I

(Actes législatifs)

DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2022/2512 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

du 14 décembre 2022

relative à la non-acceptation des documents de voyage de la Fédération de Russie délivrés en Ukraine et en Géorgie

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 77, paragraphe 2, points a) et b),

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire ⁽¹⁾,

considérant ce qui suit:

- (1) En réaction à l'annexion illégale de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol par la Fédération de Russie (ci-après dénommée «Russie») en 2014 et aux actions de déstabilisation continues menées par la Russie dans l'est de l'Ukraine, l'Union a déjà instauré des sanctions économiques liées à la mise en œuvre incomplète des accords signés à Minsk sous les auspices du groupe de contact trilatéral de l'OSCE en réaction à la crise touchant l'Ukraine et ses alentours (ci-après dénommés «accords de Minsk»), des sanctions en ce qui concerne les actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, et des sanctions en réaction à l'annexion illégale de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol par la Russie.
- (2) En tant que signataire des accords de Minsk, la Russie a la responsabilité claire et directe d'œuvrer à un règlement pacifique du conflit, conformément aux principes fixés dans les accords de Minsk. En décidant de reconnaître les régions de l'est de l'Ukraine non contrôlées par le gouvernement comme des entités indépendantes, la Russie a violé ouvertement les accords de Minsk, qui prévoient le retour complet de ces régions sous le contrôle du gouvernement ukrainien. Cette décision, ainsi que la décision qui s'en est suivie d'envoyer des troupes russes dans ces régions, compromettent encore davantage la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine et constituent une violation grave du droit international et d'accords internationaux, dont la charte des Nations unies, l'acte final d'Helsinki, la charte de Paris et le mémorandum de Budapest.
- (3) Le 24 février 2022, le Conseil européen, avec ses partenaires internationaux, a condamné avec la plus grande fermeté l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine et a exprimé sa pleine solidarité avec l'Ukraine et sa population. En outre, dans ses conclusions du 24 février 2022, le Conseil européen a demandé à la Russie de cesser immédiatement ses actions militaires, de retirer sans condition toutes ses forces et équipements militaires de la totalité du territoire ukrainien et de respecter pleinement l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières reconnues au niveau international. Cette position a été réaffirmée par le Conseil européen dans ses conclusions du 25 mars 2022, du 31 mai 2022 et du 24 juin 2022.

⁽¹⁾ Position du Parlement européen du 24 novembre 2022 (non encore parue au Journal officiel) et décision du Conseil du 8 décembre 2022.

- (4) En ce qui concerne la Géorgie, le 1^{er} septembre 2008, dans les conclusions de la présidence du Conseil européen extraordinaire, le Conseil européen a fermement condamné la décision unilatérale de la Russie de reconnaître l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud et a exhorté les autres pays à ne pas reconnaître leur indépendance.
- (5) Une agression militaire menée dans un pays limitrophe de l'Union, telle que celle qui se déroule en Ukraine et qui a donné lieu aux mesures restrictives, justifie l'adoption de mesures conçues pour protéger les intérêts essentiels de l'Union et de ses États membres en matière de sécurité.
- (6) Depuis l'annexion illégale de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol le 18 mars 2014, la Russie a délivré des passeports internationaux russes aux résidents de ces territoires. Le 24 avril 2019, le président de la Russie a signé un décret simplifiant la procédure d'obtention de la citoyenneté russe pour les résidents des régions ukrainiennes de Donetsk et de Louhansk non contrôlées par le gouvernement, y compris la procédure de délivrance de passeports internationaux russes à ces résidents. Par décret du 11 juillet 2022, la Russie a étendu la pratique consistant à délivrer des passeports internationaux russes ordinaires aux résidents d'autres régions d'Ukraine non contrôlées par le gouvernement, en particulier les régions de Kherson et de Zaporijjia. En mai 2022, la Russie a introduit une procédure simplifiée de naturalisation russe pour les enfants orphelins originaires de la soi-disant «République populaire de Donetsk» et de la soi-disant «République populaire de Louhansk», ainsi que d'Ukraine. Le décret s'applique également aux enfants privés de soins parentaux et aux personnes frappées d'incapacité juridique qui habitent ces deux régions occupées. La délivrance systématique de passeports russes dans ces régions occupées constitue une violation supplémentaire du droit international et de l'intégrité territoriale, de la souveraineté et de l'indépendance de l'Ukraine.
- (7) L'Union et ses États membres, ainsi que l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein, n'ont pas reconnu l'annexion illégale et ont condamné l'occupation illégale de régions et territoires d'Ukraine par la Russie. Il s'agit en particulier de l'annexion illégale de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol, et de l'occupation illégale des régions de Donetsk et de Louhansk, mais aussi des autres occupations illégales dans les régions de l'est et du sud de l'Ukraine, en particulier les régions de Kherson et de Zaporijjia. Les documents de voyage de la Fédération de Russie (ci-après dénommés «documents de voyage russes») délivrés dans ces régions et territoires ne sont pas reconnus ou sont en passe de ne pas être reconnus par les États membres, ni par l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein. Il en va de même pour les documents de voyage russes délivrés dans les territoires géorgiens d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud qui ne sont pas sous le contrôle du gouvernement géorgien au moment de l'entrée en vigueur de la présente décision (ci-après dénommés «territoires séparatistes»).
- (8) Afin de garantir une politique commune en matière de visas et une approche commune en matière de vérifications applicables aux personnes franchissant les frontières extérieures, aucun document de voyage russe délivré dans les régions ou les territoires d'Ukraine qui sont occupés par la Russie ou dans les territoires séparatistes de Géorgie, ou délivré à des personnes y résidant, ne devrait être accepté comme un document de voyage valable aux fins de la délivrance d'un visa et du franchissement des frontières extérieures. Les États membres devraient pouvoir accorder une dérogation aux personnes qui étaient des citoyens russes à la date à laquelle les documents de voyage russes ont commencé à être délivrés dans la région ou le territoire occupé en question ou dans un territoire séparatiste. Cette dérogation devrait s'appliquer également aux descendants de ces personnes. Les États membres devraient également pouvoir accorder une dérogation si une personne était un mineur ou une personne frappée d'incapacité juridique au moment de la délivrance d'un tel document de voyage.
- (9) La présente décision ne porte pas atteinte à la compétence des États membres en ce qui concerne la reconnaissance des documents de voyage.
- (10) Par souci de sécurité juridique et de transparence, la Commission devrait établir, avec l'aide des États membres, une liste des documents de voyage russes qui ne sont pas acceptés. Cette liste devrait comprendre les dates à partir desquelles ces documents de voyage ont commencé à être délivrés et à partir desquelles ces documents de voyage ne devraient pas être acceptés. La Commission devrait adopter un acte d'exécution contenant cette liste. Cet acte d'exécution devrait être publié au *Journal officiel de l'Union européenne* et la liste devrait être intégrée à la liste des documents de voyage établie au titre de la décision n° 1105/2011/UE du Parlement européen et du Conseil ^(?) dans un tableau des documents de voyage délivrés par des pays tiers et des entités territoriales qui est accessible au public en ligne.

^(?) Décision n° 1105/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative à la liste des documents de voyage permettant à leur titulaire le franchissement des frontières extérieures et susceptibles d'être revêtus d'un visa, et relative à l'instauration d'un dispositif pour établir cette liste (JO L 287 du 4.11.2011, p. 9).

- (11) La présente décision n'affecte pas le droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille à la libre circulation, y compris la possibilité pour ces membres de la famille d'entrer sur le territoire des États membres sans document de voyage en cours de validité au sens, notamment, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽³⁾ et des accords sur la libre circulation des personnes conclus par l'Union et les États membres, d'une part, et certains pays tiers, d'autre part. La directive 2004/38/CE autorise, dans les conditions qui y sont précisées, des restrictions à la libre circulation pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.
- (12) La présente décision respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, en particulier, par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- (13) La présente décision ne porte pas atteinte à l'acquis de l'Union en matière d'asile, et en particulier au droit de demander une protection internationale. Comme le rappelle la communication de la Commission du 4 mars 2022 «fournissant des lignes directrices opérationnelles pour la gestion des frontières extérieures afin de faciliter le franchissement des frontières entre l'UE et l'Ukraine», les États membres conservent la possibilité d'autoriser, dans des cas individuels, les titulaires de documents de voyage visés par la présente décision qui ne remplissent donc pas une ou plusieurs des conditions d'entrée prévues à l'article 6, paragraphe 1, du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil ⁽⁴⁾ et qui n'ont pas exercé leur droit de demander une protection internationale, à entrer sur le territoire des États membres, comme le prévoient les articles 25 et 29 du règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil ⁽⁵⁾ ainsi que l'article 6, paragraphe 5, du règlement (UE) 2016/399. Ces dérogations devraient s'appliquer de la manière la plus large possible dans le contexte de la crise actuelle, en particulier pour permettre l'entrée de toutes les personnes qui relèvent du champ d'application de la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil ⁽⁶⁾.
- (14) Étant donné que l'objectif de la présente décision, à savoir améliorer le fonctionnement de la politique commune des visas et de l'espace Schengen en introduisant une obligation de ne pas accepter certains documents de voyage aux fins de la délivrance d'un visa et du franchissement des frontières extérieures, ne peut pas être atteint de manière suffisante par les États membres mais peut l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité énoncé audit article, la présente décision n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.
- (15) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application. La présente décision développant l'acquis de Schengen, le Danemark décide, conformément à l'article 4 dudit protocole, dans un délai de six mois à partir de la décision du Conseil sur la présente décision, s'il la transpose dans son droit interne.
- (16) 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.

⁽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) n° 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).

⁽⁴⁾ Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JO L 77 du 23.3.2016, p. 1).

⁽⁵⁾ Règlement (CE) n° 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).

⁽⁶⁾ Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1).

⁽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).

- (17) 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 développement de l'acquis de Schengen ⁽⁸⁾, qui relèvent du domaine visé à l'article 1^{er}, points A et B, de la décision 1999/437/CE du Conseil ⁽⁹⁾.
- (18) 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 ⁽¹⁰⁾, qui relèvent du domaine visé à l'article 1^{er}, points A et B, de la décision 1999/437/CE, lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2008/146/CE du Conseil ⁽¹¹⁾.
- (19) 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 ⁽¹²⁾, qui relèvent du domaine visé à l'article 1^{er}, points A et B, de la décision 1999/437/CE, lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2011/350/UE du Conseil ⁽¹³⁾.
- (20) En ce qui concerne Chypre, la Bulgarie et la Roumanie ainsi que la Croatie, l'article 1^{er}, point a), de 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, tandis que l'article 1^{er}, point b), constitue un acte fondé sur l'acquis de Schengen ou qui s'y rapporte, au sens, respectivement, de l'article 3, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion de 2003, de l'article 4, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion de 2005 et de l'article 4, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion de 2011.
- (21) Compte tenu de l'urgence de la situation, il s'avère approprié d'invoquer l'exception au délai de huit semaines prévue à l'article 4 du protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.
- (22) Afin de permettre l'application rapide des mesures prévues par la présente décision, et en raison de la situation d'urgence dans les régions et les territoires d'Ukraine occupés par la Russie ainsi que dans les territoires séparatistes de Géorgie, la présente décision devrait entrer en vigueur de toute urgence le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*,

⁽⁸⁾ JO L 176 du 10.7.1999, p. 36.

⁽⁹⁾ 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).

⁽¹⁰⁾ JO L 53 du 27.2.2008, p. 52.

⁽¹¹⁾ 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).

⁽¹²⁾ JO L 160 du 18.6.2011, p. 21.

⁽¹³⁾ 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).

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les documents de voyage de la Fédération de Russie (ci-après dénommés «documents de voyage russes») délivrés dans les régions ou les territoires d'Ukraine qui sont occupés par la Fédération de Russie ou dans les territoires séparatistes de Géorgie qui, au moment de l'entrée en vigueur de la présente décision, ne sont pas sous le contrôle du gouvernement géorgien, et les documents de voyage russes délivrés à des personnes y résidant, ne sont pas acceptés comme des documents de voyage valables aux fins suivantes:

- a) la délivrance d'un visa conformément au règlement (CE) n° 810/2009;
- b) le franchissement des frontières extérieures conformément au règlement (UE) 2016/399.

Article 2

Par dérogation à l'article 1^{er}, un document de voyage russe visé à l'article 1^{er} peut être accepté:

- a) si son titulaire était un citoyen russe avant la date pertinente indiquée dans l'acte d'exécution visé à l'article 3 ou si le titulaire est un descendant de ce citoyen russe;
- b) si son titulaire était un mineur ou une personne frappée d'incapacité juridique au moment de la délivrance de ce document de voyage.

Les États membres peuvent autoriser, dans des cas individuels, les titulaires de documents de voyage relevant de la présente décision à entrer sur le territoire des États membres, comme le prévoient les articles 25 et 29 du règlement (CE) n° 810/2009 et l'article 6, paragraphe 5, du règlement (UE) 2016/399.

La présente décision ne porte pas atteinte à l'acquis de l'Union en matière d'asile, et en particulier au droit de demander une protection internationale.

Article 3

La Commission établit, avec l'aide des États membres, une liste des documents de voyage visés à l'article 1^{er}, comprenant les dates à partir desquelles ces documents de voyage ont commencé à être délivrés.

La Commission adopte un acte d'exécution contenant la liste visée au premier alinéa. Cet acte d'exécution est publié au *Journal officiel de l'Union européenne* et la liste est intégrée à la liste des documents de voyage établie au titre de la décision n° 1105/2011/UE.

Article 4

La présente décision entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 5

Les États membres sont destinataires de la présente décision conformément aux traités.

Fait à Strasbourg, le 14 décembre 2022.

Par le Parlement européen
La présidente
R. METSOLA

Par le Conseil
Le président
M. BEK