration substantielle et durable de la coopération avec le pays tiers concerné en matière de réadmission peut être établie et elle peut, en tenant également compte des relations globales de l'Union avec ce pays tiers, présenter au Conseil une proposition en vue de l'abrogation ou de la modification de la décision d'exécution. Si, en revanche, les mesures en matière de visas prévues par la décision d'exécution se sont révélées inopérantes, il devrait être envisagé de déclencher la deuxième phase du mécanisme [prévue à l'article 25 *bis*, paragraphe 5, point b)].

En outre, au titre de l'article 25 *bis*, paragraphe 7, au plus tard six mois après l'entrée en vigueur de la décision d'exécution, la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil sur les progrès accomplis dans la coopération avec le pays tiers concerné en matière de réadmission.

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

La décision proposée est cohérente avec l'ensemble des règles harmonisées de la politique commune des visas régissant les procédures et conditions de délivrance des visas pour les séjours prévus sur le territoire des États membres ne dépassant pas 90 jours sur toute période de 180 jours.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

L'UE promeut une approche globale en matière de migration et de déplacements forcés, fondée sur des valeurs et des responsabilités partagées. Le nouveau pacte sur la migration et l'asile prévoit l'élaboration et l'approfondissement de partenariats adaptés, complets et équilibrés afin de favoriser la coopération sur tous les aspects pertinents:

– protéger les personnes ayant besoin d'une protection et soutenir les pays et communautés d'accueil;

– créer des perspectives économiques et s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés;

– soutenir les partenariats visant à renforcer la gouvernance et la gestion de la migration;

– favoriser la coopération en matière de retour et de réadmission;

– développer des voies légales d'accès à l'Europe.

La coopération entre les États membres et les pays tiers en matière de réadmission de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier constitue un élément important de cette politique. Pour renforcer ces partenariats globaux et s'assurer une coopération pleine et entière de la part des pays tiers, l'UE doit mobiliser tous les outils disponibles, y compris la coopération au développement, le commerce ou les visas.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

Règlement (CE) nº 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), article 25 *bis*, paragraphe 5, point a).

• Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)

sans objet

• Proportionnalité

Les mesures proposées, qui visent à inciter l'Iraq à améliorer sa coopération en matière de réadmission de migrants en situation irrégulière, sont proportionnées par rapport à l'objectif poursuivi. Ces mesures ne visent pas à remettre en cause la possibilité même, pour un demandeur, de solliciter et d'obtenir un visa, mais concernent certains aspects de la procédure de délivrance du visa ou le montant des droits de visa.

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

• Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante

sans objet

• Consultation des parties intéressées

sans objet

• Obtention et utilisation d'expertise

sans objet

• Analyse d'impact

sans objet

• Réglementation affûtée et simplification

sans objet

- **Droits fondamentaux**

Les mesures proposées ne visent pas à remettre en cause la possibilité de demander et d'obtenir un visa et respectent les droits fondamentaux des demandeurs, en particulier le droit au respect de la vie familiale.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

sans objet

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

sans objet

- **Documents explicatifs (pour les directives)**

sans objet

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

sans objet

2021/0234 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

relative à la suspension de certaines dispositions du règlement (CE) nº 810/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'Iraq

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (CE) nº 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas)[4], et notamment son article 25 *bis*, paragraphe 5, point a),

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) L'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Iraq, d'autre part[5], entré en vigueur le 1er août 2018, réaffirme l'obligation coutumière incombant aux deux parties de réadmettre leurs propres ressortissants illégalement présents sur le territoire de l'autre partie (article 105, paragraphe 3). L'Iraq ne respecte pas cette obligation, comme en témoigne sa position déclarée, consistant à ne pas coopérer en matière de retours non volontaires. Les États membres doivent également faire face à une coopération insuffisante de la part de l'Iraq concernant tous les aspects du processus de retour.

(2) La Commission a demandé à maintes reprises à l'Iraq d'améliorer sa coopération en matière de réadmission des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et de mettre pleinement en œuvre les dispositions de l'accord de partenariat et de coopération UE-Iraq relatives à la réadmission des ressortissants nationaux, en particulier dans le cadre du dialogue informel UE-Iraq sur la migration (mis en place en 2017), ainsi que dans le cadre d'échanges oraux et écrits avec les représentants du gouvernement iraquien, notamment en exprimant des préoccupations croissantes à cet égard et en mettant en avant les conséquences possibles de l'absence d'amélioration de la coopération en matière de réadmission.

(3) Compte tenu des démarches entreprises jusqu'à présent par la Commission pour améliorer le niveau de coopération ainsi que les relations globales de l'Union avec l'Iraq, il est considéré que la coopération de l'Iraq avec l'Union sur les questions de réadmission n'est pas suffisante et que des mesures devraient être prises.

(4) Il convient donc de suspendre temporairement l'application de certaines dispositions du règlement (CE) nº 810/2009 à l'égard des ressortissants iraquiens. Cette mesure est considérée comme la mesure la plus efficace à prendre pour inciter les autorités iraquiennes à faire le nécessaire pour améliorer la coopération sur les questions de

[4] JO L 243 du 15.9.2009, p. 1.

[5] JO L 204 du 31.7.2012, p. 20 (texte de l'accord), JO L 203 du 10.8.2018, p. 1 (décision du Conseil relative à la conclusion).

réadmission. La suspension temporaire ne s'applique pas aux ressortissants iraquiens demandant un visa et qui sont des membres de la famille d'un citoyen de l'Union auxquels s'applique la directive 2004/38/CE ou d'un ressortissant de pays tiers jouissant d'un droit à la libre circulation équivalent à celui des citoyens de l'Union en vertu d'un accord entre l'Union et ses États membres, d'une part, et un pays tiers, d'autre part.

(5) Les mesures temporairement suspendues sont prévues à l'article 25 *bis*, paragraphe 5, point a), du code des visas: la suspension de la possibilité d'exempter les demandeurs de visa visés à l'article 14, paragraphe 6, des obligations prévues en matière de pièces justificatives à présenter, la suspension du délai général de traitement de 15 jours calendaires visé à l'article 23, paragraphe 1 (ce qui exclut par conséquent également l'application de la règle relative à la prolongation de ce délai jusqu'à 45 jours au maximum dans des cas particuliers), la suspension de la délivrance de visas à entrées multiples conformément à l'article 24, paragraphes 2 et 2 *quater*, ainsi que la suspension de la dispense facultative du paiement des droits de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques et de service prévue par l'article 16, paragraphe 5, point b).

(6) L'article 21, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application. La directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil[6] donne effet à ces limitations et conditions. La présente décision n'affecte pas l'application de ladite directive, qui étend le droit à la libre circulation aux membres de la famille du citoyen de l'Union, indépendamment de leur nationalité, lorsqu'ils rejoignent ou accompagnent ce dernier. La présente décision ne s'applique donc pas aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union auxquels s'applique la directive 2004/38/CE ou d'un ressortissant de pays tiers jouissant d'un droit à la libre circulation équivalent à celui des citoyens de l'Union en vertu d'un accord entre l'Union et ses États membres, d'une part, et un pays tiers, d'autre part.

(7) Le Danemark ayant décidé de transposer dans son droit national le règlement (CE) nº 810/2009 qui vise à développer l'acquis de Schengen, conformément à l'article 4 du protocole (nº 22) sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il est tenu, en application du droit international, de mettre en œuvre la présente décision.

(8) La présente décision constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles l'Irlande ne participe pas, conformément à la décision 2002/192/CE du Conseil[7]; l'Irlande ne participe donc pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas liée par celle-ci ni soumise à son application.

(9) En ce qui concerne l'Islande et la Norvège, la présente décision constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au

---

6 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 (JO L 158 du 30.4.2004, p. 77).

7 Décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen (JO L 64 du 7.3.2002, p. 20).

développement de l'acquis de Schengen, qui relèvent du domaine visé à l'article 1er, point B, de la décision 1999/437/CE du Conseil[8].

(10) En ce qui concerne la Suisse, la présente décision constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen[9], qui relèvent du domaine visé à l'article 1er, point B, de la décision 1999/437/CE, lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2008/146/CE[10].

(11) En ce qui concerne le Liechtenstein, la présente décision constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens du protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen[11], qui relèvent du domaine visé à l'article 1er, point B, de la décision 1999/437/CE du Conseil, lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2011/350/UE du Conseil[12].

(12) La présente décision constitue un acte fondé sur l'acquis de Schengen ou qui s'y rapporte, au sens, respectivement, de l'article 3, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2003, de l'article 4, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2005 et de l'article 4, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2011,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier
Champ d'application

1. La présente décision s'applique aux ressortissants iraquiens qui sont soumis à l'obligation de visa au titre du règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil[13].

---

8 Décision 1999/437/CE du Conseil du 17 mai 1999 relative à certaines modalités d'application de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne et la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (JO L 176 du 10.7.1999, p. 31).

9 JO L 53 du 27.2.2008, p. 52.

10 Décision 2008/146/CE du Conseil du 28 janvier 2008 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (JO L 53 du 27.2.2008, p. 1).

11 JO L 160 du 18.6.2011, p. 21.

12 Décision 2011/350/UE du Conseil du 7 mars 2011 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen en ce qui concerne la suppression des contrôles aux frontières intérieures et la circulation des personnes (JO L 160 du 18.6.2011, p. 19).

13 Règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 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 (codification) (JO L 303 du 28.11.2018, p. 39).

2. Elle ne s'applique pas aux ressortissants iraquiens exemptés de l'obligation de visa au titre de l'article 4 ou de l'article 6 dudit règlement.

3. La présente décision ne s'applique pas aux ressortissants iraquiens demandant un visa et qui sont des membres de la famille d'un citoyen de l'Union auxquels s'applique la directive 2004/38/CE ou d'un ressortissant de pays tiers jouissant d'un droit à la libre circulation équivalent à celui des citoyens de l'Union en vertu d'un accord entre l'Union et ses États membres, d'une part, et un pays tiers, d'autre part.

Article 2

Suspension temporaire de l'application de certaines dispositions du règlement (CE) nº 810/2009

L'application des dispositions ci-après du règlement (CE) nº 810/2009 est temporairement suspendue:

(a) article 14, paragraphe 6;

(b) article 16, paragraphe 5, point b);

(c) article 23, paragraphe 1;

(d) article 24, paragraphes 2 et 2 *quater*.

Article 3

Destinataires

Le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, la République tchèque, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République de Croatie, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président