II

*(Communications)*COMMUNICATIONS PROVENANT DES INSTITUTIONS, ORGANES ET
ORGANISMES DE L'UNION EUROPÉENNE

COMMISSION EUROPÉENNE

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Orientations pour une reprise coordonnée par étapes des opérations liées aux visas

(2020/C 197 I/01)

I. INTRODUCTION

Les ressortissants de 105 pays sont tenus d'obtenir un visa avant de se rendre dans la zone UE+ ⁽¹⁾. Les demandes de visa peuvent généralement être introduites auprès des consulats des États membres dans presque tous les pays tiers. La politique harmonisée de l'UE en matière de visas de court séjour est pleinement appliquée par 26 États membres de l'espace Schengen ⁽²⁾ et, en temps normal, elle donne lieu à la délivrance de 15 millions de visas chaque année.

Dans le cadre des mesures visant à limiter la propagation de la pandémie de COVID-19, la plupart des États membres ont décidé de suspendre le traitement des demandes de visas pour les déplacements non essentiels, dans de nombreux cas pour une durée indéterminée. Certains États membres ont également décidé de ne plus appliquer les accords de représentation aux fins de la délivrance de visas pour le compte d'autres États membres. Étant donné que certaines catégories ⁽³⁾ de voyageurs essentiels étaient exemptées de la restriction des déplacements applicable dans l'UE, la Commission a invité les États membres à maintenir un «service minimum» pour le traitement des demandes de visa pour ces catégories de personnes, y compris en représentation ⁽⁴⁾. Les États membres y ont veillé dans la mesure du possible, mais les mesures de confinement locales ont souvent gêné la poursuite des activités et l'accès aux services de visa des États membres est devenu difficile, voire impossible, dans de nombreuses régions du monde. À la suite des restrictions imposées aux déplacements dans le monde, en mai 2020, les États membres ont délivré moins de 2 % du nombre de visas qu'ils délivrent habituellement pendant un mois d'activité moyenne.

Dès que les restrictions de déplacement aux frontières extérieures de l'UE commenceront à être progressivement levées, les opérations liées aux visas devraient reprendre de façon synchronisée avec l'évolution de la situation. Les principes directeurs de ce processus sont exposés dans la communication de la Commission concernant la troisième évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'Union européenne ⁽⁵⁾.

Avec l'assouplissement des restrictions aux frontières extérieures, la reprise progressive des liaisons internationales et l'assouplissement des mesures de confinement dans les pays tiers, les voyageurs doivent pouvoir accéder à nouveau aux services des visas dans les pays tiers. Pour que ce processus aboutisse aux meilleurs résultats possibles, il est de la plus haute importance que les États membres reprennent leurs activités de façon coordonnée et harmonisée dans les différents pays tiers en toute transparence. Les dispositions juridiques générales régissant la politique harmonisée en matière de visas, qui sont énoncées dans le code des visas, continueront de s'appliquer. En outre, au niveau local, les procédures devraient être davantage harmonisées et les meilleures pratiques en ce qui concerne les protocoles d'hygiène et les nouvelles méthodes de travail devraient faire l'objet d'échanges continus. À cet égard, les échanges organisés régulièrement entre États membres au sein de la coopération locale au titre de Schengen sous la coordination des délégations de l'Union joueront un rôle essentiel.

⁽¹⁾ La «zone UE+» comprend tous les États membres de l'espace Schengen (y compris la Bulgarie, la Croatie, Chypre et la Roumanie), ainsi que les quatre pays associés à l'espace Schengen. Elle inclura également l'Irlande et le Royaume-Uni si ces derniers décident de s'aligner.

⁽²⁾ Les 22 États membres de l'Union européenne et les 4 pays associés à l'espace Schengen.

⁽³⁾ COM(2020) 115 final.

⁽⁴⁾ Voir les lignes directrices de la Commission du 18 mars 2020.

⁽⁵⁾ COM(2020) 399.

Dans un premier temps, les mesures de confinement locales auront une incidence sur la capacité des prestataires de services extérieurs et des services des visas à recevoir des demandeurs et à traiter les demandes de visas. Toutefois, là où de telles mesures resteront en place, il y aura peu de demandes de visas et de déplacements à destination de l'Union européenne. De même, il ne peut être exclu que la reprise des voyages internationaux soit lente. En raison des préoccupations éventuelles concernant les déplacements internationaux dans le contexte de la pandémie mondiale en cours, il se peut que le volume global des demandes de visa n'augmente que très lentement dans les mois à venir. La demande de visas restera très probablement inférieure aux niveaux habituels jusqu'à la fin de l'année, même dans les pays tiers où les volumes sont d'ordinaire élevés ⁽⁶⁾.

En mai, la Commission a organisé deux échanges informels avec les experts des États membres en matière de visas afin de préparer la reprise des opérations liées aux visas. Lors de ces réunions, tous les États membres ont convenu que la reprise des opérations liées aux visas devrait être totalement synchronisée avec la levée des restrictions aux frontières extérieures et coordonnée entre les consulats pour chaque lieu.

Sur la base de ces échanges, l'objectif des présentes orientations est d'aider les États membres à mener à bien ce processus de manière harmonisée.

II. REPRIS DES OPÉRATIONS LIÉES AUX VISAS

En cas de décision sur la levée des restrictions concernant les déplacements non essentiels vers l'Union européenne, tous les États membres devraient reprendre les opérations liées aux visas dans les meilleurs délais pour les pays tiers concernés. Dans tous les cas, des services minimums en matière de visa devraient être maintenus pour les personnes relevant de la catégorie des «voyageurs essentiels» partout dans le monde, même si des restrictions générales de déplacement restent en place pour un pays tiers donné.

Tant que la capacité de traitement des demandes de visa reste limitée, la priorité devrait être accordée aux demandes émanant des voyageurs essentiels et des travailleurs clés. Si les capacités consulaires dans leur pays d'origine restent insuffisantes, les États membres devraient continuer à délivrer des visas à cette catégorie de voyageurs, en particulier aux gens de mer, aux frontières extérieures.

Toutefois, une fois que les déplacements non essentiels deviendront possibles à partir d'un pays tiers donné, il semble superflu et contre-productif de chercher à définir des catégories supplémentaires de «voyageurs prioritaires». Une différenciation plus poussée entre les objets de voyage pourrait être considérée comme disproportionnée et discriminatoire, dans la mesure où elle ne peut pas être liée à une menace pour la santé publique au stade de la demande de visa. En outre, en l'absence d'un accord sur les objets de voyage à considérer comme prioritaires, l'objectif d'une reprise harmonisée des opérations liées aux visas serait gravement compromis.

Dans la mesure du possible, les États membres devraient s'engager à reprendre les opérations simultanément dans chaque lieu et, le cas échéant, à assumer de nouveau la pleine représentation d'autres États membres en matière de visas. De même, les États membres doivent continuer à appliquer les règles générales du code des visas lors du traitement des demandes et de l'octroi des visas. Cela fera en outre passer un message uniforme au public et permettra d'éviter le «visa shopping» ou d'autres abus éventuels.

Étant donné qu'en moyenne 90 % des demandes de visas sont présentées par l'intermédiaire de prestataires de services extérieurs, la reprise des opérations implique nécessairement une coordination étroite entre les États membres et ces opérateurs privés. Même s'il reviendra aux prestataires de services extérieurs de mettre en place des mesures d'hygiène appropriées conformément aux pratiques locales, les États membres devraient suivre de près tous les aspects de la reprise des opérations effectuées par les prestataires de services.

Bien que l'évaluation des menaces pour la santé publique soit un élément de la procédure de visa, la politique en matière de visas ne constitue pas essentiellement un instrument de politique sanitaire. Aucun contrôle sanitaire ne devrait avoir lieu au moment de la demande de visa, laquelle a lieu au moins 15 jours avant le voyage prévu, mais peut intervenir jusqu'à 6 mois avant le voyage (9 mois pour les marins).

1. Préparation et mise en œuvre d'une reprise harmonisée des opérations

Les États membres sont encouragés à entamer dès à présent les préparatifs en vue de la mise au point de nouveaux protocoles d'accès pour l'accueil des demandeurs et la réception des demandes, couvrant à la fois les prestataires de services extérieurs et les consulats. Les mesures suivantes pourraient être prises:

- établir des protocoles concernant les mesures d'hygiène:
 - pour le personnel: distanciation physique, travail par roulement, équipements de protection (gants, masques, séparations en plexiglas aux guichets, etc.),
 - pour les demandeurs: respect de la distanciation physique, port obligatoire du masque, installation de stations de désinfection, etc.;

⁽⁶⁾ Comme la Russie, la Chine ou l'Inde.

- conditionner l'accès aux locaux à une prise de rendez-vous préalable;
- limiter autant que possible les interactions physiques:
 - élargir les possibilités d'introduction des demandes qui ne nécessitent pas de se présenter en personne: par exemple, dépôt, soumission en ligne des formulaires de demande et des pièces justificatives,
 - strict respect de la règle selon laquelle les empreintes digitales des demandeurs ne doivent être collectées qu'une fois tous les 59 mois (une vérification systématique dans le système d'information sur les visas afin de déterminer si les données biométriques du demandeur s'y trouvent déjà réduirait de manière significative la nécessité de sa présence physique),
 - autoriser le paiement des droits de visa par des systèmes sans contact, tels que le paiement en ligne ou à distance.

2. Traitement des demandes

La mise en œuvre de la politique commune en matière de visas doit rester uniforme. Dans la situation actuelle, toute dérogation aux règles générales peut avoir des conséquences négatives. Par exemple, les restrictions en matière de validité territoriale ou de durée de validité d'un visa limiteront la capacité des titulaires de visa à s'adapter aux modifications soudaines des restrictions en matière de déplacements. La limitation systématique de la validité territoriale des visas pourrait être préjudiciable aux États membres qui ne disposent pas de plateformes aéroportuaires sur leur territoire et aux voyageurs fréquents. En outre, cela risquerait de créer de nouveaux goulets d'étranglement dans le domaine des transports à l'avenir, étant donné que les voyageurs essentiels (par exemple, les conducteurs de trains et les chauffeurs de poids lourds, l'équipage des avions et des navires) ne seraient pas en mesure de se déplacer librement. Cela pourrait également mettre de nouveau à mal les capacités limitées des États membres en matière de délivrance de visas au début de la reprise des opérations.

Lors de la reprise des opérations, les États membres devraient respecter les principes suivants:

a) Application du code des visas

Les dispositions générales du code des visas continuent de s'appliquer. En particulier:

- il convient d'accorder des visas uniformes (valables pour l'ensemble de l'espace Schengen) conformément aux dispositions générales. Il n'existe pas de base juridique pour la délivrance systématique de visas à validité territoriale limitée;
- les États membres devraient s'abstenir de limiter la durée de validité des visas car il ne s'agit pas d'un outil efficace pour empêcher la propagation de la COVID-19. En outre, la possession d'un visa ne confère pas à son titulaire le droit absolu de franchir la frontière extérieure, étant donné que les conditions d'entrée prévues par le code frontières Schengen feront à nouveau l'objet d'une vérification au moment du voyage;
- les visas à entrées multiples doivent être délivrés conformément aux règles générales. Les visas assortis de longues périodes de validité réduiront la charge de travail des consulats des États membres, en particulier lors de la reprise des opérations avec un personnel réduit, puisque les voyageurs devront demander un nouveau visa moins fréquemment.

b) Information du public

- Les États membres (et les prestataires de services externes) devraient veiller à ce que des informations soient fournies en temps utile sur les nouvelles mesures d'hygiène et les nouveaux protocoles d'accès pour la réception des demandeurs et des demandes;
- les titulaires de visa devraient être informés individuellement (fiche d'information à diffuser au moment de rendre le passeport) que la détention d'un visa uniforme n'exonère pas le voyageur de toute restriction supplémentaire en matière de voyage qui pourrait être mise en place dans l'Union européenne et qui s'applique indépendamment de la nationalité de la personne concernée, telle que la quarantaine obligatoire.

c) Accords de représentation

- Les accords de représentation existants devraient reprendre pour permettre aux demandeurs d'introduire une demande dans leur pays de résidence, y compris pour les visas pour les États membres qui ne sont ni présents ni représentés en un lieu donné;
- en cas de problèmes temporaires de capacité dans certains consulats, les États membres devraient rapidement prendre part à des accords de représentation ad hoc dans un esprit de solidarité. Il importerait particulièrement de veiller à ce que les travailleurs-clés du secteur des transports, tels que les conducteurs de trains et les chauffeurs de poids lourds, ainsi que les équipages des avions et des navires, soient en mesure d'introduire des demandes.

d) *Coordination et échange d'informations au niveau local*

Dans de nombreux pays tiers, les mesures de confinement ont été mises en œuvre très rapidement après leur annonce. Cela a conduit à la fermeture immédiate de consulats et de prestataires de services extérieurs ainsi qu'au rapatriement du personnel expatrié. Dans la plupart de ces cas, il n'y a guère eu de temps pour informer les autres États membres de manière appropriée. Pour la reprise des opérations, en revanche, les États membres devraient s'efforcer d'optimiser la coordination et le flux d'informations et d'échanger les bonnes pratiques en matière de méthodes de travail adaptées, y compris celles des prestataires de services extérieurs avec qui ils coopèrent. La coordination et l'information mutuelle sont également essentielles dans le cas où certaines restrictions en matière de déplacements seraient rétablies à l'avenir.

3. Rôle de la coopération locale au titre de Schengen

La coopération locale au titre de Schengen joue un rôle essentiel pour garantir une mise en œuvre harmonisée de la politique commune des visas à tout moment. Dans les échanges récents, les États membres ont souligné à plusieurs reprises la fonction essentielle de la coopération locale au titre de Schengen, telle que coordonnée par les délégations de l'Union européenne, en ce qui concerne le partage des connaissances sur les situations locales (telles que la situation épidémiologique, les mesures locales de confinement et de quarantaine) ainsi que l'harmonisation des pratiques et l'information du public. La Commission rappelle que le bon fonctionnement de la coopération locale au titre de Schengen relève de la responsabilité partagée des États membres et des délégations de l'Union européenne. Les autorités centrales des États membres devraient accorder à leurs consulats la souplesse nécessaire pour s'adapter à l'approche adoptée dans le cadre de la coopération locale au titre de Schengen en ce qui concerne le redémarrage harmonisé des opérations.

III. CONCLUSION

La reprise coordonnée et progressive des opérations liées aux visas dans le monde entier est un défi que les États membres pourront relever efficacement s'ils collaborent de manière coordonnée. Il est de la plus haute importance, pour la cohésion de l'espace Schengen et pour le fonctionnement de la politique commune en matière de visas, que les actions unilatérales soient évitées et que la coopération locale au titre de Schengen joue pleinement son rôle de coordination. La Commission est disposée à soutenir les États membres dans cette entreprise, qui, si elle est gérée correctement, permettra une reprise sans heurts des déplacements, des affaires, du tourisme et des contacts internationaux, qui sont essentiels pour notre mode de vie européen, tout en contrôlant dans toute la mesure du possible les risques sanitaires.

Il ne peut être exclu qu'une deuxième vague de pandémie de COVID-19 ou une autre urgence sanitaire mondiale impose de limiter à nouveau les déplacements à l'avenir. À court terme, l'application des règles générales relatives à la délivrance de visas à entrées multiples assortis d'une longue durée de validité à tous les demandeurs admissibles, et notamment aux travailleurs-clés du secteur des transports, tels que les **conducteurs de trains et les chauffeurs de poids lourds**, ainsi que les **équipages des avions et des navires**, servira également de mesure d'urgence. Cela permettra d'éviter que les goulets d'étranglement administratifs que l'on a connus ces dernières semaines ne se reproduisent pour de nombreux voyageurs essentiels. L'objectif devrait être de rendre la politique commune des visas plus résiliente face aux perturbations à grande échelle, telles que celle que nous avons connue ces derniers mois.