Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/112

10.1.2025

Avis du Comité économique et social européen

Révision du mécanisme de suspension des visas de l'UE

(avis d'initiative)

(C/2025/112)

Rapporteur: **Ionuț SIBIAN (RO-III)**

Conseillère	Anca NICOVESCU, pour le rapporteur
Décision de l'assemblée plénière	30.11.2024
Base juridique	Article 52, paragraphe 2, du règlement intérieur Avis d'initiative
Compétence	Section «Relations extérieures»
Adoption en section	25.9.2024
Adoption en session plénière	23.10.2024
Session plénière n°	591
Résultat du vote (pour/contre/ abstentions)	250/0/3

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) reconnaît les avantages d'un régime d'exemption de visa pour les citoyens des deux parties de ces accords et les effets positifs qu'il a sur le renforcement des relations de l'Union européenne avec ses partenaires. La politique européenne en matière de visas devrait rester un outil pour faciliter les contacts interpersonnels, le tourisme et le commerce, tout en prévenant les risques pour la sécurité du territoire.

1.2. Parallèlement, le CESE reconnaît que les événements géopolitiques récents ont eu des répercussions profondes sur la sécurité de l'Union et de ses frontières extérieures. C'est pourquoi le Comité soutient l'idée selon laquelle l'UE devrait s'assurer une préparation complète pour réagir rapidement à toute une série de risques futurs pour la sécurité, y compris les menaces hybrides.

1.3. Le CESE estime qu'il convient de s'efforcer de clarifier les critères de déclenchement du mécanisme tout en veillant à ce qu'ils soient suffisamment souples pour permettre, le cas échéant, une application efficace et rapide.

1.4. Le CESE recommande à la Commission d'évaluer la nécessité, la proportionnalité et les conséquences de la suspension d'une exemption de l'obligation de visa, en tenant compte des relations générales de l'Union et de ses États membres avec le pays tiers concerné, de l'opportunité d'une suspension pour remédier à la situation et de l'incidence d'une suspension sur les droits des ressortissants du pays concerné.

1.5. Le CESE estime qu'il convient d'accorder une attention particulière aux besoins de mobilité des défenseurs des droits humains, en particulier si la situation de ces droits se détériore dans le pays tiers concerné, ainsi qu'aux risques que représente l'activation du mécanisme de suspension à l'encontre de leur pays pour leur travail et leur sécurité personnelle.

1.6. Le CESE juge que les programmes de citoyenneté par investissement menés par des pays tiers bénéficiant d'un régime d'exemption de visa représentent un risque pour l'ordre public et la sécurité intérieure des États membres et qu'il devrait être possible de suspendre l'exemption de visa pour les pays tiers qui choisissent de mettre en œuvre de tels programmes grâce auxquels la citoyenneté est accordée sans lien réel avec le pays concerné.

2. **Observations générales**

2.1. ***Contexte de l'avis***

2.1.1. La politique de l'Union en matière de visas constitue un volet essentiel de l'acquis de Schengen et une des réalisations les plus précieuses de l'intégration européenne. Actuellement, les ressortissants de 61 pays tiers peuvent bénéficier d'un régime d'exemption de visa dans l'UE, ce qui signifie que ces ressortissants peuvent entrer dans l'espace Schengen pour des séjours de courte durée pouvant aller jusqu'à 90 jours sur toute période de 180 jours sans visa. La politique d'exemption de visa de l'Union repose sur le principe de réciprocité en matière de visas.

2.1.2. Cependant, compte tenu des problèmes croissants que pose la migration irrégulière ainsi que des menaces pesant sur la sécurité de l'UE, il était devenu manifeste qu'un mécanisme de sauvegarde contre l'utilisation abusive des exemptions de visa devait être mis en place et que ce mécanisme doit encore être renforcé et amélioré.

2.1.3. Ce mécanisme de suspension a été introduit en 2013 afin de permettre une suspension temporaire de l'exemption de visa en cas d'accroissement substantiel de la migration irrégulière. Il a été conçu comme un mécanisme de sauvegarde contre l'utilisation abusive des exemptions de visa.

2.1.4. Le mécanisme a été révisé en 2017 pour faciliter la notification par les États membres à la Commission de circonstances conduisant à une éventuelle suspension, et pour permettre à la Commission de déclencher le mécanisme de suspension de sa propre initiative.

2.1.5. Le mécanisme de suspension, établi par le règlement (UE) 2018/1806 ([1]), permet la suspension temporaire de l'exemption de visa en cas d'accroissement soudain et substantiel de la migration irrégulière ou des risques en matière de sécurité.

2.1.6. Le 30 mai 2023, la Commission a adopté une communication relative au suivi des régimes d'exemption de visa de l'UE ([2]), qui instaure un processus de consultation. Cette communication examine le bon fonctionnement des régimes d'exemption de visa de l'UE et recense les principaux problèmes qu'ils posent dans les domaines de la migration irrégulière et de la sécurité. Afin de remédier efficacement aux multiples problèmes que pose le régime d'exemption de visa dans un contexte géopolitique en constante évolution, et compte tenu de la consultation qui a eu lieu auprès du Parlement européen, des États membres et d'autres parties prenantes, la proposition à l'examen vise à adapter le mécanisme de suspension à ces problèmes, en modifiant les dispositions pertinentes figurant à l'article 8 du règlement (UE) 2018/1806.

2.1.7. Le CESE soutient l'idée selon laquelle l'Union devrait s'assurer une préparation complète pour réagir rapidement à toute une série de risques futurs pour la sécurité, y compris les menaces hybrides. Il estime également qu'il convient de réévaluer et d'améliorer les règles existantes énoncées à l'article 8 du règlement (UE) 2018/1806 (ci-après le «règlement sur les visas»), qui portent sur le suivi du fonctionnement des accords d'exemption de visa avec les pays tiers et sur la suspension des exemptions de visa en cas d'accroissement de la migration irrégulière ou des risques en matière de sécurité (ci-après dénommé «mécanisme de suspension des visas»).

2.1.8. Le CESE considère qu'il convient de s'efforcer de clarifier les critères de déclenchement du mécanisme tout en veillant à ce qu'ils soient suffisamment souples pour permettre, le cas échéant, une application efficace et rapide. Cela permettrait de faire face à la multitude de problèmes posés par le régime de déplacement sans obligation de visa dans un contexte géopolitique en constante évolution.

2.2. ***Observations générales***

2.2.1. Le CESE reconnaît les avantages d'un régime d'exemption de visa pour les citoyens des deux parties et les effets positifs qu'il a sur le renforcement des relations de l'Union européenne avec ses partenaires. L'exemption de visa stimule le secteur du voyage et du tourisme, promeut les échanges culturels et universitaires, profite au domaine de l'innovation et de la technologie et améliore les relations diplomatiques ainsi que la coopération internationale.

([1]) 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 (texte codifié) (JO L 303 du 28.11.2018, p. 39).

([2]) COM(2023) 297 final.

2.2.2. Cependant, le CESE attire l'attention sur les inconvénients éventuels de ces accords, à savoir les importants problèmes potentiels en matière de migration et de sécurité. Une augmentation de la migration irrégulière due au dépassement de la durée de séjour autorisée par les voyageurs exemptés de l'obligation de visa ou un nombre élevé de demandes d'asile introduites par des ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa et pour lequel le taux de réponses favorables est faible indiquent clairement que les modalités d'exemption de visa pour ce pays tiers doivent être suivies de près et éventuellement révisées ou suspendues.

2.2.3. Le CESE reconnaît que les événements géopolitiques récents ont eu des répercussions profondes sur la sécurité de l'Union et de ses frontières extérieures, attestant que les mesures prises par certains acteurs étrangers peuvent gravement menacer les intérêts de l'Union en matière de sécurité.

2.2.4. Le CESE estime que, si le mécanisme de suspension protège clairement les États membres contre les menaces pesant sur la sécurité, il doit être utilisé avec la plus grande prudence pour éviter toute utilisation arbitraire par certains États membres.

2.2.5. Lorsque la Commission envisage de suspendre l'exemption de visa ou lorsqu'un État membre adresse une notification, il convient de tenir compte de l'incidence potentielle de cette suspension sur les ressortissants du pays tiers concerné.

2.2.6. Le CESE soutient l'idée que le déclenchement du mécanisme de suspension devrait être envisagé dans le contexte plus large des relations de l'Union avec le pays tiers concerné et qu'une attention particulière devrait être accordée aux relations diplomatiques et extérieures de l'Union avec les pays tiers. Dès lors, parmi les causes potentielles du déclenchement du mécanisme pourraient figurer des violations des droits humains et des libertés fondamentales, des violations des accords bilatéraux entre l'Union et le pays tiers concerné (y compris des violations du mécanisme de réciprocité en matière de visas), des actes hostiles à l'égard de l'Union ou des États membres et le non-respect de sanctions correspondantes de l'Union ou le non-alignement sur ces dernières.

2.2.7. Le CESE estime qu'il convient d'accorder une attention particulière à la nécessité d'éviter les interprétations divergentes et le risque de pratiques différentes en ce qui concerne le déclenchement ou l'application du mécanisme de suspension.

2.2.8. Le CESE recommande à la Commission d'évaluer la nécessité, la proportionnalité et les conséquences de la suspension d'une exemption de l'obligation de visa, en tenant compte des relations globales de l'Union et de ses États membres avec le pays tiers concerné, de l'opportunité d'une suspension pour remédier à la situation et de son incidence sur les droits des ressortissants du pays concerné, en particulier les risques pour les défenseurs des droits humains.

2.2.9. Le CESE considère que les programmes de citoyenneté par investissement menés par des pays tiers bénéficiant d'un régime d'exemption de visa représentent un risque pour l'ordre public et la sécurité intérieure des États membres. L'absence de contrôles de sécurité complets, de procédures de vérification et de diligence raisonnable présente plusieurs risques graves pour la sécurité des citoyens de l'Union, tels que ceux découlant du blanchiment de capitaux et de la corruption. Pour empêcher que l'accès à l'Union sans obligation de visa ne soit utilisé à cette fin, il devrait être possible de suspendre l'exemption de visa à l'égard d'un pays tiers qui choisit d'appliquer de tels programmes permettant d'octroyer la citoyenneté en l'absence de tout lien réel avec le pays tiers concerné.

2.3. ***Observations particulières***

2.3.1. Le Comité préconise de renforcer le suivi et la communication avec les pays qui adoptent les programmes de citoyenneté par investissement afin de détecter les lacunes dans les procédures qu'ils utilisent et, parallèlement, de les encourager à mettre un terme à ce type de procédures de naturalisation.

2.3.2. Le CESE recommande qu'en cas d'activation du mécanisme de suspension, l'UE accorde une protection (après une évaluation minutieuse tenant compte de la nécessité de garantir la sécurité au sein de l'Union européenne) à certaines catégories de personnes comme les militants des droits civiques et les défenseurs des droits humains, les personnes vulnérables exposées au risque d'exclusion ou de poursuite dans un pays tiers (personnes en situation de handicap, membres de la communauté LGBTIQ+, etc.) ainsi que les étudiants ou membres du personnel académique qui souhaitent voyager pour des raisons professionnelles et qui pourraient contribuer au développement technique et à l'innovation dans l'UE.

2.3.3. Le CESE estime qu'il convient d'accorder une attention particulière aux besoins de mobilité des défenseurs des droits humains, en particulier si la situation de ces droits se détériore dans le pays tiers concerné, ainsi qu'aux risques que représente l'activation du mécanisme de suspension à l'encontre de leur pays pour leur travail et leur sécurité personnelle. Les militants des droits humains ne devraient pas être menacés par le mécanisme de suspension ou la cessation définitive du régime de l'exemption de visa.

2.3.4. Le CESE souligne que, compte tenu des risques liés à l'intensification croissante du travail des gardes-frontières, il convient d'étoffer les capacités de ces autorités afin qu'elles puissent s'acquitter efficacement de leurs tâches.

2.3.5. Le CESE insiste pour que la politique de l'UE en matière d'exemption de visa, sur la base de sa politique en matière de respect des droits humains, favorise les pays candidats, les pays avec lesquels elle partage des principes et des valeurs et ceux avec lesquels elle maintient des accords fondés sur la clause démocratique. La politique devrait être cohérente, fondée sur les intérêts de l'Union et sur des critères objectifs, et ne devrait pas engendrer de discrimination injuste. En ce sens, et conformément au résultat du vote qui a eu lieu sur cette question au sein de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, le CESE demande à la Commission de rechercher un moyen d'inscrire l'Équateur à l'annexe II (liste des pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa) du règlement (UE) 2018/1806 dès que possible, de préférence avant la fin de ce mandat, étant donné que l'Équateur a été injustement pénalisé par une situation qui n'a aucune incidence sur les mérites du pays.

Bruxelles, le 23 octobre 2024.

Le président
du Comité économique et social européen
Oliver RÖPKE