

La politique européenne des visas de court séjour

Gérard Beaudu

La construction européenne, pendant près de quarante-cinq ans, a ignoré les questions relatives à l'entrée et au séjour des ressortissants de pays tiers, et en particulier les visas, qui relevaient de la compétence de chaque Etat membre.

La notion de politique commune des visas est apparue beaucoup plus tardivement, en relation avec la réalisation d'un espace sans frontières. Conçue comme une des mesures d'accompagnement à la suppression des contrôles aux frontières intérieures, la politique des visas a d'abord été limitée à la fixation d'une liste de pays tiers dont les ressortissants étaient soumis à l'obligation de visa pour entrer sur le territoire des Etats membres.

Les ajouts successifs apportés au traité instituant la communauté européenne (TCE) par le traité de Maastricht et par le traité d'Amsterdam ont eu des résultats spectaculaires dans le domaine des visas. Désormais, avec le nouvel article 62 point 2 b) du TCE, l'ensemble de la politique des visas de court séjour relève de la compétence communautaire. Parmi les matières concernées figurent la fixation des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa ou en sont exemptés, les procédures et conditions de délivrance des visas, la validité des visas, leur format et leurs spécifications techniques. Parallèlement, l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union qui résulte de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam a eu pour effet que l'ensemble des règles relatives aux visas qui avaient été élaborées dans le cadre de la coopération intergouvernementale Schengen font maintenant partie du corpus de la législation communautaire [1].

Pour ce qui est de l'élaboration de nouvelles normes, les modalités d'intervention des acteurs institutionnels, telles qu'elles résultent des article 62 et 67 du TCE, varient selon les matières en cause. En simplifiant, on note que dans deux domaines seulement (listes de pays tiers et modèle type de visa), la Commission a dès à présent un pouvoir d'initiative exclusif pour présenter des propositions, sur lesquelles le Conseil statue à majorité qualifiée après consultation du Parlement européen. Pour les autres domaines, l'initiative est partagée

entre les Etats membres et la Commission et le Conseil statue à l'unanimité après avis du Parlement européen [2].

Le traité d'Amsterdam, qui a entraîné cette extension remarquable du champ d'application matériel de la politique commune des visas, a également eu pour effet de permettre une différenciation du champ d'application territorial de cette politique : deux Etats membres, l'Irlande et le Royaume-Uni, n'y participent en principe pas, compte tenu des protocoles annexés au traité d'Amsterdam ; à l'opposé, l'Islande et la Norvège, qui ne sont pas Etats membres, y participent.

L'extension et la complexité croissante de la politique européenne des visas de court séjour rendent utile de rappeler ses principes en les éclairant à travers une présentation des développements législatifs récents qui permet notamment de mieux comprendre le rôle respectif des différents acteurs concernés. Les perspectives futures, en relation en particulier avec l'élargissement, conduisent en outre à attirer l'attention sur un certain nombre de points susceptibles d'être à l'origine d'évolutions significatives. La présente contribution tente d'apporter des éléments d'information et de compréhension sur ces différentes questions, étant précisé qu'elle se limite toutefois à ce que l'on qualifie traditionnellement de politique des visas *stricto sensu*, à savoir la détermination des personnes qui sont soumises à l'obligation de visa ou en sont exemptées.

Obligation ou exemption de visa : la fixation de listes de pays tiers en fonction du régime applicable à leurs ressortissants

L'évolution du cadre institutionnel et sa traduction dans les règlements du Conseil

Le règlement n°574/1999 [3] du Conseil, fondé sur l'article 100 C du TCE, avait pour objet de déterminer les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres. L'annexe à ce règlement, communément appelée « liste négative », comportait 101 pays tiers (100 Etats et 1 entité non reconnue comme Etat). Les pays tiers ne figurant pas dans cette annexe constituaient la « zone grise ». Les Etats membres étaient libres de soumettre les ressortissants de ces pays à l'obligation de visa ou de les en dispenser. Il ne s'agissait que d'une liberté théorique puisque les Etats Schengen, parallèlement, avaient développé dans le domaine de la politique des visas une harmonisation plus poussée, illustrée par un inventaire de pays tiers

dont les ressortissants étaient dispensés de visa (en dernier lieu, cet inventaire comportait 44 pays tiers).

Pour ce qui est de la justification de l'inclusion d'un pays tiers dans la liste négative, le 3ème considérant du règlement citait les risques liés à la sécurité et à l'immigration illégale comme critères prioritaires et indiquait en outre que les relations internationales entre les Etats membres et les pays tiers jouaient également un rôle.

Le traité d'Amsterdam, en introduisant un nouvel article 62 point 2 b) i) dans le TCE, a permis une avancée notable de la politique communautaire en matière de visas. Cette disposition a ainsi clairement établi que la compétence communautaire couvre à la fois la détermination des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa mais aussi de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation. Ce faisant, l'article 62 point 2 b) i) impliquait la fin de la zone grise puisque, à terme, un pays tiers devrait être ou bien sur la liste positive ou bien sur la liste négative.

Le règlement n°539/2001 [4], adopté le 15.3.2001 sur le fondement de l'article 62 point 2 b) i), fixe logiquement deux listes exhaustives de pays tiers : ceux dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa et ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation.

Les critères de la détermination de ces listes font l'objet d'une présentation à la fois plus précise et plus nuancée que celle du règlement antérieur. Le 5ème considérant du règlement n°539/2001 met l'accent sur trois critères principaux (immigration clandestine, ordre public et sécurité, relations extérieures de l'Union avec les pays tiers) tout en mentionnant deux autres critères à prendre en compte également, à savoir les implications de la cohérence régionale et de la réciprocité. Le recours à ces différents éléments d'appréciation doit donner lieu à une « *évaluation pondérée au cas par cas* », ce qui reflète l'intention du législateur d'éviter en la matière une approche trop rigide ou mécanique. Il est à cet égard utile de se référer à la proposition initiale de la Commission du 26.1.2000 [5] qui, dans son exposé des motifs, esquissait une sorte de guide des critères pertinents et de leur bon usage. Comme le montre le 5ème considérant du règlement, le Conseil a confirmé l'approche de la Commission.

Cette première approche théorique, menée à partir de l'analyse des critères d'établissement des listes de pays tiers, doit être complétée

par l'examen des premiers cas pratiques de modifications des listes de pays tiers.

Les premiers exemples de modification des listes de pays tiers

L'ajout de nouveaux pays tiers à la liste positive du règlement n°539/2001

La Bulgarie et la Roumanie :

Ces deux pays, qui étaient soumis à l'obligation de visa par les Etats Schengen ainsi que par le Royaume-Uni et l'Irlande, essentiellement pour des motifs d'immigration illégale, ont déployé une grande énergie pour obtenir que soit levé ce régime qu'ils jugeaient pénalisant pour leurs ressortissants et contraire aux mutations historiques qu'ils avaient traversées et en particulier à leur statut de pays candidats. La Commission, dans l'exposé des motifs de sa proposition de règlement du 26.1.2000, avance deux séries de raisons pour proposer la levée de l'obligation de visa pour les Bulgares et les Roumains. D'une part, elle fait état des progrès significatifs réalisés, à des rythmes différents, par la Bulgarie et la Roumanie, dans plusieurs domaines importants en matière de flux migratoires. D'autre part, elle s'appuie sur le fait que le Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999 a décidé l'ouverture de négociations avec ces deux pays candidats. Pour la Commission, *« cette nouvelle situation, qui reflète le saut qualitatif des liens de la Bulgarie et de la Roumanie avec l'Union européenne, est un facteur nouveau déterminant au regard du critère des relations internationales »*. La Commission, en privilégiant dans son appréciation de la Bulgarie et de la Roumanie leur statut de pays candidats admis aux négociations d'adhésion, a illustré la souplesse du principe d'une évaluation pondérée au cas par cas des divers critères pertinents.

Le Parlement européen, qui s'était déjà exprimé en faveur de la levée de l'obligation de visa à l'égard des Bulgares et des Roumains [6], a apporté un clair soutien à la proposition de la Commission.

La solution différenciée retenue par le Conseil, d'abord en tant qu'accord politique au Conseil Justice et affaires intérieures du 1.12.2000 et ensuite lors de l'adoption formelle du règlement n°539/2001 le 15.3.2001, traduit son hésitation à s'engager aussi vite dans la voie suggérée par la Commission pour ces deux pays et l'importance prépondérante qu'il continue à attribuer aux

considérations d'immigration clandestine. Il est donc utile d'examiner plus en détail sur l'approche suivie pour chacun de ces deux pays.

La Bulgarie :

Le Conseil Justice et affaires intérieures du 1.12.2000 a assorti son accord politique d'inclure la Bulgarie dans la liste positive d'une déclaration par laquelle il demande à la Commission, avant l'adoption du règlement, de présenter dans les deux mois un rapport « *sur les mesures prises par la Bulgarie pour endiguer l'immigration clandestine et le séjour irrégulier des personnes en provenance de ce pays dans les Etats membres et pour le rapatriement de ces personnes ainsi que sur les engagements pris par la Bulgarie vis-à-vis de la Communauté et de ses Etats membres dans ce domaine et sur le respect de ceux-ci* ».

La teneur du rapport demandé à la Commission ne conditionne pas la décision à prendre par le Conseil d'inclure ou non la Bulgarie dans la liste positive. Au Conseil du 1.12.2000, un accord politique a été constaté sur cette inclusion et le rapport demandé à la Commission n'est qu'un élément de cet accord, visant à maintenir une certaine pression sur la Bulgarie en l'attente de l'adoption finale du règlement.

La Commission a transmis son rapport le 2.2.2001 [7]. Ce rapport porte sur les différentes mesures prises par la Bulgarie dans le domaine de l'immigration clandestine (sécurisation des documents d'identité et de voyage des ressortissants bulgares ainsi que des documents de séjour et de voyage des étrangers ; sanctions applicables au franchissement illégal des frontières, à la facilitation de l'immigration et de l'émigration clandestine), du contrôle aux frontières (équipement, procédures), de la politique des visas (pays soumis à visa, procédures de délivrance des visas) et du rapatriement en Bulgarie des personnes en séjour irrégulier dans d'autres pays (accords de réadmission conclus avec des Etats membres).

Dans le règlement n°539/2001, adopté le 15.3.2001, la Bulgarie figure à l'annexe II de sorte que les ressortissants bulgares sont dispensés de visa par les Etats membres qui appliquent le règlement à compter de son entrée en vigueur, à savoir le 10.4.2001 [8].

La Roumanie :

Elle figure elle aussi à l'annexe II du règlement n°539/2001, mais sa mention est assortie d'un astérisque et d'une note en bas de page

renvoyant à l'article 8 paragraphe 2. Or, il résulte de cette disposition que la mise en application de la dispense de visa à l'égard des ressortissants roumains est reportée à une décision à prendre ultérieurement par le Conseil, sur la base d'un rapport à présenter par la Commission. Il est précisé au deuxième alinéa de cette disposition que la Commission devra demander « *au pays concerné les engagements qu'il est prêt à souscrire en matière d'immigration clandestine et de séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier, en provenance de ce pays* » et qu'elle devra faire rapport au Conseil à ce sujet. Un premier rapport de la Commission, assorti de toute recommandation utile, devra être présenté au plus tard le 30.6.2001.

La solution « inventive » du Conseil se prête à double lecture, permettant à chacun d'y trouver son bonheur : les uns y voient avant tout le principe de l'inscription de la Roumanie à la liste positive tandis que les autres privilégient la constatation que l'exemption de visa est reportée en pratique à plus tard. Le montage utilisé peut à juste titre être perçu comme l'habillage juridique d'un compromis politique.

Suite à l'adoption du règlement n° 539/2001, la Commission s'est trouvée dans une situation inconfortable. Alors même qu'elle avait estimé dans sa proposition du 26.1.2000 qu'il y avait de bonnes raisons pour justifier l'exemption de visa en faveur des Roumains, elle se trouve maintenant dans l'obligation de revoir sa copie en préparant pour le Conseil un rapport qui, à la demande expresse du Conseil, doit s'attacher cette fois de façon quasi-exclusive à des considérations d'immigration clandestine et fournir des données précises en la matière.

La Commission s'est acquittée de l'exercice qui lui était imposé et a transmis deux rapports sur la Roumanie, le 2.2.2001 [9] et le 29.6.2001 [10].

Le premier rapport est centré sur toute une série d'aspects de la législation, de la pratique et de la politique de la Roumanie considérés comme étant pertinents dans la perspective d'une décision d'exemption de visa en faveur des Roumains : les contrôles aux frontières (structures et équipements, arsenal juridique et statistiques), la politique d'immigration (responsabilité des transporteurs, recours à des mesures d'expulsion), la politique des visas (pays soumis à visa, procédures appliquées), la citoyenneté, les documents de voyage (sécurité des documents, procédures en cas de vol et de perte) et enfin les accords de réadmission.

Le second rapport, qui reprend pour l'essentiel les mêmes thèmes, met l'information à jour des derniers développements intervenus dans la législation et la pratique en Roumanie (par exemple : entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les étrangers qui renforce l'efficacité des expulsions ; introduction d'un nouveau passeport aux caractéristiques de sécurité renforcées) et recense une série d'engagements de la Roumanie (par exemple : renforcement et professionnalisation des effectifs de la police des frontières ; introduction de l'obligation de visa vis-à-vis des ressortissants de divers pays soumis à visa par les Etats membres ; introduction d'une nouvelle vignette-visa aux caractéristiques de sécurité renforcées ; aggravation des peines à infliger aux personnes ayant immigré clandestinement dans des Etats membres et renvoyées sur la base d'accords de réadmission ; limitation de la possibilité de renoncer à la nationalité roumaine aux seuls cas dans lesquels l'intéressé apporte la preuve qu'une autre nationalité lui sera accordée).

La transmission du second rapport de la Commission sur la Roumanie a été suivie par une période d'incertitude quant aux procédures à appliquer et à la nécessité de présenter une nouvelle proposition. Finalement, la Commission a adopté le 8.10.2001 une nouvelle proposition de règlement modifiant le règlement n°539/2001 [11]. La proposition a pour objet de supprimer du règlement les différents éléments (articles 1er et 8, astérisque et note en bas de page à l'annexe II) qui avaient pour objet de reporter à une décision ultérieure la mise en application de l'exemption de visa à l'égard des Roumains. Le Conseil, après avis du Parlement européen (rendu conformément à une procédure simplifiée sans débat), a arrêté le règlement n°2414/2001 [12] qui exempte de visa les Roumains à compter du 1.1.2002.

Le traitement appliqué aux cas de la Bulgarie et de la Roumanie [13], qui vient d'être décrit en détail, suscite deux observations à portée plus générale quant à la méthodologie mise en œuvre pour la modification de listes de pays tiers aux fins de déterminer le régime d'obligation/d'exemption de visa.

* Le recensement de divers engagements de la Roumanie [14] et dans une certaine mesure de la Bulgarie [15] est une manière de procéder qui mérite d'être remarquée. Elle est le premier exemple d'une sorte de *contractualisation* de la politique des visas : la communauté européenne accorde l'exemption de visa aux ressortissants d'un pays tiers lequel, en échange, accorde lui aussi l'exemption de visa aux ressortissants des Etats membres mais aussi, et surtout, s'engage à

contrôler ses frontières extérieures et à réadmettre les immigrants illégaux en provenance de son territoire.

L'avenir montrera si la méthode des engagements, mise en œuvre pour la Roumanie, a vocation à se généraliser.

L'examen des dispositions et pratiques retenues comme pertinentes en vue de l'exemption de visa suscite une préoccupation pour ce qui est des sanctions infligées à des personnes ayant immigré clandestinement ou s'étant retrouvées en situation irrégulière dans des Etats membres. De telles mesures, mentionnées dans le rapport de la Commission sur la Bulgarie et exposées plus en détail dans le second rapport sur la Roumanie, à savoir l'interdiction de sortie du territoire et la suspension temporaire du passeport, lorsqu'elles sont prises par un Etat à l'égard de ses propres nationaux, rappellent les méthodes de régimes d'un passé récent et ont été en leur temps critiquées unanimement par nos Etats membres. Il est troublant que ces sanctions acquièrent une légitimation par le biais inattendu du souci des Etats membres de se préserver contre l'immigration clandestine. Cette perplexité à l'égard des sanctions en question se nourrit également de considérations tirées de l'existence d'instruments internationaux [16] et, en ce qui concerne la Bulgarie et la Roumanie en tant que futurs Etats membres, des perspectives de l'application à l'avenir des dispositions du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes.

Dans le contexte de cette problématique, on signalera également qu'une décision n° 177 du 22.11.2001 prise par le ministre de l'intérieur roumain a fixé les montants minimaux dont doivent être munis les Roumains se rendant dans les Etats membres de l'Union ou d'autres pays où ils ne sont pas soumis à l'obligation de visa. Les Roumains doivent fournir la preuve qu'ils disposent de ces montants aux autorités en charge des contrôles aux frontières pour pouvoir quitter le pays.

La réponse de la Commission à une question parlementaire au sujet de cette décision roumaine est révélatrice d'un certain embarras [17]. La Commission constate qu'à l'heure actuelle la Roumanie est libre de réglementer la sortie de son territoire de ses propres citoyens tout en expliquant cette liberté par le fait que les règles du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes (c'est-à-dire la sortie du territoire sur simple présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport) ne s'appliquent pas encore. En outre, la Commission établit un lien entre la décision roumaine relative à la

sortie du territoire de ses ressortissants et le régime d'entrée des Roumains sur le territoire des Etats Schengen [18] mais elle précise que les montants des moyens de subsistance appliqués par certains Etats Schengen ne sont que des montants de référence à caractère indicatif [19].

Hong Kong et Macao :

Dans sa proposition de règlement du 26.1.2000 [20], la Commission inclut les deux régions administratives spéciales (RAS) de Hong Kong et de Macao dans la liste positive de l'annexe II en précisant dans l'exposé des motifs que l'exemption de visa doit s'appliquer aux titulaires de passeport délivrés par ces deux entités. A l'appui de sa proposition, la Commission fait état de « *dispositions prises en matière de politique d'immigration, de contrôles aux frontières de sécurité des documents de voyage et d'identité* ».

Le Conseil a confirmé dans le règlement n°539/2001 la proposition de la Commission, ajoutant dans une note en bas de page de l'annexe II que l'exemption de visa s'applique « uniquement » aux détenteurs de passeports des deux RAS [21].

A la différence du cas de la Bulgarie et de la Roumanie, le Conseil n'a pas demandé formellement de rapport sur la situation de ces deux entités au regard des critères pertinents. Il est vrai qu'il disposait d'éléments d'information recueillis par une mission d'experts des Etats membres, du Conseil et de la Commission qui s'était rendue à Hong Kong et Macao en novembre 1999. Pour éclairer le contexte de la décision du Conseil, on rappellera aussi que les deux RAS avaient signalé en temps utile leur ouverture pour la conclusion d'accords de réadmission.

L'inclusion de pays tiers dans la liste négative du règlement n°539/2001

La Colombie :

Pour la Colombie, la mise en jeu des critères du règlement apparaît pour le moins énigmatique. Il faut rappeler que la Colombie était le seul pays tiers pour lequel les Etats Schengen n'étaient pas parvenus à une position harmonisée. Dans l'exposé des motifs de sa proposition du 26.1.2000, la Commission se borne à constater que l'inclusion de la Colombie dans la liste négative « *s'écarte (donc) du dernier état de la*

liste correspondante de Schengen ». Aucun motif n'est avancé pour justifier cette proposition, qui sera confirmée par le Conseil.

Il est à noter que conformément à son article 8 paragraphe 1, le règlement n°539/2001 est entré en vigueur le 10.4.2001 mais que l'obligation de visa à l'égard des Colombiens n'a été mise en œuvre par l'Espagne que le 2.1.2002 [22].

L'Equateur :

Le Conseil européen de Séville des 21 et 22.6.2002, centré sur la lutte contre l'immigration clandestine, a considéré que diverses mesures revêtaient à cet égard une priorité absolue, parmi lesquelles le réexamen du règlement n°539/2001 avant la fin de l'année. Courant juillet 2002, la présidence danoise a établi une *feuille de route* pour assurer le suivi des conclusions de Séville. Dans ce contexte, la Commission a envoyé un questionnaire aux Etats membres pour les interroger sur une modification éventuelle des annexes du règlement compte tenu de leurs constatations au regard des critères pertinents énoncés au 5° considérant du règlement n°539/2001.

A la lumière des réponses transmises par les Etats membres, la Commission a adopté le 28.11.2002 [23] une proposition de règlement modifiant le règlement n°539/2001 dans le but essentiel de transférer l'Equateur de la liste positive à la liste négative. Dans l'exposé des motifs de sa proposition, la Commission explique de façon succincte qu'elle « *s'appuie essentiellement sur des considérations tenant à l'immigration clandestine, et à la base desquelles figurent des données et statistiques fournies par un certain nombre d'Etats membres. Les indications relatives aux refoulements, expulsions, arrestations et condamnations pénales revêtent à cet égard une pertinence particulière* ».

Un accord politique sur la proposition de la Commission a été constaté au Conseil Justice et affaires intérieures du 19.12.2002. Après l'avis rendu par le Parlement européen au cours de sa session de février 2003, le Conseil a formellement adopté le 6.3.2003 le règlement n°453/2003 [24] qui transfère l'Equateur à la liste négative du règlement n°539/2001. Aux termes de l'article 3 paragraphe 2 du règlement, les Etats membres mettent en application l'obligation de visa à l'égard des ressortissants équatoriens à compter du 1.6.2003.

La méthode suivie pour ce premier cas de transfert d'un pays tiers de la liste positive à la liste négative appelle deux observations.

La première est liée à la dimension institutionnelle. Force est de constater que la Commission, qui a en principe le pouvoir exclusif d'initiative en la matière, n'avait pas prévu de proposition de modification du règlement n°539/2001 dans son programme de travail et qu'elle ne disposait d'ailleurs pas d'éléments factuels plaidant de façon indiscutable en faveur d'une adaptation des annexes du règlement n°539/2001. Le recours dans la suite de la procédure à l'envoi d'un questionnaire aux Etats membres est révélateur de la volonté de la Commission de s'assurer exactement de la réalité des faits avant de s'engager dans la voie d'une proposition formelle.

La seconde porte sur le recours aux critères pertinents énumérés au 5° considérant du règlement n°539/2001. On peut regretter la discrétion gardée sur la réalité des considérations et faits d'immigration clandestine à l'origine de la décision de la Commission, et ceci d'autant plus qu'à l'opposé, lors de l'exercice précédent du transfert de la Bulgarie et de la Roumanie à la liste positive, la Commission s'est appuyée - en partie à la demande du Conseil - sur une série d'informations et données, puisées dans les législations, obtenues par questionnaires et même recueillies sur place. Il serait souhaitable à l'avenir que les modifications des listes de pays tiers, qu'il s'agisse de transferts à la liste positive ou à la liste négative, procèdent selon des principes et méthodes comparables, avec le même souci de rigueur.

Les exceptions à l'obligation de visa et à l'exemption de visa

Dans le prolongement du règlement n°574/1999, le règlement n°539/2001 ouvre aux Etats membres la possibilité, conformément notamment au droit international public ou à la coutume, de prévoir des exceptions à l'obligation de visa en faveur de certaines catégories de personnes énumérées à l'article 4 paragraphe 1 (titulaires de passeports diplomatiques, de service et autres passeports officiels ; équipage civil des avions et navires ; équipage et accompagnateurs de vols d'assistance ou de sauvetage et autres personnes assurant les secours en cas de catastrophes et d'accidents ; équipage civil de navires opérant sur les voies fluviales internationales ; titulaires de laissez-passer délivrés par certaines organisations intergouvernementales à leurs fonctionnaires). A la différence du règlement n°574/1999, cette énumération est limitative, ce qui traduit la volonté du législateur de progresser dans la voie de l'harmonisation [25].

Une autre différence par rapport au règlement n°574/1999 en matière d'exceptions tient au fait que le règlement n°539/2001 comprend, comme on l'a vu, à la fois une liste négative et une liste positive. Il en résulte que ce règlement permet logiquement aux Etats membres de prévoir des exceptions également par rapport à l'exemption de visa. En sont potentiellement bénéficiaires tout d'abord les catégories de personnes énumérées ci-dessus (article 4 paragraphe 1) et, en plus, « *les personnes exerçant une activité rémunérée pendant leur séjour* » (article 4 paragraphe 3).

Pour connaître exactement l'étendue du recours à ces possibilités d'exception par les Etats membres, il y a lieu de se reporter aux communications que la Commission publie périodiquement à titre d'information au Journal Officiel « C » des Communautés européennes.

La dernière publication de la Commission [26] illustre en quoi le règlement n°539/2001, alors même qu'il visait à renforcer l'harmonisation en réduisant les possibilités d'exception, a introduit par ailleurs, par son article 4 paragraphe 3, un nouveau cas d'exception à l'exemption de visa qui, au surplus, risque fort de poser des problèmes en termes de transparence et de sécurité juridique, tant sa définition est imprécise.

La possibilité d'exception en question se fonde sur l'exercice d'une « *activité rémunérée* » pendant le séjour. Or une telle notion, formulée ainsi sans autre critère complémentaire, est trop vague pour assurer une application uniforme par les Etats Schengen.

La communication susmentionnée de la Commission semble confirmer la réalité de ce risque : d'après le tableau figurant au point 3, certains Etats membres font jouer l'exception de l'article 4 paragraphe 3 à l'égard des ressortissants de *tous* les pays de l'annexe II, d'autres Etats membres à l'égard des ressortissants d'*aucun* pays de l'annexe II tandis que d'autres Etats membres enfin appliquent cette exception à l'égard des ressortissants de *certain*s pays de l'annexe II seulement. En plus de ces trois possibilités théoriques de mise en jeu de l'exception selon le critère du pays tiers en cause, il apparaît que certains Etats membres ajoutent des distinctions fondées sur la nature de l'activité exercée ou du mode de rémunération, en se fondant sur des définitions existant dans les législations nationales.

La complexité et l'ambiguïté du mécanisme de l'exception prévue par l'article 4 paragraphe 3 est d'ailleurs déjà une source de contentieux [27]. Ce premier signe d'alerte devrait inciter à une

réflexion sur le bien-fondé d'une telle exception susceptible de mettre en cause la lisibilité du régime des visas et ses exceptions. Au-delà des incertitudes que cette exception engendre, on peut du reste se demander si elle n'est pas l'illustration d'une tentative de régler par le biais du visa des problèmes relevant d'autres domaines (par exemple législation sociale, concurrence...) pour lesquels les pouvoirs publics et acteurs économiques ne sont pas parvenus à trouver de solution [28].

L'avenir de la politique commune des visas

La participation éventuelle de nouveaux acteurs

L'Irlande et le Royaume-Uni :

Comme cela a été rappelé très brièvement en introduction, la structure institutionnelle complexe résultant de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam a donné lieu à ce que certains ont pu qualifier de « géométrie inédite » [29], dans le domaine des visas en particulier. L'Irlande et le Royaume-Uni ne participent pas au règlement n°539/2001, mais ceci n'est que la constatation de la situation actuelle puisque, par le biais des protocoles annexés au traité d'Amsterdam, ces deux Etats membres peuvent, s'ils le souhaitent, rejoindre les autres treize partenaires actuels.

Ceci étant, pour juger de la faisabilité d'un tel rapprochement, il y a lieu d'examiner concrètement les points de divergence entre d'une part la politique des Treize telle quelle résulte du règlement n°539/2001 et, d'autre part, celles de l'Irlande et du Royaume-Uni.

Trois principaux points de divergence doivent retenir l'attention :

le premier remonte à l'adoption du règlement n°539/2001 : en soumettant à l'obligation de visa les pays anglophones des Caraïbes, le règlement a confirmé la position des Etats Schengen à l'égard de ces pays ;

le deuxième concerne la Slovaquie, la Bulgarie et la Roumanie : les ressortissants de ces pays candidats sont exemptés de visa par les Treize mais restent soumis à cette obligation de la part de l'Irlande et du Royaume-Uni ;

le troisième concerne l'île Maurice, les Maldives et la Papouasie-Nouvelle-Guinée, dont les ressortissants sont exemptés de visa depuis une récente décision du Royaume-Uni entrée en application en

novembre 2002. L'Irlande a pris une décision analogue à l'égard des ressortissants de l'île Maurice et des Maldives.

Une analyse précise des motifs qui ont conduit à prendre les décisions concernant les trois points de divergence ci-dessus ainsi qu'une évaluation des effets de ces décisions seraient une contribution utile au dialogue entre « les Treize » et « les Deux » et pourraient aider à porter une appréciation sur la faisabilité d'un rapprochement [30].

La Suisse :

Ce pays tiers, qui constitue une île au milieu de l'espace communautaire et de l'espace Schengen en particulier, entretient des relations privilégiées avec l'Union européenne, qui se sont traduites par la conclusion de plusieurs accords sectoriels, dont l'un porte sur la libre circulation des personnes [31]. Indépendamment de cet accord, qui porte uniquement sur la circulation des ressortissants des Etats membres et des ressortissants suisses, la Suisse a manifesté son intérêt à participer à l'acquis Schengen, en particulier en ce qui concerne les visas. Une telle participation implique que la Suisse appliquera à terme le règlement n°539/2001, l'ensemble de l'acquis relatif aux procédures et conditions de délivrance de visas et aussi les règles relatives à la circulation des étrangers dans l'espace Schengen. Sur ce dernier point, la Suisse a d'ailleurs décidé unilatéralement que les étrangers titulaires d'un titre de séjour délivré par un Etat membre peuvent entrer sur son territoire sans visa, en vue d'un court séjour [32].

Les négociations se poursuivent actuellement avec la Suisse sur sa participation à l'acquis de Schengen et à son développement.

La participation programmée de nouveaux acteurs du fait de l'élargissement

L'élargissement de la Communauté européenne à dix nouveaux Etats membres [33] aura pour conséquence, dans le domaine de la politique des visas, que ces dix Etats devront, à la date d'adhésion prévue pour le 1.5.2004, appliquer le règlement visa n°539/2001. Ces nouveaux Etats membres se sont déjà préparés à cette échéance et l'ont même, à des degrés divers, anticipée. Si l'on compare les listes positives et les listes négatives appliquées par les futurs Etats membres par rapport au règlement n°539/2001, on constate à un an de l'adhésion que la plupart des divergences ont déjà disparu.

Ceci étant, il faut avoir conscience que l'obligation pour les futurs Etats membres d'appliquer la liste négative du règlement n°539/2001 dès l'adhésion soulève diverses difficultés en liaison avec les relations que ces Etats entretiennent avec certains pays tiers. Dans ce contexte, on s'attachera plus spécialement au dossier de Kaliningrad, qui tout au long de l'année 2002 a été à l'ordre du jour de réunions et sommets au plus haut niveau politique, et à la question du petit trafic frontalier qui se posera avec une acuité particulière pour les relations entre certains futurs Etats membres et certains pays tiers.

Kaliningrad :

La spécificité de cette partie du territoire russe est de constituer une enclave ayant des frontières terrestres avec la Pologne et la Lituanie, deux futurs Etats membres. La situation géographique de l'enclave de Kaliningrad a pour conséquence que des ressortissants russes habitant Kaliningrad qui désirent se rendre par voie terrestre dans une autre partie du territoire russe doivent obligatoirement transiter par un ou plusieurs pays (Lituanie, Pologne, Lettonie, Estonie) qui sont de futurs Etats membres. L'obligation d'un tel transit vaut également en sens inverse, lorsque des Russes se rendent à Kaliningrad à partir d'autres parties du territoire russe.

La proximité de l'adhésion des quatre pays concernés a mis la question de Kaliningrad au premier plan de l'actualité puisque, comme on l'a vu précédemment, les futurs Etats membres seront dans l'obligation, à la date d'adhésion, de se conformer au règlement n°539/2001 et d'imposer l'obligation de visa aux ressortissants russes dès lors que ceux-ci franchissent une frontière extérieure, indépendamment de la circonstance que dans le cas particulier de Kaliningrad l'origine et la destination finale des déplacements en cause est la Russie. Il est à noter que c'est la Lituanie qui absorbe l'essentiel du transit en provenance et à destination de Kaliningrad. La perspective de l'instauration prochaine de l'obligation de visa [34] est particulièrement mal ressentie par les Russes qui, jusqu'à présent, ont bénéficié de facilités de circulation leur permettant de transiter sans visa.

Tout au long de l'année 2002, le dossier Kaliningrad a été évoqué avec insistance et à de nombreuses reprises, tant au niveau technique qu'au niveau politique [35]. Il s'est agi de réfléchir à des possibilités de solutions spécifiques à mettre en œuvre pour ce cas de figure il est vrai particulier.

Dans le prolongement du Conseil européen de Séville qui lui avait donné pour mandat d'approfondir l'examen des possibilités de résoudre de manière souple et efficace le transit des personnes dans le respect de l'acquis, la Commission a présenté le 18.9.2002 une communication sur ce sujet [36]. Pour l'essentiel, la Commission envisage la possibilité de délivrer un *document facilitant le transit* aux Russes qui se rendent par voie terrestre de Kaliningrad vers une autre partie du territoire de la Russie (ou inversement). Ce document *ad hoc* équivaldrait à un visa de transit à entrées multiples et serait délivré par les consulats des pays candidats concernés, en exonération de droits ou contre le versement de droits réduits. Par ailleurs, la Commission entendait poursuivre l'examen de la faisabilité d'une exemption de visa pour les passagers des trains directs.

Le sommet Union européenne-Russie du 11.11.2002 a confirmé dans ses grandes lignes la solution du document de transit envisagée par la Commission tout en la complétant par un second document, utilisable uniquement pour le transit ferroviaire et à délivrer selon des modalités assouplies. Dans le prolongement de ce sommet, la Commission a présenté le 5.2.2003 deux propositions de règlement : l'un portant création d'un document facilitant le transit (FTD) et d'un document facilitant le transit ferroviaire (FRTD) et l'autre établissant les modèles uniformes de ces documents [37]. Aux termes de l'article 3 de la première proposition, le FTD et le FRTD sont équivalents à des visas de transit. Cette proposition, bien que rédigée en termes généraux comme le montre la définition qu'elle donne du transit facilité [38], a en réalité vocation à s'appliquer à la situation spécifique du transit de ressortissants russes vers Kaliningrad ou en provenance de Kaliningrad. Si le règlement une fois adopté par le Conseil confirme le régime proposé par la Commission, il permettra aux futurs Etats membres de permettre le maintien d'un flux de transit de ressortissants russes dans le respect du règlement n°539/2001 puisque les intéressés seront en possession de documents spécifiques reconnus comme étant équivalents à des visas.

Le petit trafic frontalier :

Les obligations qui incomberont aux futurs Etats membres du fait du règlement n°539/2001, illustrées ci-dessus à travers le cas très particulier de Kaliningrad, auront également des implications en ce qui concerne la circulation des personnes dans des régions frontalières concernant un futur Etat membre et un pays tiers (par exemple Pologne/Ukraine, Lituanie/Biélorussie, Estonie/Russie).

A l'heure actuelle, ou bien le futur Etat membre n'a pas encore instauré l'obligation de visa à l'égard des ressortissants du pays tiers en cause, ou bien il l'a déjà fait mais en maintenant une exception en faveur des personnes habitant dans les régions frontalières. Une telle exception ne pourra en principe pas être maintenue après l'adhésion puisque le règlement n°539/2001 n'inclut pas les habitants des régions frontalières dans la liste exhaustive des catégories de personnes pouvant bénéficier d'une exception à l'obligation de visa [39].

Les implications de la situation nouvelle découlant de l'adhésion doivent être examinées de façon approfondie, avec l'objectif de parvenir à une solution qui répond à la fois aux impératifs de sécurité des Etats membres mais aussi à la nécessité de préserver en faveur des personnes qui résident dans des zones frontalières des facilités de circulation qui correspondent à une réalité économique, sociale et culturelle.

C'est dans ce contexte que s'inscrit un document de travail des services de la Commission [40], qui vise à décrire la situation juridique existante dans le domaine du petit trafic frontalier et à engager une première réflexion sur des possibilités de solutions à mettre en œuvre. Le document constate que l'acquis existant ne peut guère aider pour trouver une solution puisque les accords bilatéraux que les Etats membres ont conclus l'ont été avec des pays tiers de la liste positive du règlement n°539/2001. Pour ce qui est des solutions juridiques concernant le régime d'entrée et de séjour de courte durée dans la zone frontalière des Etats membres, le document envisage deux pistes de réflexion : un permis spécial pour frontaliers, qui serait équivalent à un visa, ou un visa spécial pour frontaliers qui serait délivré selon des modalités facilitées par rapport à un visa standard de court séjour. Par ce document de travail, la Commission entend dans un premier temps lancer un débat avec les Etats membres, auquel les pays candidats participeront en apportant leurs commentaires, pour pouvoir ensuite présenter des initiatives législatives appropriées.

Le recours éventuel à des mécanismes existants mais inappliqués jusqu'ici

Les mesures provisoires en cas de brusque afflux d'immigrants

L'article 64 paragraphe 2 TCE, introduit par le traité d'Amsterdam, prévoit une procédure spécifique à mettre en œuvre « *au cas où un ou plusieurs Etats membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers* ». La

procédure consiste à ce que le Conseil arrête à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, des mesures provisoires d'une durée maximale de six mois.

Rédigée en termes généraux, cette disposition a vocation à s'appliquer en particulier dans le domaine de la politique des visas et à rendre possible des mesures *ad hoc* qui pourraient, par exemple, se traduire par le transfert temporaire d'un pays tiers de l'annexe II à l'annexe I [41] ou à un examen plus strict des demandes de visa présentés par les ressortissants des pays tiers à partir desquels on constate l'afflux en question.

La sanction du non respect de la réciprocité

L'article 1er paragraphe 4 du règlement n°539/2001 prévoit un mécanisme de réciprocité pour le cas particulier de l'établissement de l'obligation de visa par un pays tiers de l'annexe II à l'égard des ressortissants d'un Etat membre. La survenance d'une telle situation déclenche une procédure de riposte en plusieurs étapes : notification éventuelle par l'Etat membre concerné à la Commission et au Conseil de la mesure qui frappe ses ressortissants, instauration à titre provisoire de l'obligation de visa par les Etats membres à l'égard du pays tiers concerné sauf si le Conseil en décide autrement à la majorité qualifiée, publication au Journal officiel des Communautés européennes de cette instauration provisoire de l'obligation de visa et, en dernière hypothèse, examen par la Commission de toute demande du Conseil ou d'un Etat membre en vue qu'elle soumette une proposition de transférer le pays en question à la liste négative du règlement n°539/2001. L'article 1er paragraphe 4 prévoit également les modalités selon lesquelles il est mis fin à la riposte lorsque le pays tiers revient sur sa décision d'établissement de l'obligation de visa.

Ce mécanisme de réciprocité, décrit avec précision et souci du détail, recèle néanmoins bon nombre d'incertitudes.

On doit tout d'abord s'interroger sur la grande marge de manœuvre qui est laissée aux acteurs à différentes étapes décisives : dès le début, l'Etat membre concerné est libre de procéder à la notification et le déclenchement de la procédure dépend donc entièrement de lui ; ensuite, le Conseil peut s'opposer à la mise en place automatique de l'obligation de visa et une telle décision n'est assortie d'aucune condition ; enfin, la Commission a l'obligation d'examiner toute demande en vue d'une proposition de transfert du pays tiers à l'annexe I mais n'est pas liée quant à la conduite à tenir après cet

examen. On voit bien qu'à chacune de ces étapes décisives, l'acteur en cause est en mesure de bloquer le processus.

Une autre incertitude tient à la définition du fait générateur. Faut-il considérer que « *l'établissement[...] de l'obligation de visa* » couvre seulement les situations nouvelles, c'est-à-dire les obligations de visa instaurées postérieurement à l'entrée en vigueur du règlement n°539/2001 ? Qu'en est-il de la mise en œuvre de ce mécanisme de réciprocité par un nouvel Etat membre dont les ressortissants, au lendemain de l'adhésion, continueraient à être soumis à visa par l'un ou l'autre des pays de l'annexe II ? [42]

Il sera intéressant de voir les clarifications que la Commission apportera à ces questions. L'article 2 du récent règlement n°453/2003, modifiant le règlement n°539/2001 [43], prévoit en effet que la Commission présentera au Parlement européen et au Conseil au plus tard le 30.6.2003 « *un rapport sur les implications de la réciprocité et de soumettre le cas échéant toute proposition appropriée à cette fin* » [44].

L'incidence éventuelle des caractéristiques de sécurité du passeport sur le champ d'application personnel de l'exemption de visa

Depuis un certain nombre d'années déjà, les exigences de la lutte contre l'immigration illégale et de la préservation de l'ordre public et de la sécurité ont conduit à un renforcement de la lutte contre la fraude documentaire qui s'est traduit par un relèvement des standards de sécurité mis en œuvre dans la fabrication des documents de voyage et de séjour ainsi que des visas [45]. Cette tendance a connu une accélération notable sous l'effet des attentats du 11 septembre 2001 et, dans ce contexte, on en est arrivé aux Etats-Unis à se demander si le fonctionnement du Visa Waiver Program [46] n'est pas de nature à porter atteinte aux exigences de la sécurité américaine. C'est dans le prolongement de cette réflexion que s'inscrivent deux modifications apportées récemment à la législation des Etats-Unis en ce qui concerne la sécurisation des documents de voyage. Tout d'abord, le USA Patriot Act d'octobre 2001 a avancé au 1er octobre 2003 la date butoir à laquelle les voyageurs devront être en possession de passeports lisibles à la machine pour entrer aux Etats-Unis en exemption de visa dans le cadre du Visa Waiver Program. Ensuite, le Enhanced Border Security Act de mai 2002 a subordonné le maintien d'un pays dans le Visa Waiver Program à la condition que ce pays

certifie, au plus tard en octobre 2004, qu'il a un programme pour insérer dans ses passeports des identificateurs biométriques.

On voit ainsi que la législation américaine ajoute, comme critère supplémentaire pour le bénéfice de l'exemption de visa, un niveau déterminé de sécurisation du passeport. La sanction de l'absence de mise en œuvre des nouvelles caractéristiques de sécurité du passeport par le retrait du pays du bénéfice du Visa Waiver Program est donc programmée dans la législation [47].

La voie dans laquelle les Etats-Unis se sont engagés pourrait à l'avenir faire des émules parmi les Etats membres. On peut toutefois penser que la faisabilité technique, financière et politique d'une telle démarche soulève encore de nombreuses questions sur lesquelles il faudra se pencher soigneusement.

L'avancée que le traité d'Amsterdam a représenté pour l'ensemble de la politique des visas a été remarquable également dans le domaine plus limité de la détermination des catégories de personnes soumises à visas. Le règlement n°539/2001, qui fixe deux listes exhaustives de pays tiers, selon que leurs ressortissants sont soumis à l'obligation de visa ou non, a été adopté moins de deux ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, en avance sur les échéances fixées par le traité lui-même, ce qui est là une manifestation tangible de la capacité des acteurs institutionnels à agir dans le nouveau cadre de l'article 62 point 2 b) i).

A l'aube de 2003, tout porte à penser que la politique des visas sera à l'avenir mise à l'épreuve pour une série de raisons diverses situées sur des plans différents.

Tout d'abord, on peut s'attendre à un réexamen, voire à une remise en cause, du dispositif et des annexes du règlement n°539/2001 et ceci à deux égards.

Premièrement, la constatation de divergences existantes et annoncées en matière de réciprocité dans le domaine des visas ainsi que l'existence d'un mécanisme de réciprocité dans le règlement lui-même portent à la conclusion que des développements sont inévitables et susceptibles de conduire à des modifications législatives.

Deuxièmement, dans le prolongement des conclusions du Conseil européen de Séville, il y a lieu de penser que la vérification du bien fondé des annexes du règlement n°539/2001 va devenir un exercice

périodique. Il importera dans ce cadre de clarifier à la fois la méthodologie appliquée pour adapter les annexes mais aussi le rôle réel des différents acteurs institutionnels. Sur ce point, il sera intéressant de suivre l'attitude du Parlement européen et de voir jusqu'à quel point il s'impliquera dans l'examen des propositions qui lui sont présentées, malgré le fait que son avis ne lie pas le Conseil.

Ensuite, il y a le formidable défi que représente l'arrivée de dix nouveaux Etats membres qui ont pour particularité, à la différence des Etats membres actuels, d'entretenir des liens spécifiques avec des pays tiers dont les ressortissants, en application du règlement n°539/2001, sont soumis à l'obligation de visa. Le succès de la politique européenne des visas se mesurera à son aptitude à trouver des solutions appropriées à ce nouveau contexte particulier.

Enfin, la politique des visas continuera selon toute vraisemblance à être mêlée à des enjeux qui dépassent le cadre des critères sur la base desquels les annexes du règlement n°539/2001 ont été établies. A ce sujet, il y a lieu de mettre en garde contre une dérive qui consisterait à faire de la décision de soumettre les ressortissants d'un pays tiers à l'obligation de visa ou de les en dispenser, un pur et simple élément de négociation voire de marchandage politique entre le pays tiers concerné et la communauté européenne. Ce risque d'instrumentalisation de la politique européenne des visas est certainement l'une des menaces les plus graves et les plus concrètes à affronter dans un proche avenir.

L'auteur est fonctionnaire de la Commission européenne, Direction générale Justice et affaires intérieures. Les opinions exprimées dans cet article sont personnelles et n'engagent pas l'institution à laquelle l'auteur appartient.

[1] . Voir en particulier les Instructions consulaires communes (ICC), dont la version actualisée a été publiée au JOCE C 313 du 16.12.2002.

[2] . Pour une présentation des implications institutionnelles dans le domaine des visas, voir L. Corrado, « La politique communautaire des visas », in L'Observateur de Bruxelles, n°49 - octobre 2002.

[3] . JOCE L 72 du 18.3.1999, p. 2.

[4] . JOCE L 81 du 21.3.2001, p. 1.

[5] . COM(2000)27 final.

[6] . Voir les résolutions de novembre 1995 et de février 1999.

[7] . COM(2001)61 final (volume I).

[8] . L'Irlande et le Royaume-Uni ont continué à soumettre les Bulgares et Roumains à l'obligation de visa.

[9] . COM(2001)61 final (volume II).

[10] . COM(2001)361 final.

[11] . COM(2001)570 final, publiée au JOCE C 25 E du 29.1.2002, p. 495. La publication de la proposition au JO intervient donc alors que le règlement n°2414/2002, qui est l'aboutissement de la proposition, était déjà adopté, publié et même entré en vigueur !

[12] . JOCE L 327 du 12.12.2001, p. 1.

[13] . Voir la présentation critique qui en est faite par R. Cholewinski, « Borders and Discrimination in the European Union », ILPA London/MGP Brussels, 2002.

[14] . La Commission exécute le mandat que lui a donné le Conseil par le biais de l'article 8 paragraphe 2 du règlement n°539/2001.

[15] . Voir supra : la déclaration qui a accompagné l'accord politique du Conseil du 1.12.2000 invite la Commission à faire rapport, entre autres, sur les engagements de la Bulgarie.

[16] . Voir article 2 du protocole n°4 à la Convention européenne des droits de l'homme.

[17] . JOCE C 309 E du 12.12.2002, p. 101.

[18] . Le contrôle de la sortie du territoire tel qu'il résulte de la décision roumaine est une illustration inédite de la notion de « contrôle à distance » développée dans le rapport de D. Bigo/E. Guild/E. Jileva/C. Saas pour l'IHESI, 2001. Voir le volume 1 de ce même numéro.

[19] . Voir annexe 7 de l'ICC.

[20] . Voir note 6 supra.

[21] . Cet ajout à titre de clarification avait été préconisé par la Commission dans sa proposition modifiée du 21.9.2000, COM(2000)577 final, publiée au JOCE C 376 E du 29.12.2000 p. 1.

[22] . Publication au journal officiel espagnol BOE 282 du 24.11.2001 de la dénonciation de l'échange de notes du 26.5.1961 entre l'Espagne et la Colombie sur la suppression des visas.

[23] . COM(2002)679 final.

[24] . JOUE L 69 du 13.3.2003, p. 10.

[25] . Voir le commentaire de l'article 5 dans l'exposé des motifs de la proposition de la Commission du 26.1.2000.

[26] . JOUE C 68 du 21.3.2003, p. 2.

[27] . A titre d'exemple, on peut mentionner un jugement récent d'un tribunal allemand, le Bayerisches Oberstes Landesgericht, du 21.5.2002 (reproduit dans InfAusIR 9/2002, p. 390). Le tribunal était appelé en deuxième instance à se prononcer sur la question de savoir si le fait pour un chauffeur routier tchèque d'effectuer des transports de courte durée en Allemagne sans être en possession d'un visa est constitutif d'un séjour irrégulier et est passible à ce titre d'une sanction. Le tribunal a d'abord estimé que l'exception de l'article 4 paragraphe 3 du règlement n°539/2001 peut être mise en oeuvre par les Etats membres ou bien par le recours à de nouvelles dispositions nationales ou bien par l'application de dispositions existantes, comme l'Allemagne l'a fait. Le tribunal n'a pas prononcé l'amende pour des raisons factuelles tenant à la constatation de l'infraction dans le cas d'espèce. Il a toutefois confirmé le principe que l'intéressé était en séjour irrégulier du fait qu'il n'avait pas demandé le visa alors que celui-ci était requis en raison de l'exercice d'une activité économique.

[28] . Il est révélateur de constater que si certains Etats membres ne font pas usage de la possibilité d'exception donnée par l'article 4 paragraphe 3, c'est précisément parce qu'ils contrôlent les personnes exerçant une activité économique sur leur territoire à travers l'instrument du permis de travail et non pas par le biais de l'imposition à titre exceptionnel du visa.

[29] . Voir W. de Lobkowicz, in L'Europe et la sécurité intérieure, La Documentation française, Paris, 2002.

[30] . Pour la Slovaquie, la Bulgarie et la Roumanie, le rapprochement est inéluctable puisque au moment de l'adhésion, la mise en application des règles du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes mettra de toute façon fin à la soumission à l'obligation de visa des Slovaques, Bulgares et Roumains par l'Irlande et le Royaume-Uni.

[31] . JOCE L 114 du 30.4.2002, p. 6.

[32] . Voir la modification apportée en ce sens le 5.7.2000 à l'article 4 alinéa 2 de l'Ordonnance du 14 janvier 1998 concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers (OEArr).

[33] . Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque. L'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie est prévue pour 2007.

[34] . Le visa délivré par les nouveaux Etats membres à compter de leur adhésion reste dans un premier temps un visa national, dont la validité est limitée au territoire de l'Etat qui l'a délivré. Le visa aura la valeur d'un visa Schengen, c'est-à-dire valable pour l'ensemble du territoire Schengen, seulement lorsque l'Etat membre qui délivre le visa appliquera l'ensemble des règles Schengen, après une décision du Conseil confirmant l'abolition des contrôles aux frontières intérieures à l'égard de cet Etat membre.

[35] . « Ligne de conduite » approuvée par le Conseil Affaires générales du 13.5.2002 ; conclusions du Conseil européen de Séville des 21 et 22.6.2002.

[36] . COM(2002)510 final.

[37] . COM(2003)60 final.

[38] . Le transit facilité, tel que défini à l'article 1er paragraphe 2 de la proposition est « le transit spécifique par voie terrestre d'un ressortissant de pays tiers qui doit nécessairement passer par le territoire d'un ou plusieurs Etats membres afin de circuler entre deux parties de son propre pays ».

[39] . Voir supra paragraphe « Les exceptions à l'obligation de visa et à l'exemption de visa ».

[40] . SEC(2002)947.

[41] . Des situations temporaires d'afflux de ressortissants de pays tiers peuvent donner lieu également à des mesures relevant d'autres domaines de la politique des visas (conditions de délivrance des visas) ou de la politique des frontières extérieures.

[42] . A titre d'exemple de la situation des pays candidats à cet égard, on notera que la Slovénie est à l'heure actuelle le seul pays dont les ressortissants sont exemptés de visa par les Etats-Unis dans le cadre du Visa Waiver Program.

[43] . Voir note 25 supra.

[44] . L'exposé des motifs de la proposition de la Commission ne se limite pas au mécanisme de l'article 1er paragraphe 4 et mentionne également l'examen du sens et de la portée de la réciprocité. L'exemple est donné de la durée d'exemption de visa : certains pays tiers accordent aux ressortissants des Etats membres une exemption de visa plus courte que celle accordée par les Etats membres à l'égard de leurs ressortissants.

[45] . Dans le cadre de la politique européenne des visas, voir par exemple le récent règlement n° 334/2002 du 18.2.2002 (JOCE L 53 du 23.2.2002, p.7) modifiant le règlement n° 1683/95 fixant un modèle type de visa. L'objet de la modification, qui a été proposée par la Commission dans le prolongement des attentats du 11 septembre 2001, est de renforcer les caractéristiques de sécurité du visa, en permettant notamment l'inclusion d'une photographie.

[46] . A l'heure actuelle, les ressortissants de 28 pays sont admis aux Etats-Unis sans visa, dans le cadre du Visa Waiver Program.

[47] . L'hypothèse du retrait d'un/de plusieurs pays du Visa Waiver Program fait déjà l'objet aux Etats-Unis de discussions approfondies, menées dans une optique de bilan coût/avantage, comme le montre le rapport établi en novembre 2002 par le General Accounting Office pour la Chambre des représentants au sujet des implications de la suppression du Visa Waiver Program (GAO-03-38).