

Bruxelles, le 30.8.2019
COM(2019) 405 final

2019/0184 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre l'Union européenne et la République de Biélorussie visant à faciliter la délivrance de visas

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Dans le cadre du sommet du partenariat oriental qui s'est tenu en mai 2009, l'Union européenne a réaffirmé son appui politique en faveur d'une pleine libéralisation du régime des visas dans un environnement sûr, ainsi qu'en faveur de la promotion de la mobilité grâce à la conclusion d'accords visant à faciliter la délivrance de visas et d'accords de réadmission avec les pays du partenariat oriental. Selon l'approche commune pour le développement de la politique de l'Union européenne en matière de facilitation de la délivrance de visas, convenue au niveau du COREPER par les États membres en décembre 2005, un accord visant à faciliter la délivrance de visas ne peut être conclu sans qu'un accord de réadmission ne soit en vigueur.

C'est sur cette base que la Commission a, le 12 novembre 2010, présenté une recommandation au Conseil en vue d'obtenir de ce dernier des directives pour négocier des accords avec la République de Biélorussie concernant, respectivement, la facilitation de la délivrance de visas de court séjour et la réadmission des personnes en séjour irrégulier.

Le Conseil ayant accordé l'autorisation le 28 février 2011¹, les négociations avec la République de Biélorussie ont été officiellement ouvertes à Bruxelles le 12 juin 2014.

Cinq autres cycles de négociations ont eu lieu, le 24 novembre 2014 à Minsk, le 12 mars 2015 à Bruxelles, le 20 juin 2017 à Minsk ainsi que les 11 octobre 2018 et 26 mars 2019 à Bruxelles. Les négociateurs en chef ont paraphé le texte de l'accord le 17 juin 2019 par échange de courriels.

Dans l'intervalle, la Biélorussie, l'Union européenne et sept États membres participants (Bulgarie, Roumanie, Lituanie, Pologne, Hongrie, Finlande et Lettonie) ont signé une déclaration conjointe sur un partenariat pour la mobilité le 13 octobre 2016.

Depuis le 12 février 2017, les citoyens de l'Union européenne sont exemptés de l'obligation de visa pour entrer et séjourner sur le territoire de la République de Biélorussie pour des durées maximales de cinq jours, à condition qu'ils franchissent la frontière à l'aéroport international de Minsk. Le 24 juillet 2018, cette durée de séjour autorisé sans visa a été étendue à 30 jours dans les mêmes conditions. Pour les séjours d'une durée supérieure à 30 jours et inférieure à 90 jours (sur toute période de 180 jours), l'accord s'appliquera par réciprocité.

À tous les stades des négociations, les États membres ont été informés et consultés régulièrement dans le cadre des groupes de travail ad hoc du Conseil. Le projet final du texte de l'accord a été communiqué au groupe «Visas» et globalement approuvé, par la voie de la procédure de silence, le 5 avril 2019.

Le 17 avril 2019, le Parlement européen a été informé, par lettre de la directrice générale de la DG «Migration et affaires intérieures» au président de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, de la conclusion des négociations tant sur l'accord visant à faciliter la délivrance de visas que sur l'accord de réadmission. Les projets de textes des deux accords ont été joints en annexe.

¹ Le 2 mars 2015, le Conseil a modifié les directives de négociation afin d'y inclure la possibilité de suspendre l'exemption de visa accordée aux titulaires d'un passeport diplomatique pour un éventail plus large de raisons que celles énoncées dans les dispositions types régissant la suspension, par exemple pour des considérations relatives aux droits de l'homme et à la démocratie, ainsi qu'en cas d'utilisation abusive de cette exemption.

La proposition de décision concernant la conclusion de l'accord définit les modalités internes nécessaires à l'application concrète de ce dernier. Elle précise notamment que la Commission, assistée d'experts des États membres, représente l'Union au sein du comité mixte sur la facilitation de la délivrance de visas institué par l'article 12 de l'accord.

La proposition ci-jointe constitue l'instrument juridique pour la conclusion de l'accord. Le Conseil statuera à la majorité qualifiée.

2. FINALITÉ ET CONTENU DE L'ACCORD

L'accord entre l'Union européenne et la République de Biélorussie visant à faciliter la délivrance de visas (ci-après: l'«accord») vise à faciliter, sur une base de réciprocité, la délivrance de visas aux citoyens de l'Union et de la Biélorussie pour des séjours dont la durée prévue n'excède pas 90 jours sur toute période de 180 jours.

La Commission considère que les objectifs fixés par le Conseil dans ses directives de négociation ont été atteints et que le projet d'accord est acceptable pour l'Union.

Le contenu définitif de l'accord peut se résumer comme suit:

- pour tous les demandeurs de visa, une décision quant à la délivrance ou non du visa doit, en principe, être prise dans un délai de 10 jours calendrier. Ce délai peut être étendu à 30 jours calendrier au maximum lorsqu'un examen complémentaire se révèle nécessaire. En cas d'urgence, il peut être ramené à deux jours ouvrables, voire moins. En règle générale, le demandeur de visa peut obtenir un rendez-vous pour introduire une demande de visa dans un délai de deux semaines à compter de la date à laquelle il l'a sollicité; en cas d'urgence, il peut obtenir ce rendez-vous immédiatement ou déposer sa demande sans rendez-vous;
- le montant des droits prélevés pour le traitement des demandes de visa introduites par les citoyens de l'Union européenne et ceux de la République de Biélorussie est fixé à 35 EUR. Ces droits s'appliqueront à tous les demandeurs de visa. Par ailleurs, seront exonérées de ces droits de visa les catégories de personnes suivantes: les enfants de moins de 12 ans, les personnes handicapées, les parents proches, les membres des délégations officielles participant à des activités gouvernementales, les élèves de l'enseignement primaire et secondaire, les étudiants (y compris de troisième cycle), les représentants d'organisations de la société civile, les cas humanitaires et les personnes participant à des activités scientifiques, culturelles ou artistiques et à des manifestations sportives;
- si les parties devaient décider de coopérer avec un prestataire de services extérieur, notamment en ce qui concerne la réception des demandes de visa, les frais de services à acquitter au prestataire de services extérieur ne pourraient pas dépasser 30 EUR. La possibilité pour les citoyens des parties d'introduire leur demande directement auprès des consulats est maintenue, dans la mesure du possible, par exemple lorsque les effectifs sont suffisants pour absorber la charge de travail et satisfaire aux obligations instaurées par l'accord;
- les documents requis pour justifier l'objet du voyage ont été simplifiés pour les catégories de demandeurs suivantes: parents proches, hommes et femmes d'affaires, membres de délégations officielles, élèves de l'enseignement primaire et secondaire, étudiants (y compris de troisième cycle), personnes participant à des manifestations scientifiques, culturelles ou sportives, journalistes, personnes souhaitant se rendre dans un cimetière civil ou militaire (membres de la famille compris), représentants de la société civile, membres des professions participant aux expositions et salons, conférences, symposiums et séminaires internationaux ou à d'autres événements similaires; conducteurs fournissant des services de transport international de marchandises et de passagers, personnes participant à

des programmes d'échanges officiels organisés par des villes jumelées, personnes en visite pour des raisons médicales, personnes participant à des manifestations sportives internationales, personnel de wagons, de wagons frigorifiques et de locomotives et personnes participant à des programmes officiels de coopération transfrontière de l'UE. Pour ces catégories de personnes, seuls les documents énumérés dans l'accord pourront être exigés à titre de justificatif de l'objet du voyage. En principe, aucune autre justification, invitation ou validation prévue par la législation respective des États membres ou de la République de Biélorussie ne peut être exigée;

- des conditions simplifiées sont également prévues pour la délivrance de visas à entrées multiples aux catégories de personnes suivantes:
 - (a) membres des gouvernements nationaux et régionaux, des parlements et des juridictions, membres permanents de délégations officielles, conjoints et enfants rendant visite à des citoyens de l'Union européenne en séjour régulier sur le territoire de la Biélorussie, ou à des citoyens de la République de Biélorussie en séjour régulier dans un État membre, ou à des citoyens de l'UE résidant sur le territoire de l'État membre dont ils ont la nationalité ou à des citoyens de la République de Biélorussie résidant sur le territoire de la Biélorussie: visas à entrées multiples d'une validité de cinq ans (ou plus courte si l'intention de voyager régulièrement est manifestement limitée, par exemple lorsque la durée de validité de leur mandat ou de leur autorisation de séjour est plus courte);
 - (b) personnes participant à des programmes d'échanges officiels scientifiques ou culturels ou à des programmes transfrontières, à des manifestations sportives internationales; journalistes, étudiants, membres de délégations officielles, représentants d'organisations de la société civile, membres des professions participant aux expositions et salons, conférences, symposiums et séminaires internationaux ou à d'autres événements similaires; conducteurs fournissant des services de transport international de marchandises, personnel de train, et personnes en visite régulière pour des raisons médicales: visas à entrées multiples valables un an;
 - (c) les mêmes catégories que celles mentionnées au point b): il convient de délivrer des visas d'une validité de deux ans au minimum et de cinq ans au maximum (à condition qu'au cours des deux années précédentes, les personnes aient utilisé légalement les visas à entrées multiples valables un an, sauf si le besoin ou l'intention de voyager fréquemment est manifestement limité à une période plus courte);
- les citoyens de l'Union européenne et les citoyens de la République de Biélorussie titulaires d'un passeport diplomatique biométrique en cours de validité et les titulaires d'un laissez-passer de l'UE en cours de validité sont dispensés de l'obligation de visa pour les courts séjours. En avril 2015, la Commission a présenté une première évaluation de la sécurité et de l'intégrité du système de délivrance des passeports diplomatiques biélorusses, y compris des éléments de sécurité desdits passeports, avec un résultat satisfaisant en ce qui concerne le système de délivrance. Certains États membres ont toutefois considéré le niveau de sécurité des passeports diplomatiques biélorusses comme n'étant pas suffisant. La République de Biélorussie a indiqué par la suite qu'elle commencerait à délivrer des passeports biométriques conformément aux dernières orientations et recommandations de l'Organisation de l'aviation civile internationale dès le début de l'année 2020, et a accepté de limiter l'exemption de visa aux passeports diplomatiques biométriques (exigence supplémentaire non requise par les directives de

négociation). Lors du sixième et dernier cycle de négociations, le 26 mars 2019, la République de Biélorussie a fourni à la Commission des informations mises à jour sur le système de délivrance et les spécifications techniques de ces passeports, et elle s'est engagée à communiquer, au plus tard en octobre 2019, un spécimen du nouveau passeport biométrique et les spécifications techniques définitives. Dans ces conditions, la Commission devra, en concertation avec les États membres, procéder à l'évaluation finale du système de délivrance des passeports de la Biélorussie avant la conclusion de l'accord;

- les clauses finales prévoient la possibilité pour les parties de suspendre l'accord en tout ou en partie (par exemple, l'exemption de visa en faveur des titulaires d'un passeport diplomatique biométrique) pour quelque raison que ce soit. Cette disposition couvre, par conséquent, des motifs de suspension tels que la violation ou l'utilisation abusive d'une disposition de l'accord, comme l'exemption de visa applicable aux titulaires d'un passeport diplomatique (article 10), des considérations relatives aux droits de l'homme et à la démocratie (également visées dans le préambule de l'accord), ainsi que l'absence de coopération en matière de réadmission et/ou la mise en œuvre peu satisfaisante de l'accord de réadmission;
- les clauses finales prévoient également que l'accord visant à faciliter la délivrance de visas ne peut entrer en vigueur qu'à la date d'entrée en vigueur de l'accord de réadmission;
- l'importance des principes fondamentaux régissant la coopération entre les parties ainsi que des obligations et responsabilités, dont le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, découlant des instruments internationaux pertinents auxquels elles sont liées, est soulignée dans le préambule de l'accord;
- un protocole a été conclu, selon lequel les États membres qui n'appliquent pas encore l'intégralité de l'acquis de Schengen peuvent reconnaître unilatéralement les visas Schengen et les titres de séjour délivrés aux citoyens de la République de Biélorussie aux fins de transit par leur territoire, conformément à la décision n° 565/2014/UE du Conseil;
- une déclaration commune relative à la coopération en matière de documents de voyage et à l'échange régulier d'informations sur la sécurité des documents de voyage est jointe à l'accord;
- une déclaration commune relative à l'harmonisation des procédures d'information pour la délivrance des visas de court séjour et aux documents devant être produits lors de la demande de visa de court séjour est jointe à l'accord;
- il est tenu compte des situations particulières du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Irlande dans le préambule de l'accord et dans les déclarations communes qui y sont jointes. L'association étroite de l'Islande, de la Norvège, de la Suisse et du Liechtenstein à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen est évoquée dans une déclaration commune jointe à l'accord²;
- une déclaration commune sur le personnel consulaire est jointe à l'accord afin qu'il soit tenu compte de l'importance que les parties attachent à la disponibilité d'effectifs suffisants dans leurs consulats pour assurer la mise en œuvre effective de l'accord.

² Le préambule et la déclaration commune sur la situation du Royaume-Uni pourraient devoir être réexaminés à la suite du retrait du Royaume-Uni.

3. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La présente proposition est soumise au Conseil afin que ce dernier autorise la signature de l'accord.

La présente proposition a pour base juridique les dispositions combinées de l'article 77, paragraphe 2, point a), et de l'article 218, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Sans objet.

- **Proportionnalité**

La présente proposition ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi, à savoir la signature d'un accord international facilitant la délivrance de visas aux citoyens biélorusses et aux citoyens de l'Union.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La présente proposition n'entraîne pas de coût additionnel pour le budget de l'Union.

5. CONCLUSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission propose que le Conseil décide de la signature de l'accord au nom de l'Union et autorise le Secrétariat général du Conseil à élaborer l'instrument de pleins pouvoirs.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre l'Union européenne et la République de Biélorussie visant à faciliter la délivrance de visas

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 77, paragraphe 2, point a), en liaison avec l'article 218, paragraphe 5,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 28 février 2011, le Conseil a autorisé la Commission à ouvrir des négociations avec la République de Biélorussie en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République de Biélorussie visant à faciliter la délivrance de visas (ci-après l'«accord»), parallèlement aux négociations d'un accord concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier. Les négociations ont été clôturées avec succès et l'accord a été paraphé par un échange de courriels le 17 juin 2019.
- (2) Dans le cadre de la déclaration adoptée lors du sommet du partenariat oriental du 7 mai 2009, l'Union et les pays partenaires ont exprimé leur soutien politique à l'égard d'une libéralisation, dans un environnement sûr et sécurisé, du régime des visas et ont réaffirmé leur intention de prendre des mesures progressives en vue d'instaurer, en temps opportun, un régime de déplacement sans obligation de visa pour leurs citoyens.
- (3) L'accord a pour objet de faciliter, sur une base de réciprocité, la délivrance de visas aux citoyens de l'Union et de la Biélorussie pour des séjours dont la durée prévue n'excède pas 90 jours sur toute période de 180 jours.
- (4) La présente décision constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles le Royaume-Uni ne participe pas, conformément à la décision 2000/365/CE du Conseil du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen¹; le Royaume-Uni ne participe donc pas à son adoption et n'est pas lié par elle ni soumis à son application.
- (5) La présente décision constitue un développement de l'acquis de Schengen auquel l'Irlande ne participe pas, conformément à la décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines

¹ Décision 2000/365/CE du Conseil du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen (JO L 131 du 1.6.2000, p. 43).

dispositions de l'acquis de Schengen²; 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.

- (6) 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.
- (7) En conséquence, il convient de signer l'accord au nom de l'Union européenne, sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure, et d'approuver les déclarations communes, jointes à l'accord,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La signature de l'accord entre l'Union européenne et la République de Biélorussie visant à faciliter la délivrance de visas est approuvée au nom de l'Union, sous réserve de la conclusion dudit accord³.

Article 2

Les déclarations communes jointes à l'accord sont approuvées au nom de l'Union.

Article 3

Le Secrétariat général du Conseil élabore l'instrument de pleins pouvoirs autorisant la ou les personnes indiquées par le négociateur de l'accord à signer celui-ci, sous réserve de sa conclusion.

Article 4

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

² 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).

³ Le texte de l'accord sera publié avec la décision relative à sa conclusion.