

N° 1803

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 septembre 1999.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN (1)

sur

les moyens des services des visas,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Yves Tavernier,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Ministères et Secrétariats d'État

La commission des finances, de l'économie générale et du plan est composée de : MM. Augustin Bonrepaux, *président* ; Didier Migaud, *rapporteur général* ; Jean-Pierre Brard, Arthur Dehaine, Yves Tavernier, *vice-présidents* ; Pierre Bourguignon, Jean-Jacques Jegou, Michel Suchod, *secrétaires* ; MM. Maurice Adevah-Poeuf, Philippe Auberger, François d'Aubert, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, François Baroin, Alain Barrau, Jacques Barrot, Christian Bergelin, Éric Besson, Alain Bocquet, Jean-Michel Boucheron, Michel Bouvard, Mme Nicole Bricq, MM. Christian Cabal, Jérôme Cahuzac, Thierry Carcenac, Gilles Carrez, Henry Chabert, Didier Chouat, Alain Claeys, Charles de Courson, Christian Cuvilliez, Jean-Pierre Delalande, Francis Delattre, Yves Deniaud, Michel Destot, Patrick Devedjian, Laurent Dominati, Raymond Douyère, Tony Dreyfus, Jean-Louis Dumont, Daniel Feurtet, Pierre Forgues, Gérard Fuchs, Gilbert Gantier, Jean de Gaulle, Hervé Gaymard, Jacques Guyard, Pierre Hériaud, Edmond Hervé, Jacques Heuclin, Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, MM. Michel Inchauspé, Jean-Pierre Kucheida, Marc Laffineur, Jean-Marie Le Guen, Guy Lengagne, François Loos, Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, MM. Pierre Méhaignerie, Louis Mexandeau, Gilbert Mitterrand, Jean Rigal, Alain Rodet, Nicolas Sarkozy, Gérard Saumade, Philippe Séguin, Jean-Pierre Soisson, Georges Tron, Philippe Vasseur, Jean Vila.

Sommaire

Pages

INTRODUCTION 7

PREMIÈRE PARTIE : LE CADRE JURIDIQUE DE LA POLITIQUE

DES VISAS : DES ARABESQUES DANS UN JARDIN À LA FRANÇAISE I

I.– La IÉgislation sur l'entrÉE des Étrangers en France 11

A.– LA nature et les fonctions du visa 12

B.– Le RÉgime international des visas 13

1.– Les conventions multilatérales 13

2.– Les accords bilatéraux 15

C.– Le droit Communautaire 17

1.– La réglementation de l'entrée dans l'« espace Schengen » 17

a) La mise en place d'une politique commune en matière d'entrée des étrangers sur le territoire européen 18

b) Le régime de l'entrée des étrangers sur le territoire européen 21

2.– L'entrée de la politique des visas dans le « premier pilier » 24

D.– LeS rÈgles d'origine nationale 26

1.– Les visas, matière insaisissable en droit français 26

a) Une matière fugace 26

b) Une matière confidentielle 27

2.– Les autorités compétentes : l'organisation administrative de la délivrance des visas 28

a) Une administration centrale squelettique 28

b) Des services déconcentrés dispersés 30

c) Les relations avec les autres ministères 32

3.– La procédure de délivrance 33

4.– Un contrôle juridictionnel restreint 34

II.– la RÉforme de 1998 36

- A.– Une nouvelle politique 36
 - 1.– Ouvrir 36
 - 2.– Choisir 37
- B.– Une Évolution IÉgislative importante 38
 - 1.– Les propositions du rapport « Weil » sur l'entrée des étrangers en France 38
 - 2.– Les débats et leur aboutissement législatif 39
 - 3.– Les catégories particulières 41
 - a) *Les scientifiques* 42
 - b) *Les étudiants* 43
 - c) *Les bénéficiaires du regroupement familial* 44
- C.– Les DifficultÉs d'application 45
 - 1.– Des risques contentieux 45
 - 2.– Des lourdeurs de gestion 49

DEUXIÈME PARTIE : LE SERVICE DES VISAS : LE PLUS PAUVRE

DES PARENTS PAUVRES⁵¹

I.– Un budget des affaires ÉtrangÈres en « peau de chagrin » 52

II.– Des situations très contrastÉes selon les consulats 53

- A.– Un paysage consulaire marquÉ par la diversitÉ 53
- B.– Des niveaux d'activitÉ trÈs variables 55
 - 1. – Une tendance gÉnÉrale à la hausse 56
 - 2.– Une complexité croissante 58
 - 3.– Des variations géographiques 59

III.– Un constat gÉnÉral d'insuffisance 63

- A.– Un personnel nÉgligÉ 63
- B.– Des conditions d'accueil des demandeurs À revoir 66
- C.– Ce qu'il convient d'Éviter 67

TROISIÈME PARTIE : LES SERVICES DES VISAS EN CHINE, EN ALGÉRIE ET AU MALI⁶⁹

I.– L'EXEMPLE CHINOIS 69

- A.– La situation en Chine populaire 70
 - 1.– La problématique chinoise 70
 - a) *Un pays en développement* 70
 - b) *L'existence d'un « risque migratoire » évident* 71
 - 2.– Une activité des services des visas en forte croissance 74
 - 3.– Pékin : un service des visas surchargé 77
 - a) *Une activité en constante augmentation et de plus en plus complexe* 77
 - b) *Le problème des étudiants chinois* 81
 - c) *Des moyens inadaptés* 84
 - d) *Les exemples britannique et allemand* 87
 - e) *L'engagement d'une concertation européenne* 91
 - 4.– Shanghai et Canton : les « têtes de pont » de la nouvelle Chine⁹²
 - a) *Les consulats de France* 92
 - b) *Les expériences britannique et allemande* 95
 - 5.– Wuhan : une structure souple et adaptée 96
- B.– La région administrative spéciale de Hong-Kong 98
 - 1.– Un contexte mouvant 98
 - 2.– Des titres de voyages multiples 99
 - 3.– Un consulat performant 100
- C.– Taipei : une situation inédite 102
 - 1.– Un régime particulier 102
 - 2.– Un service des visas sous-doté en personnel 104
 - 3.– Les représentations britannique et allemande 106

II.– L'exception algérienne 107

- A.– Une évolution heurtée 107
- B.– Des procédures particulières 108
- C.– Un niveau d'activité considérable et des moyens très importants 109

III.– Le cas malien 113

- A.– La problématique malienne 114
- B.– Une pénurie de moyens 115
 - 1.– Une activité croissante 115
 - 2.– Des moyens faibles 116

QuatriÈme PARTIE : PROPOSITIONS POUR RÉNOVER LA VITRINE DE LA FRANCE¹¹⁷

I.– Un personnel plus nombreux et qualifié ¹¹⁷

- A.– Renforcer les effectifs et l'encadrement des services des visas ¹¹⁷
- B.– Multiplier les sessions de formation ¹¹⁸
- C.– GARANTIR la sécurité ¹¹⁹

ii.– Des moyens matériels dÉcents ¹¹⁹

- A.– Assurer un financement adapté des services des visas ¹¹⁹
- B.– Équiper les postes « À risque » d'un matériel de dÉtection des faux DOCUMENTS ¹²⁶
- C.– Mettre en valeur les espaces d'accueil des demandeurs ¹²⁷

III.– Des procédures modulables ¹²⁷

- A.– Créer un guichet « visas Schengen » unique ¹²⁷
- B.– Poursuivre l'uniformisation des formulaires demandÉs par les pays « Schengen » ¹²⁸
- C.– Supprimer le droit de timbre sur les requÊtes adressÉes de l'Étranger À l'encontre de dÉcisions de refus de visas ¹²⁸

IV.– Une Évaluation plus soutenue ¹²⁹

V.– résumé des propositions ¹³⁰

EXAMEN EN COMMISSION¹³¹

ANNEXES¹³³

INTRODUCTION

Le consulat est, à l'évidence, le parent pauvre des services extérieurs de la France. Les ambassades disposent de locaux parfois prestigieux, généralement accueillants. Les services extérieurs de la direction des relations économiques extérieures ou de l'Agence française de développement bénéficient, grâce à leurs relations privilégiées avec le ministère chargé de l'économie et des finances, d'un confort de bon aloi.

Le consulat, c'est l'intendance au service des particuliers. Or, l'intendance est rarement valorisée. Le rapport entre, d'une part, l'ampleur et la complexité des tâches qui lui sont confiées et, d'autre part, la modicité des moyens qui lui sont accordés est largement reconnu.

Les affaires consulaires apparaissent comme un impressionnant « fourre-tout » dont chaque élément doit être traité par un spécialiste chevronné.

Le consulat doit pouvoir fournir à nos ressortissants à l'étranger les services auxquels tout citoyen, utilisateur des services publics français, a le droit de prétendre. Ainsi, il est tour à tour maire, préfet, notaire... Il doit, pour remplir sa mission, assimiler les lois, règlements, circulaires... correspondant à ses différentes fonctions.

Il est « la roue de secours », le « port du salut » pour le touriste français en difficulté à l'étranger. Il accueille, aide, conseille les victimes de vols ou les accidentés. Il intervient dans les différends qui peuvent opposer l'un de nos concitoyens aux autorités du pays. En toute circonstance, il doit se révéler bon juriste, bonne assistante sociale et bon psychologue !

L'activité consulaire est à double face. Partenaire administratif des Français, le consulat est également l'interlocuteur obligé des étrangers en relation avec la France. Son action est fondée sur les conventions internationales et plus particulièrement sur la convention de Vienne du 24 avril 1963. Elle repose également sur un grand nombre de conventions bilatérales, notamment dans les domaines de l'assistance judiciaire, fiscale, de l'extradition...

Au cœur de ces missions, se trouve la délivrance des visas. L'accueil des étrangers qui souhaitent séjourner en France, l'attribution ou la non-attribution des visas font du consulat la vitrine de la France. Le premier contact avec notre pays se fait dans ses locaux. Là, l'étudiant côtoie le commerçant, l'industriel, l'intellectuel ou le simple touriste.

La qualité de la réception forge l'image de la France dans l'esprit des étrangers. Elle renforce ou elle affaiblit le travail de nos diplomates, de nos postes de coopération et de nos services d'expansion économique.

Administration considérée comme subalterne, le consulat remplit pourtant un rôle essentiel qui devrait être revalorisé dans la hiérarchie des services extérieurs du ministère des affaires étrangères.

On est loin du compte. Les consulats bénéficient rarement de locaux adaptés à leur fonction (exiguïté et vétusté) même si un effort important est entrepris depuis quelques années.

Mais surtout, ils disposent d'un personnel peu nombreux, insuffisamment qualifié et pour partie mal payé.

Le ministère des affaires étrangères a conscience de cette situation et il souhaite naturellement qu'elle s'améliore. Il se heurte au scepticisme du ministère chargé de l'économie et des finances qui juge les moyens suffisants mais mal employés. Selon lui, les problèmes d'effectifs pourraient être réglés par un redéploiement des personnels des consulats dont l'utilité a disparu (au sein des pays de l'Union européenne) vers ceux qui œuvrent dans les pays considérés comme sensibles. Il ne méconnaît pas les problèmes matériels, notamment immobilier, mais il estime qu'une meilleure gestion permettrait de mieux régler les difficultés.

Le dialogue est d'autant plus délicat qu'il se heurte à une différence de culture et de sensibilité entre les deux ministères. Le Quai d'Orsay reproche au ministère des finances sa méconnaissance des enjeux politiques et des réalités du terrain. Ce dernier soupçonne le corps diplomatique d'être trop « laxiste » en matière de gestion de l'argent public.

Il est vrai que la France possède des consulats généraux dans un certain nombre de grandes capitales à la différence des Allemands ou des Britanniques. L'importance de notre réseau s'explique en grande partie par la densité de nos représentations dans les pays sensibles du Maghreb et de l'Afrique francophone où nos partenaires sont peu implantés.

Il est légitime de nous interroger sur la pertinence de nos 113 postes consulaires, complétant les 116 sections consulaires de nos ambassades, comme il est légitime de nous interroger sur l'utilité des 165 postes commerciaux établis dans 118 pays de la direction des relations économiques extérieures du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

La défense du statut international de la France, le combat pour la francophonie et la volonté d'assurer à nos compatriotes une protection de qualité constituent des objectifs et des valeurs aussi essentiels que la promotion de nos intérêts économiques et commerciaux à l'étranger.

C'est pourquoi, rapporteur spécial du budget des affaires étrangères de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, j'ai décidé de conduire une mission d'information sur le sujet.

Ne pouvant pas traiter tous les aspects des activités consulaires, j'ai choisi de limiter l'étude au service le plus sensible, celui des visas. Il constitue en effet une bonne illustration des contradictions de la politique suivie dans la conduite des affaires consulaires :

- **faiblesse des effectifs** : en 1998, 494 agents (en équivalent temps plein) ont traité près de 2.500.000 demandes de visas, soit un ratio moyen de 5.000 dossiers par an ;
- **évolution de la charge de travail** : elle a augmenté de 18 % entre 1997 et 1998.
- **manque de professionnalisation du personnel** : les trois quarts des agents affectés dans les services des visas sont des recrutés locaux, dont près d'un tiers de nationalité étrangère. Seuls quelques postes disposent d'un agent d'encadrement de catégorie B ;
- **complexité de la réglementation** à mettre en œuvre dans le cadre de l'accord de Schengen () et de sa convention d'application () ;
- enfin, contradiction entre la **faiblesse des moyens** attribués au service et l'**importance des recettes** qu'il génère et qui, si elles lui étaient affectées, lui permettraient de répondre à ses missions. Le cumul des recettes liées à la délivrance des visas pour 176 postes (sur 228) s'est élevé en 1998 à 287 millions de francs, soit 574.000 francs par agent.

Rattachés naturellement au ministère des affaires étrangères, les services des visas des consulats de France agissent dans des domaines qui intéressent directement d'autres ministères : l'intérieur, les affaires sociales, la défense et les finances.

La mission a donc consisté, dans un premier temps, à entendre les fonctionnaires compétents de toutes les administrations centrales concernées. Nous avons décidé, dans un deuxième temps, de conduire une enquête sur le terrain pour mieux appréhender la réalité.

Nous avons choisi de visiter tous les consulats de France en Chine : Pékin, Shanghai, Wuhan, Canton, Hong-Kong. Nous avons prolongé nos investigations à Taipei.

Le choix de la Chine s'explique par une double considération. C'est un très grand pays, disposant d'un poids politique majeur et c'est, en même temps, un pays sensible d'où part, pour la France, une immigration clandestine ancienne et non négligeable.

Le problème des visas est donc un élément important et significatif des relations avec ce pays.

Parallèlement à l'enquête menée dans nos consulats, nous avons poursuivi nos investigations auprès des consulats allemands et britanniques. Il est nous apparu utile de connaître leurs procédures, leur appréciation du terrain et leur manière d'adapter les premières à la seconde.

Par ailleurs, nous avons retenu le consulat français à Bamako. Le Mali est l'un des pays de l'Afrique subsaharienne francophone qui entretient des liens étroits avec la France. L'immigration clandestine est l'un des problèmes majeurs dans les relations entre les deux pays. Il était donc utile d'observer le fonctionnement du consulat dans son activité de délivrance des visas.

Enfin, l'examen du cas de la délivrance des visas aux ressortissants algériens permettra d'étudier un exemple extrême, compte tenu de la masse des demandes et des conditions particulières de travail des agents.

Le dossier est ici particulièrement politique. Le nombre de visas délivrés par la France aux Algériens a considérablement évolué en fonction de la situation. De 900.000 avant les attentats de 1994, il est tombé à moins de 50.000 en 1996, pour progresser, selon les prévisions, aux environs de 200.000 en 1999. Il n'est donc pas étonnant que l'essentiel des questions écrites et orales portant sur le problème des visas, posés par les députés

français à l'Assemblée nationale au cours des deux dernières années, aient concerné l'Algérie.

PREMIÈRE PARTIE

LE CADRE JURIDIQUE DE LA POLITIQUE DES VISAS : DES ARABESQUES DANS UN JARDIN À LA FRANÇAISE

Comme un jardin à la française, la législation réglementant l'entrée des étrangers sur le territoire national est conçue et aménagée *a priori*, selon des règles strictes, sans référence aux lois naturelles. Elle est construite, en effet, pour faire face à des flux difficiles à saisir, en mutation permanente. En conséquence, elle est en constante évolution, doit s'adapter continûment aux transformations de ces flux.

Comme un jardin à la française, l'espace créé par l'accord de Schengen et sa convention d'application est un espace clos, délimité par un mur.

En outre, cette législation est composée d'autant de parterres qu'il y a de catégories de demandeurs, d'autant de massifs qu'il existe de pays. À l'intérieur de chaque unité, les variations sont infinies. Chaque demande de visa est particulière, la méthode utilisée pour juger son bien-fondé aussi incertaine que la course des entrelacs végétaux composant un parterre.

Comme un jardin, la matière des visas vit. Elle s'adapte à chaque nouvelle inflexion de la politique de l'immigration, comme le montre la réforme de 1998, à la situation de chaque pays, à chaque catégorie de demandeurs.

I.- La lÉgislation sur l'entrÉe des Étrangers en France

Le développement des communications et l'essor industriel entraînent, dès le début du XIX^{ème} siècle, d'importants mouvements de population qui conduisent les autorités françaises à légiférer dans le domaine des étrangers. Ainsi, la loi de 1832 autorise les consuls « *dans tous les cas où les usages du pays dans lequel ils sont établis n'y font pas obstacle, à délivrer des passeports pour la France aux étrangers qui leur en demanderont* » et à viser « *les passeports délivrés pour la France à des sujets étrangers, par des autorités étrangères, lorsque ces passeports leur paraîtront expédiés dans les formes régulières* ».

Mais l'obligation du visa pose des problèmes pratiques, notamment dans les régions frontalières où la main-d'œuvre, tant agricole qu'industrielle, est très mobile et le commerce transfrontalier intense. En conséquence, la France conclut, essentiellement avec des pays frontaliers, des accords de dispense de visa ().

Après la première guerre mondiale, l'accroissement des déplacements conduit les États membres de la Société des Nations (SDN) à tenter de supprimer l'obligation de visa dans le cadre d'une négociation internationale, interrompue par l'évolution politique en Europe. Ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale que l'entrée des étrangers en France est réglementée de façon précise et que se met en place un vaste système de conventions et d'accords encadrant et facilitant la circulation des peuples entre les États.

A.– LA nature et les fonctions du visa

Dans un contexte juridique qui prévoit le contrôle des étrangers lors du franchissement de la frontière, le visa apparaît à la fois comme une formalité supplémentaire, effectuée hors de France, et, paradoxalement, comme une facilité.

Il s'agit d'une formalité supplémentaire, car seules les personnes qui en sont titulaires peuvent prétendre à l'entrée en France : la non-possession d'un visa est un motif suffisant de refoulement. Le visa constitue également une facilité car il permet, d'un part, à l'étranger de s'assurer que ses documents peuvent être reçus par les autorités du pays où il se rend et donc d'éviter, sauf cas exceptionnel, un refoulement à la frontière, et, d'autre part, d'accélérer les formalités auxquelles il est inévitablement soumis lors du franchissement de la frontière.

Les fonctions du visa ne se limitent pas à l'entrée sur le territoire. En France, il a également valeur de titre de séjour pendant sa durée de validité, dispensant son titulaire de carte de séjour préfectorale dans la limite de trois mois après l'entrée en France. Le « visa Schengen », délivré par un partenaire de la France n'a pas cette valeur, leur titulaire étant soumis à une « déclaration d'entrée sur le territoire » ().

Le visa sert à assurer la préservation de l'ordre public, de la sécurité publique et de la santé publique. Il peut répondre à des considérations de relations internationales. Il permet, dans la lutte contre l'immigration clandestine, à l'autorité diplomatique et consulaire d'apprécier, avant que l'étranger ne se présente à la frontière, s'il constitue un risque de se maintenir illégalement en France à l'issue de la durée du séjour qui pourrait lui être accordée. Il répond au souci d'éviter que des étrangers ne deviennent à l'occasion de leur séjour en France, une charge, non assumée préalablement, pour les finances publiques ⁽¹⁾. Il offre la possibilité de contrôler la qualité d'une personne pouvant se prévaloir de certaines dispositions relatives à l'entrée en France ou au séjour : il atteste ainsi que l'étranger a satisfait certaines vérifications. Enfin, il ouvre la voie à la réciprocité, afin d'obtenir, pour les ressortissants français, des avantages similaires. Il permet subsidiairement de connaître les mouvements des étrangers se rendant en France (voir circulaire du 23 mars 1995).

Les textes internationaux sont relativement nombreux. Mais leur ordonnancement est délicat, d'autant plus qu'ils se superposent parfois. Des textes communautaires (voir *infra* C) s'appliquent sans transposition, d'autres nécessitent une transposition en droit interne, l'accord de Schengen n'a pas conduit à la renégociation automatique des accords bilatéraux antérieurs. Quant aux accords bilatéraux, lorsqu'ils sont publiés, ils sont parfois complétés par des décisions unilatérales qui, elles, ne le sont pas.

Enfin, plusieurs espaces, qui se recouvrent partiellement, relèvent de textes distincts : le territoire couvert par les traités européens, l'« espace Schengen », la France métropolitaine, les départements, les départements d'outre-mer, les territoires d'outre-mer, ou encore les collectivités territoriales d'outre-mer.

B.— Le RÉgime international des visas

1.— Les conventions multilatérales

Votre Rapporteur souhaiterait limiter son propos à trois grands accords pour en relever les éléments les plus significatifs : la convention signée dans le cadre du Conseil de l'Europe, la convention de Chicago relative à l'aviation civile et la convention de Londres relative au trafic maritime international.

Sous l'égide du **Conseil de l'Europe**, le 13 décembre 1957, est signé un accord européen sur le régime de la circulation des personnes entre

les pays membres du Conseil de l'Europe, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958. Chaque partie contractante dispense du visa les ressortissants des parties contractantes entrant sur le territoire des autres parties pour y effectuer des séjours inférieurs ou égaux à trois mois sous le couvert d'un des documents énumérés dans une annexe de l'accord. Sont exclus du bénéfice de cette disposition les séjours ayant pour but l'exercice d'une « activité lucrative ».

En septembre 1980, la France, comme toutes les parties contractantes à l'accord européen, rétablit l'obligation de visa pour les ressortissants turcs pour des raisons relatives à l'ordre public. En septembre 1986, cet accord et celui relatif à la suppression du visa pour les réfugiés sont suspendus par la France à la suite d'une vague d'attentats à Paris. Ce n'est qu'en décembre 1988 que la France notifie au Conseil de l'Europe qu'elle rétablit l'accord de dispense de visa en faveur des ressortissants de l'Autriche, de Chypre, de l'Islande, de Malte, de la Norvège, de la Suède et de la Finlande.

Par ailleurs, l'annexe 9 de la **convention de Chicago** du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale, entrée en vigueur le 1^{er} mars 1950, a défini un ensemble de règles communes s'appliquant aux équipages des compagnies aériennes et aux passagers. Cette annexe a été adoptée par le conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) en vertu des dispositions de l'article 37 de la convention qui dispose que l'Organisation « *adoptera et modifiera (...) des standards internationaux ainsi que des pratiques et procédures recommandées concernant les (...) formalités (...) d'immigration* ». Ainsi, sur la base de cette annexe, les membres d'équipage peuvent entrer temporairement sur le territoire des États contractants sur la seule présentation du « certificat de membre d'équipage ».

Une norme présente dans cette annexe prévoit la délivrance gratuite des visas. La France notifie une différence : « *Depuis la mise en vigueur de la convention d'application de l'accord de Schengen, les tarifs des visas perçus par les États parties à cette convention, dont la France, sont progressivement harmonisés et les accords bilatéraux de gratuité sont progressivement dénoncés* ».

En outre, la recommandation 5.9 prévoit la dispense de visa en faveur des personnes lors d'un transit accompagné d'un transfert d'un aéroport à l'autre. Or la France apporte le commentaire suivant : « *La législation française impose le visa de transit aéroportuaire aux ressortissants de certaines nationalités ; les ressortissants de nationalités soumises au visa de court séjour sont soumis au visa de transit* ».

Enfin, la **convention de Londres** du 9 avril 1965 visant à faciliter le trafic maritime international traite, dans son chapitre III, des formalités exigées par les pouvoirs publics en ce qui concerne l'équipage et les passagers à l'entrée et à la sortie des navires. Ni les passagers, ni les membres d'équipage titulaires du livret de marin ne sont exemptés du visa d'entrée. Mais la pièce d'identité des gens de mer peut faire office de passeport.

De manière complémentaire, il convient de noter que l'article premier de l'**accord sur l'Espace économique européen** (EEE), signé à Porto le 2 mai 1992, a étendu le principe de la libre circulation fixé pour les États membres de l'Union européenne aux ressortissants des États membres de l'Association européenne de libre échange (AELE), c'est-à-dire à l'Islande, au Liechtenstein et à la Norvège. On peut relever également qu'un **accord européen**, en date du 20 avril 1959 et entré en vigueur le 4 septembre 1960, a prévu la **suppression des visas pour les réfugiés**.

2.- Les accords bilatéraux

La France a passé de nombreux accords bilatéraux avec des pays développés ayant pour objectif une dispense de visas, ainsi que de nombreuses conventions bilatérales avec des pays d'émigration en ce qui concerne, notamment, les conditions d'entrée de leurs ressortissants sur le territoire français.

Les premiers accords bilatéraux de suppression de l'obligation de visa sont conclus avec la Nouvelle-Zélande (1947), les États-Unis (1949), le Canada (1950) et le Japon (1955). Une nouvelle vague dans les années soixante suit avec des accords signés avec la Suisse, la Corée, Israël Malte ou la Yougoslavie.

À l'indépendance des anciennes possessions africaines et des protectorats de la France, une convention de circulation est négociée avec la plupart des nouveaux États. Certaines conventions, telles que l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié () ou l'accord franco-tunisien du 29 janvier 1964 modifié (), revêtent une importance particulière.

En outre, avec de nombreux autres pays, en vertu du décret n° 47-77 du 13 janvier 1947 relatif aux attributions des chefs de poste consulaire et des chefs de mission diplomatique en matière de passeports et de visas (), des conventions bilatérales sont intervenues pour alléger les procédures présidant à la circulation des ressortissants des deux pays. Ces accords de réciprocité, conclus par le ministre des affaires étrangères,

prévoient souvent une dispense de visa consulaire.

Ainsi, la France poursuit une politique constante de suppression de l'obligation du visa de court séjour et, ce, jusqu'en 1986. En effet, en septembre 1986, à la suite d'une vague d'attentats à Paris, le Gouvernement suspend tous les accords relatifs à la suppression des visas et, par avis publié au *Journal officiel* et un échange de lettres avec l'Algérie, rétablit l'obligation du visa d'entrée pour la totalité des États du monde, à l'exception des pays de la Communauté européenne et de la Suisse, du Liechtenstein, de Monaco, de Saint-Marin et du Saint-Siège.

Après avoir rétabli en 1988 les dispenses de visas dans le cadre de l'accord européen conclu au sein du Conseil de l'Europe, comme nous l'avons vu *supra*, la France s'engage de nouveau dans une politique de dispense de visa, par le biais du rétablissement ou de la négociation d'accords ().

Généralement, les accords bilatéraux prennent la forme d'échanges de lettres comprenant, notamment, la durée du séjour autorisé sans visa, les territoires concernés, une réserve générale relative à l'application des lois et règlements en vigueur dans les deux pays, avec, éventuellement des réserves spécifiques concernant certaines activités, la date de mise en vigueur, qui peut être antérieure à sa publication officielle, et la mention des textes abrogés.

Ainsi, les visas de court séjour ordinaires ont été supprimés en 1996, pour les Brésiliens et les Mexicains, en 1997, pour les Paraguayens, et en 1998, pour les Costaricains, les Salvadoriens, les Guatémaltèques, les Honduriens, et les Australiens. En 1999, seront supprimés les visas de court séjour pour les Vénézuéliens, les Équatoriens et les ressortissants des trois États baltes (Estonie, Lituanie, Lettonie).

De plus en plus, dans le cadre de la convention d'application de l'accord de Schengen, se développe une politique européenne commune d'immigration, et progressivement, les décisions relatives à l'entrée des étrangers sur le sol français sont fondées sur les règles fixées pour l'entrée des étrangers sur le territoire des pays de l'Union européenne. Ainsi, la conclusion d'accords de dispense de visa s'insère désormais dans le cadre de la politique d'harmonisation européenne des régimes de circulation.

C.— Le droit Communautaire

Le traité instituant la Communauté européenne du 25 mars 1957, dit « traité de Rome », pose dans son article 54 le principe du libre

établissement des travailleurs ressortissants des États membres, interdisant la possibilité d'instituer une obligation de visa entre les États membres.

Le droit européen dans le domaine des visas est composé :

– du texte des traités ratifiés par la France (traité de Rome, traité de Maastricht, traité d'Amsterdam) ;

– du droit dérivé (règlements et directives) en application de certaines dispositions des traités et pour lequel la France a consenti des transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des États membres de la Communauté européenne et plus récemment des règles relatives à l'immigration ;

– des engagements, notamment des actions communes, pris dans le cadre de la coopération intergouvernementale (dit « troisième pilier »).

Examiner l'évolution du droit européen en la matière permet de constater l'édification, à partir d'une réglementation commune sur l'entrée dans l'espace constitué par les parties contractantes de l'accord de Schengen, d'une politique commune d'immigration intégrée à l'Union européenne.

1.– La réglementation de l'entrée dans l'« espace Schengen »

Avant l'entrée en vigueur de l'accord de Schengen, le contrôle de l'entrée sur le territoire national était effectué par chaque État à ses frontières. Désormais, le contrôle des entrées en provenance des pays tiers est assuré, pour le compte des États parties aux accords, par celui dont les frontières correspondent à celles de l'« espace Schengen ». Ces frontières sont qualifiées de « frontières extérieures », par opposition aux « frontières intérieures » qui séparent des États signataires. Ainsi, la plupart des frontières terrestres de la France sont des « frontières intérieures » de l'« espace Schengen ». En revanche, les aéroports internationaux et les ports constituent à la fois des frontières intérieures (pour les étrangers en provenance d'un État membre) et extérieures (pour les étrangers en provenance de pays tiers).

a) La mise en place d'une politique commune en matière d'entrée des étrangers sur le territoire européen

L'Acte unique européen, entré en vigueur en 1987, a

transformé la nature de la Communauté européenne. Elle est, en effet, devenue un espace de libre circulation des marchandises, des services et des capitaux, mais aussi des personnes. Parallèlement, l'accord de Schengen, signé en 1985 ⁽¹⁾, entré en vigueur le 2 mars 1986, et concrétisé par la convention d'application du 19 juin 1990 ⁽²⁾, constituaient les prémices de cet espace de libre circulation des personnes, dans un premier temps, limité à cinq États puis à sept, et aujourd'hui à dix.

L'**accord de Schengen** du 14 juin 1985 a prévu un allègement des contrôles aux frontières entre les parties contractantes et, afin d'éviter les conséquences négatives que peut entraîner cette disposition, parmi les mesures applicables à court terme, un rapprochement des politiques dans le domaine des visas, et, parmi les mesures applicables à long terme, l'harmonisation des politiques en matière de visa ainsi que des conditions d'entrée sur leurs territoires.

La **convention d'application de l'accord de Schengen** en date du 19 juin 1990, appelée communément « convention Schengen », est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1993 et a été mise en vigueur le 26 mars 1995 ⁽³⁾ par décision du comité exécutif du 22 décembre 1994 (voir *infra*).

La convention Schengen mentionne la possession d'un visa comme l'une des conditions d'entrée sur les territoires des parties contractantes. Celles-ci s'engagent à adopter une politique commune en ce qui concerne le régime de visas. Un visa uniforme valable pour le territoire de l'ensemble des parties contractantes est institué. Une typologie des visas régis par la convention et exclus de cette convention, les autorités habilitées à les délivrer, les documents sur lesquels peuvent être apposés les visas, les conditions de délivrance sont également définis par la convention.

Les compétences du « comité exécutif » sont précisées. L'accord de Schengen et sa convention d'application ne créent par un droit dérivé d'application directe. La mission du comité exécutif, instauré par l'article 131 de la convention, se limite à « *veiller à l'application correcte* » de celle-ci. Il peut cependant arrêter des règles communes pour l'examen des demandes de visa, veiller à leur application correcte et les adapter aux nouvelles situations et circonstances ; il peut préciser les cas dans lesquels la délivrance d'un visa est subordonnée à la consultation de l'autorité centrale de la partie contractante saisie, ainsi que, le cas échéant, des autorités centrales des autres parties contractantes.

D'abord limitées aux ressortissants des États membres et aux membres de leur famille, les compétences de la Communauté européenne relatives au franchissement des frontières extérieures ont été étendues, dans

un premier temps, avant la signature du traité d'Amsterdam en 1997 (voir *infra* 2), à des questions très limitées relatives aux visas des étrangers tiers.

En effet, le **traité sur l'Union européenne**, signé le 7 février 1992, dit « traité de Maastricht », a pour sa part prévu l'établissement d'une liste commune d'États dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visas. La liste étant établie, les États membres sont libres de décider du régime de circulation qu'ils appliquent aux pays non mentionnés sur cette liste. Il a, en outre, institué une coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Le projet de convention sur le franchissement des frontières intérieures prévoit en particulier une harmonisation de la politique de délivrance des visas de court séjour et des visas de transit.

Les parties à la convention de Schengen ont décidé que les conditions pouvaient être considérées, le 26 mars 1995, comme remplies pour une levée des contrôles aux frontières intérieures sans conséquence dommageable pour leur sécurité. Ainsi, les accords sont entrés en vigueur à cette date pour sept pays : la France, les trois États du Benelux, l'Allemagne, l'Espagne et le Portugal. Ils se sont appliqués par la suite à l'Italie (depuis le 26 octobre 1997), à l'Autriche (au 1^{er} décembre 1997) et à la Grèce (au 7 décembre 1997). Ils s'appliqueront à la Finlande, à la Suède et au Danemark à partir de 2000.

En contrepartie de cette ouverture, la coopération policière, douanière et judiciaire devait se développer. En tout état de cause, une clause de sauvegarde, incluse dans l'article 2 paragraphe 2 de la convention de Schengen, peut être mise en œuvre pour assurer, en cas de besoin, le maintien de contrôles temporaires aux frontières intérieures d'un des États signataires. Des accords bilatéraux entre États ayant une frontière commune doivent permettre de renforcer cette coopération ().

Le système d'information Schengen (SIS) est accessible aux services chargés du contrôle aux frontières ou à l'intérieur du territoire.

La **coopération consulaire européenne en pays tiers** porte sur l'évaluation des risques d'immigration illégale. Elle a notamment pour objet de déterminer des critères communs pour l'instruction des dossiers, l'échange d'informations sur l'utilisation de faux documents, sur les éventuelles filières d'immigration clandestine et sur les refus de visa dans les cas de demandes manifestement non fondées ou frauduleuses. Elle permet également l'échange d'informations sur les demandeurs *bona fide*, ainsi que la mise au point en commun de l'information du public sur les conditions de la demande du visa « Schengen ». La coopération consulaire

doit prendre en compte la réalité administrative et la structure socio-économique locales.

Les postes organisent des réunions selon une périodicité établie en fonction des circonstances et aux niveaux qu'ils estiment adéquats ; ils présentent aux autorités centrales des rapports sur ces réunions. À la demande de la présidence un rapport semestriel est présenté.

L'échange d'informations entre les postes et l'identification des demandes par un cachet ou par d'autres moyens sont destinés à prévenir l'introduction, par une même personne, de demandes multiples ou successives de visas, soit au cours de l'examen d'une demande, soit après le rejet de la demande, auprès d'une même représentation ou de représentations différentes. Nous verrons par la suite comment ces dispositions sont appliquées en Chine (voir *infra* deuxième partie II).

Mais surtout, les consulats des pays membres de l'« espace Schengen » sont habilités pour délivrer tous les visas ordinaires, à l'exception des visas de longue durée, permettant d'entrer dans le territoire des autres États de la zone.

b) Le régime de l'entrée des étrangers sur le territoire européen

- La définition du visa en droit communautaire

En droit communautaire européen, ni le traité de Rome, ni celui de Maastricht, ni celui d'Amsterdam ne définit le visa. En revanche, deux règlements du Conseil, le règlement n° 1683/95 du 29 mai 1995 et n° 2317/95 du 25 septembre 1995, le définissent, même si les deux textes ne donnent pas une définition tout à fait semblable.

Les deux textes s'accordent pour désigner sous le terme de visa « *une autorisation délivrée par un État membre ou une décision prise par un État membre, exigée pour entrer sur son territoire en vue :*

– *d'un séjour envisagé dans cet État membre ou dans plusieurs États membres, pour une période dont la durée totale n'excède pas trois mois ;*

– *du transit à travers le territoire de cet État membre. »*

Ils diffèrent toutefois sur un point : le règlement du 29 mai 1995 établissant un modèle de visa y inclut « *le transit à travers (...) la zone de transit aéroportuaire de cet État membre* », alors que le règlement du 25 septembre 1995 déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres exclut explicitement de sa définition du visa l'autorisation ou la décision exigée pour le transit « *par la zone internationale des aéroports* » et les « *transferts entre aéroports d'un État membre* ». Les textes européens distinguent donc, comme le droit national, la possession d'un visa d'entrée du droit d'entrée sur le territoire.

Quant à la décision consulaire accordée en vue d'effectuer un transit dans la zone appelée improprement « internationale », deux thèses s'affrontent sur sa nature. Pour la Commission européenne, il s'agit d'un visa d'entrée au même titre que les autres, matière qui relève de l'article 100 C, paragraphe 1^{er} du traité instituant la Communauté européenne ⁰. De fait, tous les États membres matérialisent ce visa par l'application d'une vignette conforme au modèle type de l'Union européenne, tel que prévu par l'article 100 C précité ⁰ (voir *infra*). Si cette thèse est valide, la compétence est communautaire. Mais pour le Conseil de l'Union européenne, le visa de transit aéroportuaire ne permet pas le franchissement des frontières extérieures des États membre et ne donne pas accès au territoire ; il autorise

uniquement le passage par une zone spécifique de l'aéroport. Dans cas, la compétence est intergouvernementale. Le débat n'est pas tranché.

La convention d'application du 19 juin 1990 de l'accord de Schengen définit un ensemble de termes, mais pas le visa. L'article 5 le mentionne comme l'une des conditions d'entrée pour les étrangers tiers qui ne bénéficient pas d'une exemption. La possession d'un visa uniforme ne crée donc pas un droit à entrer dans l'« espace Schengen ».

Le visa, considéré comme une mesure compensatoire à la libre circulation, est délivré conformément à des règles communes, qu'il a fallu définir et répertorier dans une instruction consulaire commune (ICC), qui est une décision du comité exécutif « Schengen », sans effet direct en France (). C'est cette instruction consulaire commune qui définit le « visa uniforme Schengen ».

Le **visa uniforme Schengen** est valable dans tout l'« espace Schengen » et peut être délivré par tout État Schengen, dans le cadre de règles de compétence. Il est « *l'autorisation ou la décision, matérialisée par l'apposition d'une vignette par une partie contractante sur un passeport, un titre de voyage ou un autre document valable permettant le franchissement des frontières. Il permet à l'étranger, soumis à l'obligation de visa, de se présenter à un poste de la frontière extérieure de la partie contractante de délivrance ou d'une autre partie contractante pour solliciter, selon le type de visa, le transit ou le séjour, pourvu que soient réunies les autres conditions de transit ou d'entrée. Le fait d'être en possession d'un visa uniforme ne confère pas le droit d'entrée irrévocable.* » Ainsi, ce visa, lorsqu'il est délivré par un partenaire de la France, n'a pas valeur de titre de séjour. Son titulaire est soumis à une « déclaration d'entrée sur le territoire », s'il est soumis au visa d'entrée par la France.

Le visa uniforme Schengen peut se décliner en **cinq catégories** principales :

Le **visa de transit aéroportuaire (VTA)** est un « *visa permettant à l'étranger spécifiquement soumis à cette exigence, de passer par la zone internationale de transit d'un aéroport et ce, sans accéder au territoire national du pays concerné, lors d'une escale ou d'un transfert entre deux tronçons d'un vol international* ».

Le **visa de transit** est le « *visa autorisant un étranger qui se rend d'un État tiers vers un autre État tiers à traverser le territoire des parties contractantes* ».

Le **visa de court séjour ou de voyage** est le « *visa permettant à*

un étranger de solliciter l'entrée sur le territoire des parties contractantes pour des motifs autres que l'immigration, en vue d'un séjour ininterrompu ou de plusieurs séjours dont la durée totale ne dépasse pas trois mois par semestre à partir de la date de la première entrée ».

Le **visa de circulation** est un type particulier de visa de court séjour. Il peut avoir une validité de un à cinq ans. Il est réservé aux personnalités et notables connus du poste, aux personnes qui, de par leurs fonctions, présentent un intérêt particulier pour l'un des États « Schengen », et qui, en tout état de cause, offrent toutes les garanties nécessaires sur le plan de la sécurité.

Le **visa collectif** est un « *visa de transit ou d'une durée ne dépassant pas trente jours, qui peut être apposé sur un passeport collectif délivré à un groupe d'étrangers, constitué préalablement à la décision d'entreprendre le voyage, à condition que les membres du groupe entrent sur le territoire, y séjournent et le quittent en tant que groupe* ».

Les États de l'Union européenne, en vertu du règlement n° 1683/95 du Conseil en date du 29 mai 1995, doivent utiliser le même modèle type de visa uniforme depuis le 9 août 1986 pour les visas d'entrée permettant un séjour de trois mois. La France l'utilisait déjà à titre national depuis le 5 juillet 1994. Il s'agit de la vignette qui avait été adoptée par les États « Schengen ». Elle est composée de rubriques communes, d'une zone comportant des observations nationales et d'une zone de lecture par machine. Les États « Schengen » se sont mis d'accord sur un remplissage homogène des rubriques.

- Ce que couvre l'« espace Schengen »

Le visa uniforme « Schengen » conserve avec le traité d'Amsterdam la même validité géographique : France, Allemagne, Benelux, Espagne, Portugal, Italie, Autriche et Grèce. Le Royaume-Uni et l'Irlande restent exclus de cet espace, tandis que la participation effective du Danemark, de la Finlande et de la Suède à la coopération « Schengen » est prévue pour le second semestre 2000, période à partir de laquelle le système d'information Schengen (SIS) devrait être prêt à fonctionner avec les données des pays nordiques.

Le cas particulier de la Norvège et de l'Islande, qui ont signé en décembre 1996 un accord de coopération avec les États « Schengen », doit être réglé par un nouvel accord entre ces deux États et le Conseil précisant les modalités de leur association à la coopération renforcée « Schengen » tout en tenant compte de leur non-appartenance à l'Union européenne.

2.- L'entrée de la politique des visas dans le « premier pilier »

La signature du **traité d'Amsterdam**, le 2 octobre 1997, a marqué le départ d'une nouvelle coopération européenne dans le domaine de l'immigration, et annonce une « communautarisation » de celle-ci.

S'agissant plus particulièrement des visas, deux changements fondamentaux interviennent avec le traité d'Amsterdam. D'une part, l'acquis « Schengen » est intégré dans le cadre de l'Union européenne. D'autre part, toutes les questions de visas sont rattachées au « premier pilier », c'est-à-dire au domaine proprement communautaire.

L'intégration dans le cadre de l'Union européenne de la convention d'application de 1990 de l'accord **de Schengen**, des accords d'adhésion des pays qui ont rejoint la coopération « Schengen », ainsi que des décisions adoptées par le comité exécutif ou le groupe central, prévue par le protocole n° 2 du traité d'Amsterdam, deviendra effective une fois que le Conseil aura attribué à chacune des dispositions de l'acquis une base juridique renvoyant aux traités. Les structures de travail « Schengen », à savoir le comité exécutif, le groupe central et les groupes de travail, disparaîtront au profit des instances compétentes de l'Union (Conseil, COREPER, comité stratégique « asile et migration » et groupes de travail).

Dès lors, les États participant à Schengen poursuivront leur coopération dans le cadre de l'Union sous la forme d'une « coopération renforcée » à treize. Le Royaume-Uni et l'Irlande assisteront aux discussions en qualité d'observateurs. Le protocole prévoit cependant la possibilité pour ces deux États de participer à l'acquis « Schengen » ou au développement de cet acquis. Ce dernier, une fois intégré dans le cadre de l'Union européenne, sera considéré comme « acquis de l'Union » et devra donc être repris par les États adhérant à l'Union européenne.

Par ailleurs, le traité d'Amsterdam consacre le **rattachement de toutes les questions de visas au « premier pilier »**. Dans le cadre du traité de Maastricht sur l'Union européenne, seuls le modèle type de visa (la vignette) et la liste des États tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa relevaient du « premier pilier » (ancien article 100 C du traité sur l'Union européenne ⁰). Avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en juin 1999, toutes les questions de visas qui relevaient du « troisième pilier » relatif à la coopération intergouvernementale dans le cadre de Maastricht (visa de transit aéroportuaire, facilités de déplacement des écoliers, coopération consulaire locale en matière de visas) ainsi que tout l'acquis « Schengen » en matière de visas sont transférés dans le « premier pilier »

(titre IV du traité instituant la Communauté européenne intitulé « Visas, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes »).

Après une période transitoire de cinq ans, tout le secteur des visas de court séjour se verra appliquer les règles procédurales propres au domaine communautaire : droit d'initiative exclusif de la Commission, consultation du Parlement européen, adoption des décisions par le Conseil à la majorité qualifiée. Il s'agit, comme le Conseil constitutionnel l'a jugé, d'une modification portant sur les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté (décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997), qui a entraîné une modification de la Constitution, le 25 janvier 1999.

Avec le traité d'Amsterdam, la politique communautaire en matière de visas s'étend pour la première fois à l'adoption de normes concernant les procédures de délivrance des visas de long séjour, domaine qui relevait autrefois de la seule politique intergouvernementale.

Enfin, il convient de distinguer des demandes de visas les demandes d'asile qui relèvent d'une autre procédure. Sur ce point, la convention de Dublin du 15 juin 1990 s'est substituée à celle de Schengen, depuis le 1^{er} septembre 1997.

La politique commune relative à l'entrée des étrangers sur le territoire de l'Union européenne s'inscrit dans la politique plus large de l'immigration. Mais, cette politique de l'immigration est, en définitive, l'une des moins abouties de l'Union européenne, alors même que chaque année entrent sur son territoire environ un million de ressortissants étrangers, soit par le jeu du regroupement familial, soit parce qu'ils peuvent justifier d'un emploi salarié, soit parce qu'ils ont pu déjouer les contrôles de police et profiter d'une régularisation de leur situation ⁽¹⁾. À ce chiffre s'ajoutent de 200.000 à 300.000 demandeurs d'asile, de plus en plus nombreux, et le flux, difficile à mesurer, des immigrés clandestins, qui pourraient être selon des chiffres de l'Organisation internationale du travail (OIT) plus de 5 millions en Europe.

Si la délivrance des visas de moins de trois mois (90 jours) pour le territoire européen de la République française relève largement des procédures mises en place dans le cadre des accords de Schengen et matérialisées dans l'instruction consulaire commune, la délivrance des visas de long séjour relève presque entièrement du droit national.

D.— Les règles d'origine nationale

1.— Les visas, matière insaisissable en droit français

Les visas constituent une matière insaisissable en droit français à deux titres : peu de textes y font référence ; les textes régissant leur délivrance ont un caractère confidentiel.

a) Une matière fugace

En droit interne, la loi ne définit pas le visa. Elle se limite à le citer parmi les pièces dont l'étranger sollicitant l'entrée sur le territoire français doit être muni, sauf dispense prévue par un accord international. Les agents chargés des contrôles aux frontières conservent un pouvoir d'appréciation quand l'étranger se présente à la frontière et, au vu des documents, peuvent refuser l'entrée à un étranger, même titulaire d'un visa.

La circulaire du 23 mars 1995 relative à la mise en œuvre de la convention Schengen définit le visa comme un « *titre délivré par les autorités françaises à un étranger qui souhaite se rendre en France. Ce titre ne confère pas un droit d'entrée en France mais constitue une condition nécessaire (mais non suffisante) pour franchir la frontière.* »

L'objectif de maîtrise des flux migratoires est légitime. Le Conseil constitutionnel a pu ainsi préciser, dans une décision en date du 13 août 1993 :

« Considérant qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès (...) sur le territoire national ; que les conditions de leur entrée (...) peuvent être restreintes par des mesures de police administrative conférant à l'autorité publique des pouvoirs étendus et reposant sur des règles spécifiques ; que le législateur peut ainsi mettre en œuvre les objectifs d'intérêt général qu'il assigne ; » ().

Légitime, la politique des visas n'en reste pas moins difficile à comprendre en droit. En effet, le **mécanisme de délivrance des visas n'est régi par aucun texte législatif ou réglementaire.**

Certes, comme certains textes réglementaires tels que le décret n° 46-446 du 18 mars 1946 modifié, l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France mentionne à plusieurs reprises le visa d'entrée : tout étranger doit être muni des visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur (article 5) ; la durée de la validité de la carte de séjour temporaire ne peut dépasser la durée de validité des visas (article 11) ; sous réserve des obligations internationales de la France, l'octroi de la carte de séjour temporaire peut être subordonné à la production par l'étranger d'un visa de séjour d'une durée supérieure à trois mois (article 13) ; le paiement d'une amende par l'entreprise de transport aérien ou

maritime qui débarque sur le territoire français, en provenance d'un autre État, un étranger démuné du visa requis par la loi ou l'accord international qui lui est applicable en raison de sa nationalité est explicitement prévu par l'article 20 *bis*. Enfin, l'admission d'un demandeur d'asile ne peut être refusée au seul motif que l'étranger est démuné de visa (article 31 *bis*).

Le droit français trouve à s'appliquer entièrement pour **les visas de long séjour**, c'est-à-dire valables pour des séjours dont la durée est supérieure à trois mois (90 jours), pour les visas de long séjour temporaire et pour les visas pour les départements et territoires d'outre-mer, matières qui échappent aux accords de Schengen. Les visas de long séjour permettent à l'étranger d'entrer en France, de ne pas être soumis à un contrôle de justificatifs lors du franchissement de la frontière, de transiter par un autre État « Schengen » en se rendant en France, de séjourner en France pendant trois mois ou la période de validité du visa, de justifier, au même titre qu'un visa de court séjour, d'une entrée régulière ou d'un séjour régulier lors du dépôt d'une demande de carte de résident, d'indiquer à la préfecture auprès de laquelle l'étranger se présente pour solliciter un titre de séjour que celui-ci a déjà satisfait au contrôle de l'autorité consulaire.

b) Une matière confidentielle

De fait, les règles proprement applicables à la délivrance des visas sont élaborées conjointement par les ministères des affaires étrangères et de l'intérieur et consignées dans une « **instruction générale** sur les visas », **confidentielle**.

Si la circulaire du ministère de l'intérieur du 23 mars 1995 relative à la mise en œuvre de la convention Schengen constitue une source de documentation précise sur les visas délivrés par les agents du ministère des affaires étrangères, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a considéré que, en application de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, les instructions du ministère des affaires étrangères à ses consuls pour la délivrance des visas n'étaient pas communicables au public, dans la mesure où la communication de ces instructions serait susceptible de porter atteinte au secret de la politique extérieure, en raison de certaines informations qu'elles contiennent. Elle a constaté que ce document ne se prêtait pas à une communication par extrait. En outre, « *leur divulgation porterait atteinte à la sécurité publique* » car la connaissance exacte des éléments matériels de la procédure à respecter « *serait de nature à faciliter l'élaboration de documents falsifiés par d'éventuels fraudeurs* » (). Le Conseil d'État a confirmé cette interprétation

0.

2.- Les autorités compétentes : l'organisation administrative de la délivrance des visas

Les consuls sont compétents pour délivrer les visas. Pour cette activité, ils sont soumis hiérarchiquement au sous-directeur de la circulation des étrangers de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France du ministère des affaires étrangères. Par ailleurs, la matière des visas est située au cœur d'une organisation administrative dans laquelle entrent d'autres ministères que le seul ministère des affaires étrangères, et notamment le ministère de l'intérieur et celui de l'emploi et de la solidarité.

a) Une administration centrale squelettique

La compétence du ministère des affaires étrangères en matière d'étrangers en France est reconnue par l'arrêté du 22 messidor an VII. Dans son article premier, cet arrêté précise : « *Le ministère des relations extérieures et celui de la police générale se concerteront dans les mesures relatives aux étrangers non accrédités qui ont la permission de voyager ou de séjourner dans la République* ».

- Des missions en extension

Le ministère des affaires étrangères est l'administration de tutelle des consuls. La direction concernée de ce ministère est la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (DFAE).

La **sous-direction de la circulation des étrangers** fait partie du service des étrangers en France de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France. Depuis janvier 1994, elle est **délocalisée à Nantes**, à l'instar des services de la sous-direction de l'état civil, du service de la comptabilité ou encore du centre des archives diplomatiques.

Conformément à l'article 22 de l'arrêté du 10 décembre 1998 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères ⁰, elle est compétente à l'égard de toute question relative à la circulation des personnes et à l'**application de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945** modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et des textes pris pour son application incombant au ministère des affaires étrangères. Elle est responsable des **questions relatives au visa d'entrée sur le territoire** national.

Elle a compétence sur tous pays du monde avec une particularité pour ce qui concerne l'Algérie qui relève du Bureau des visas Algérie

(BVA).

En conséquence, la sous-direction veille à l'application des conventions relatives à la circulation des étrangers, aussi bien bilatérales que multilatérales, telles que l'accord de Schengen. Elle coordonne l'action des services consulaires en matière de visas, instruit les demandes soumises à consultation en liaison avec les ministères et les services du ministère des affaires étrangères concernés. Elle conseille les postes en matière réglementaire, assure la mise à jour et la diffusion des instructions, traite les recours hiérarchiques et contentieux contre les refus de visas. Elle assure la formation des agents en matière de visas. À cela s'ajoutent des **tâches** ponctuelles contraignantes et particulièrement **chronophages**, telles que la mise au point du système informatique « réseau mondial visa 2 » (RMV 2)

– appelé à remplacer le « réseau mondial visa » mis en service en avril 1990 – ou encore la gestion des flux d'entrée sur notre territoire lors d'événements tels que la coupe du monde de football 1998.

Cette énumération suffit à montrer l'importance des tâches que la sous-direction doit assumer, et cette activité va croissant. Sur les **2 millions de visas** que les postes consulaires ont délivrés en 1998, près de 150.000 ont fait l'objet d'une instruction ou d'une décision de la sous-direction de la circulation des étrangers. Elle a reçu, par ailleurs, environ 400.000 demandes de consultation des postes ou des autorités centrales « Schengen ». Elle a, de son côté, transmis 187.000 demandes de consultation à nos partenaires « Schengen ».

Elle connaît l'un des **flux de correspondances** les plus importants avec les postes, puisque plus de 60.000 télégrammes et près de 26.000 télécopies et messages électroniques ont été échangés en 1998.

En outre, elle a développé récemment une **importante activité de formation** avec près de 110 jours consacrés à dispenser une formation en matière de visas en 1998. L'effort a été accru en 1999 avec l'augmentation des stages spécifiques visas à Nantes et l'instauration de stages régionaux à l'étranger (six ont été programmés).

La **multiplication des recours** contre les refus de visas tend à alourdir la charge de travail. Ainsi, 17.600 recours hiérarchiques et interventions écrites ont été reçus en 1998. 133 recours contentieux et 18 saisines du médiateur de la République sont intervenus en 1998, et 121 mémoires en défense ont été rédigés. En conséquence, la sous-direction semble éprouver de plus de plus de difficulté à répondre dans le délai de deux mois qui court à partir de l'envoi du dossier par la juridiction administrative saisie.

- Des moyens nettement insuffisants

Pour réaliser l'ensemble de ces missions, la sous-direction ne dispose que d'un **effectif théorique de 60 agents**, répartis entre 4 agents de catégorie A, 18 agents de catégorie B, 28 agents de catégorie C et 10 adjoints de sécurité mis à disposition à 90 % par le ministère de l'intérieur.

L'effectif disponible au mois d'avril 1999 est de 52 agents, compte tenu des temps partiels et des congés de maternité, ainsi que du temps en formation. Sur **deux ans, 60 % des effectifs totaux ont été renouvelés**.

b) Des services déconcentrés dispersés

Par définition, les postes consulaires sont dispersés. Ils concentrent le principal des pouvoirs d'attribution des visas. Un réseau développé de communication leur permet de dialoguer de manière performante avec leur administration centrale, grâce au système informatique « réseau mondial visa » (RMV) mis en service en avril 1990.

Le décret n° 47-77 du 13 janvier 1947 relatif aux attributions des chefs de poste consulaire et des chefs de mission diplomatique en matière de passeports et de visas modifié () confie aux **consuls** et aux chefs de mission diplomatique pourvus d'une circonscription consulaire la **tâche de viser les passeports** ou tout titre en tenant lieu, délivrés à des étrangers pour les territoires français par les autorités étrangères compétentes. Les chefs de poste ou de mission peuvent déléguer leur pouvoir de signature aux agents placés sous leur autorité.

Cette règle générale étant fixée, **plusieurs exceptions** peuvent

être soulignées :

– le ministre des affaires étrangères peut arrêter de manière limitative la liste du ou des chefs de poste consulaire compétents pour la délivrance de visas dans le pays où ils résident () ;

– le ministre des affaires étrangères peut, dans des cas de circonstances exceptionnelles survenues dans les États de résidence des consuls, conférer provisoirement tout ou partie des attributions du consul au directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France ().

– seuls les chefs de mission diplomatique, c'est-à-dire *grosso modo* les ambassadeurs, peuvent viser les passeports délivrés aux membres des missions diplomatiques (passeports diplomatiques) et aux autorités étrangères en mission officielle (passeports de service).

En outre, créé à la fin de l'année 1994, le **Bureau des visas Algérie** (BVA) est considéré comme un service délocalisé de notre consulat à Alger. À ce titre, il instruit et statue sur toutes les demandes de visas émanant des étrangers et des ressortissants algériens résidant en Algérie. Pour ceux-ci, la sous-direction de circulation des étrangers n'intervient que comme autorité hiérarchique en traitant les recours contentieux.

Malgré leur dispersion, les postes consulaires peuvent **communiquer efficacement par le biais du RMV**, un des plus performants du monde et qui a inspiré certains de nos partenaires européens pour la mise en place de leur système d'information visas en liaison avec l'entrée en vigueur de l'accord de Schengen. Cet outil, mis en place en 1990, permet aujourd'hui à 174 de nos postes de consulter directement le système d'information Schengen (SIS) et de délivrer plus de 90 % du total des visas. Il est aujourd'hui dépassé compte tenu des besoins et devrait être remplacé progressivement, à partir de 1999, par une nouvelle version (RMV 2) plus puissante, plus ergonomique, mieux adaptée aux nécessités du service.

Il convient, enfin, de noter que dans le cadre de l'assistance mutuelle, prévue par l'article 9 de la convention Schengen (), dans certains pays tiers, voire dans certaines villes, où la France n'est pas représentée par une mission permanente, les visas « Schengen » peuvent être délivrés par un autre État « Schengen », alors même que la France est la partie contractante compétente en qualité de pays de destination principale. Cet arrangement ne concerne que les « visas uniformes Schengen ».

Par ailleurs, les autorités préfectorales peuvent intervenir dans la procédure de délivrance des visas, soit en qualité de service compétent pour les délivrer, lorsqu'il s'agit de visas d'entrée dans l'« espace Schengen »

(cas des étrangers séjournant dans les territoires français situés à l'extérieur de l'« espace Schengen » : les départements d'outre-mer – DOM – et les territoires d'outre-mer – TOM), ou de visas de retour en France, soit pour en prolonger la validité, soit pour l'abroger.

Les services de contrôle à la frontière, qui dépendent du ministère de l'intérieur, peuvent délivrer des visas. Ils peuvent également annuler un visa à la frontière.

c) Les relations avec les autres ministères

Également désigné par l'arrêté du 22 messidor an VII, le ministère de l'intérieur, qui participe à l'élaboration du droit des étrangers, est l'interlocuteur principal du ministère des affaires étrangères dans le domaine des visas.

Le service spécialisé, au sein de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), est le bureau des visas et de la circulation transfrontière. La direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) – ex-direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC) – est chargée des contrôles aux frontières. Ses agents vérifient la présence du visa sur le passeport aux frontières extérieures et dans les zones aéroportuaires : il s'agit, après la délivrance du visa par les services consulaires, du deuxième contrôle de l'entrée sur le territoire.

Cette responsabilité partagée du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'intérieur dans la mise en œuvre de la politique relative aux conditions d'entrée sur le territoire et du contrôle de la circulation des personnes entre les pays tiers et la France a conduit à la nécessité de conclure, le 20 novembre 1997, un protocole d'accord portant amélioration de la coordination entre les services des deux ministères sur le contrôle de la circulation transfrontière.

Le protocole d'accord repose sur quatre axes : la coordination de la réglementation relative aux visas d'entrée et à l'admission sur le territoire, les échanges d'informations, la coopération dans le domaine de la formation et de la lutte contre l'immigration irrégulière, et la coopération en matière d'éloignement.

Les agents de la DCPAF participent ainsi à des sessions de formation destinées aux personnels des services des visas. Ils dispensent des enseignements relatifs à la lutte contre la fraude et, notamment, à la détection des faux documents, qui tendent à être de plus en plus nombreux.

3.- La procédure de délivrance

Toute demande de visa est individuelle, même si le demandeur figure sur le document de voyage d'une autre personne. Les mineurs possédant un titre de voyage individuel doivent déposer une demande séparée. Les formulaires sont différents selon que la demande est déposée auprès d'un poste habilité à délivrer les « visas uniformes Schengen » ou auprès d'un poste consulaire honoraire habilité à délivrer des visas pour des collectivités territoriales d'outre-mer.

Les postes diplomatiques ou consulaires équipés disposent, nous l'avons vu *supra*, d'un instrument informatique nommé « réseau mondial visa » (RMV). Il permet de gérer les demandes et de constituer des fichiers (fichier sur les demandes, délivrances et refus de visas ; fichier consulaire d'opposition ; fichier des passeports étrangers volés).

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a émis un avis favorable à l'utilisation de ce système ⁽¹⁾. Le droit d'accès s'exerce auprès du consulat ou de l'ambassade où la demande de visa a été déposée, en ce qui concerne les informations collectées lors du dépôt de la demande de visa. Il s'exerce auprès de la CNIL en ce qui concerne les informations des fichiers d'opposition. Par ailleurs, depuis la mise en vigueur de la convention Schengen, le 26 mars 1995, les autorités consulaires sont tenues d'interroger le système d'information Schengen (SIS) avant de délivrer un visa afin de vérifier si le demandeur est signalé aux fins de non-admission.

L'instruction, en 1997 ⁽²⁾, s'articulait autour de six critères, parmi lesquels la réciprocité, la santé publique, la sécurité (prévention du terrorisme et de la criminalité), ou le risque migratoire.

Lorsque des questions de sécurité sont en jeu, les consuls doivent consulter l'administration centrale du ministère des affaires étrangères avant l'attribution de visas aux ressortissants des pays « soumis à consultation ». La liste des nationalités concernées est confidentielle.

Quand un risque migratoire est à craindre, l'instruction exige du demandeur qu'il produise des justificatifs de sa « stabilité socio-économique

», afin de décourager les travailleurs clandestins potentiels. Est également réclamée l'indication du motif du séjour et des conditions d'hébergement (réservation d'hôtels, invitation professionnelle, contrat de location, *etc.*).

En tout état de cause, si la décision d'accorder ou de refuser le visa relève de l'entier pouvoir d'appréciation du consul, il convient de noter, cependant, qu'il est limité par la directive n° 64/221 du Conseil du 25 février 1964 en ce qui concerne les membres de la famille des bénéficiaires du droit communautaire et par les accords internationaux liant la France.

4.- Un contrôle juridictionnel restreint

Le contentieux du visa est essentiellement le fait de recours pour excès de pouvoir dirigés contre les décisions de refus de visa. La phase contentieuse est parfois précédée de recours administratifs – le recours gracieux est exercé auprès de l'autorité qui a pris la décision de refus de visa (ambassadeur, consul général ou consul), tandis que le recours hiérarchique est exercé auprès du ministre des affaires étrangères.

Les décisions prises dans les postes diplomatiques et consulaires ressortissent à la compétence directe du Conseil d'État, s'agissant de litiges nés hors des territoires soumis à la juridiction du tribunal administratif (). Toutefois, un tribunal est compétent pour apprécier la validité et la portée d'un visa délivré à l'occasion d'un contentieux du séjour qu'il aurait à connaître (). Par ailleurs, le tribunal administratif de Nantes s'est reconnu compétent pour connaître des recours contre un refus de visa prononcé par le Bureau des visas Algérie (BVA), situé à Nantes comme nous l'avons vu.

Le juge de l'excès de pouvoir consacre le large pouvoir d'appréciation des consuls : « *considérant qu'en l'absence de toute disposition conventionnelle, législative ou réglementaire déterminant les cas où le visa peut être refusé à un étranger désirant se rendre en France, et eu égard à la nature d'une telle décision, les autorités françaises à l'étranger disposent d'un large pouvoir d'appréciation à cet égard, et peuvent se fonder non seulement sur des motifs tenant à l'ordre public, mais sur toute considération d'intérêt général* » ().

Toutefois, les autorités françaises ne peuvent user de leur pouvoir discrétionnaire que pour des motifs légitimes, et sous réserve du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation par le juge administratif (), ce qui a motivé la première annulation d'une décision de refus de visa ().

Ont été considérés comme ne constituant pas une erreur manifeste d'appréciation les refus de visa fondés sur des motifs d'ordre

public, tels que la dissimulation, sous couvert d'une demande de visa de tourisme, d'un projet d'installation durable en France, ou bien sur l'existence de dettes contractées en France, non réglées, ou encore sur un séjour irrégulier antérieur en France ou sur une menace à l'ordre public reposant sur une condamnation antérieure. Ne constitue pas non plus une erreur manifeste d'appréciation le refus de visa qui est motivé par l'insuffisance de justification par le demandeur de ses moyens d'existence en France.

En revanche, a été considérée comme constituant une erreur manifeste d'appréciation un refus de visa motivé par l'affirmation que le requérant ne réunissait pas les conditions de diplômes requises en vue de s'inscrire dans un établissement français alors que cet établissement avait accepté cette inscription. Relève de la même erreur le refus fondé sur l'affirmation du caractère frauduleux d'un mariage qui n'est pas établie de façon certaine.

Il appartient ainsi au Conseil d'État de sanctionner les erreurs manifestes d'appréciation. En outre, par l'utilisation de la méthode du bilan, le juge peut apporter également une limite au pouvoir d'appréciation dont bénéficie l'Administration, en contrôlant le respect par celle-ci des conventions internationales, notamment la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans son article 8 relatif à la protection de la vie privée et familiale ⁽¹⁾. Le droit au regroupement familial, la localisation en France de la vie familiale, l'existence d'une vie familiale prouvée par le fait que le conjoint ressortissant français d'un étranger attend un enfant de leur union sont autant de motifs qui ont justifié l'annulation d'une décision de refus de visas.

II.— la Réforme de 1998

Lors de son discours de politique générale de juin 1997, le Premier ministre avait appelé de ses vœux une « *politique de l'immigration ferme et digne* ». S'agissant de l'entrée des étrangers en France, le changement de politique, dans le sens d'une libéralisation de la délivrance des visas, s'est accompagné d'une évolution législative, renforçant les droits des demandeurs. Cette nouvelle donne a entraîné des difficultés de gestion supplémentaires pour nos postes consulaires, mais également des risques contentieux plus grands.

A.— Une nouvelle politique

Dès le début des années quatre-vingts, les responsables de la politique des migrations ont défendu l'idée de l'utilisation de la technique du visa d'entrée pour réaliser une meilleure maîtrise des flux migratoires, face au ralentissement de la croissance et aux chocs conjoncturels, créateurs de chômage.

Lancée en 1986, la politique de restriction de délivrance des visas avait une justification bien précise. En effet, la vague terroriste qui avait touché la France à cette époque avait conduit le Gouvernement à généraliser l'exigence de visas. Le passage au consulat de France est devenu la règle, ce qui fait des services des visas un lieu essentiel et stratégique de l'image de notre pays à l'étranger.

De fait, en raison de la politique de restriction, le nombre de visas accordés est passé, de 1987 à 1994 de 5,6 millions à 2,3 millions.

1.— Ouvrir

Cette baisse est significative, et ce même si l'on inclut la suppression de l'obligation de visas avec certains pays. Les leçons d'une politique trop restrictive de délivrance de visas ont été tirées : l'influence de la France à l'étranger s'est réduite, la perte de crédibilité auprès des élites est indéniable, l'image de notre pays s'est dégradée, la francophonie a reculé.

Un changement était nécessaire. Par télégramme en date du 12 mai 1998, le ministre des affaires étrangères, M. Hubert Védrine, s'est attaché à définir les nouveaux axes de la politique française en matière de visas. Pour la délivrance des visas, priorité a été accordée aux cadres, aux hommes d'affaires, étudiants et chercheurs et à tous ceux qui ont des liens avec la France. Parallèlement, le Gouvernement a annoncé qu'il souhaitait doubler le nombre de visas accordés aux

ressortissants algériens.

Il s'agissait pour la France de mettre en place, à l'image de la quasi-totalité des pays développés, une politique sélective, conforme à son influence, à son rayonnement international, au développement de ses projets de coopérations et à la vitalité et à la densité de ses relations bilatérales.

Il faut accueillir plus, mais aussi accueillir mieux.

2.- Choisir

Cette nouvelle politique doit contribuer à l'amélioration de l'image de la France. En effet, en sélectionnant les publics accueillis – et nous rappellerons qu'ils sont très largement définis –, la France assure une gestion plus fine, et donc plus efficace, des entrées et des sorties de son territoire. Le passage sur le territoire français doit apporter une véritable valeur ajoutée et ne doit pas se faire au détriment de la dignité humaine que toute situation clandestine tend à salir. Incontestablement, la mise en œuvre des nouvelles orientations, si elle demande des efforts de pédagogie, offrira à notre pays l'occasion d'améliorer son image, à condition toutefois que les moyens engagés soient à la hauteur des enjeux.

La nouvelle politique des visas doit également permettre d'accompagner la politique de « codéveloppement » lancée en avril 1998 avec la création d'une délégation interministérielle au codéveloppement et aux migrations internationales.

Il s'agit d'organiser la mobilité des populations du Sud pour dynamiser les échanges entre la France et les pays d'origine, et ainsi réduire l'immigration irrégulière, en transformant l'aide au retour en aide au projet. Dans ce cadre, la négociation d'accords avec le Mali, le Maroc et le Sénégal a été entreprise. En appui de cette politique de codéveloppement, les bénéficiaires se verront attribuer des visas multi-entrées, facilitant leur circulation entre la France et leur pays d'origine.

Cette nouvelle politique a trouvé sa traduction dans la modification de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (voir *infra*), accompagnée d'un décret et d'une série de circulaires relatives à des catégories particulières de demandeurs : scientifiques (29 mai 1998), artistes (15 juin 1998), hommes d'affaires et personnalités influentes, mannequins, étudiants.

B.— Une Évolution Législative importante

Préparés par les propositions faites par la mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration conduite par M. Patrick Weil, dans son rapport intitulé *Pour une politique de l'immigration juste et efficace*, les débats qui ont conduit à l'adoption de la loi n° 98-389 du 11 mai 1998 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France et au droit d'asile ont placé la question des visas sur le devant la scène. La nouvelle loi et ses textes d'application ont ainsi permis de mettre en œuvre la nouvelle politique sélective et ouverte de délivrance des visas.

1.— Les propositions du rapport « Weil » sur l'entrée des étrangers en France

Alors que le président de la République s'inquiète ouvertement des effets d'une politique restrictive des visas sur les relations entre la France et les pays africains, le gouvernement issu des élections de mai 1997 donne mission de rédiger un rapport sur l'immigration à M. Patrick Weil, universitaire spécialiste de ces questions.

Le rapport « Weil » a été déposé le 31 juillet 1997. Il constatait, d'abord, que des effectifs limités géraient d'importants flux de circulation transfrontalières. Ces moyens limités en effectifs et en encadrement conduisent des agents d'un statut peu élevé et précaire à prendre des décisions difficiles qui engagent leur responsabilité. Le rapport indique : « *il est compréhensible qu'ils " pèchent dans l'ensemble plus par excès de sévérité que par laxisme" »*. Pour la mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration, « *il importe de replacer l'usager au centre de nos préoccupations par des initiatives visant à accroître les droits des étrangers et leur information, en rationalisant les moyens limités de l'administration et en allégeant les contraintes qui pèsent sur elle afin qu'elle puisse travailler à efficacité constante, d'abord en limitant au strict nécessaire les doubles ou les triples contrôles, ensuite en ciblant les contrôles par l'établissement de priorités, enfin en évitant les déperditions d'énergie entraînées par des procédures sans objet aboutissant à des tracasseries inutiles »* ().

Dans le droit fil de cette réflexion, la mission d'étude proposait trois axes de réformes :

- éliminer les doubles, voire les triples contrôles, ce qui passe par le renforcement des relations de confiance entre administrations françaises, mais aussi entre les partenaires « Schengen » (supprimer la déclaration d'entrée sur le territoire, accroître l'apport de la France au renforcement de l'espace de libre circulation de Schengen) ;
- cibler les contrôles pour désengorger les services des visas en supprimant les obligations de visa pour de nouveaux pays et en délivrant plus largement des visas de circulation aux ressortissants de pays soumis au visa ;
- mieux respecter les usagers, ce qui conduit à traiter avec discernement les cas individuels (cas d'urgence, cas de séjours complexes, titulaires de visas de long séjour), à faciliter l'accès à l'information par la publication des textes communicables au public, et à accroître les droits des demandeurs par la motivation de certains refus de visas.

2.- Les débats et leur aboutissement législatif

L'objectif de la nouvelle politique d'immigration consistait à affirmer plus clairement les droits d'entrée et au séjour des catégories de ressortissants étrangers qu'il est possible et souhaitable d'accueillir – les étudiants, les scientifiques, les membres de famille, les travailleurs, si la conjoncture le permet. Trois principes ont été réaffirmés : la souveraineté nationale, la forme républicaine de la nation, l'égalité des droits sociaux entre citoyens français et ressortissants étrangers en situation régulière.

La France est un pays ouvert, elle a besoin de respirer. Il n'existe de solidarité organisée, de droits civils, de droits sociaux, de démocratie enfin, que dans des cadres bien définis. La loi du 11 mai 1998 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France et au droit d'asile procède à la modification de ces cadres. Elle constitue la vingt-sixième modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

L'opposition de l'Assemblée nationale et la majorité du Sénat ont contesté la mise en place d'une motivation des refus de visa pour certaines catégories de demandeurs. Elles estimaient, en effet, que cette disposition ne ferait qu'accroître les difficultés de gestion des services consulaires ().

La commission mixte paritaire a échoué, notamment, sur la question de la motivation de certaines décisions de refus de visas et sur la modification des règles applicables au regroupement familial. Le texte adopté définitivement reprend largement les dispositions incluses dans le projet de loi initial, et notamment celles relatives aux visas.

La loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986 avait prévu que, par dérogation à la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs, les décisions de refus de visa d'entrée en France, prises par les autorités diplomatiques ou consulaires, n'étaient pas motivées. Toutefois, lors d'un recours contentieux, les motifs du refus étaient communiqués au juge administratif, qui n'exerçait qu'un contrôle minimum et ne sanctionnait que les erreurs manifestes d'appréciation et le respect des conventions internationales, notamment de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, qui garantit le droit à la vie familiale. Par ailleurs, la directive n° 64/221 du 25 février 1964 dispose que « *les raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique qui sont à la base d'une décision le concernant, sont portées à la connaissance de l'intéressé* ».

La loi du 11 mai 1998 revient sur cette absence générale de motivation et prévoit, au contraire, que, dans un certain nombre de cas, la décision de refus de visa d'entrée, qu'il s'agisse de court ou de long séjour, devra être motivée (). Les cas sont visés à l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 : conjoints, parents « à charge » et enfants de Français, familles de ressortissants de l'Union européenne, bénéficiaires du regroupement familial, étrangers autorisés à travailler en France, enfants adoptés, titulaires d'une rente d'accident du travail, parents d'enfants français et étudiants régulièrement inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur. Cette motivation est ainsi introduite pour respecter le droit communautaire, pour protéger un droit et pour montrer l'intérêt de la France à attirer certaines catégories d'étrangers.

Grosso modo, seuls les touristes et les hommes d'affaires peuvent se voir refuser un visa sans motivation.

Une seule limite est apportée : la motivation peut être écartée en raison de considérations tenant à la sécurité de l'État.

Certaines formalités sont allégées. S'agissant des simples visites familiales, le certificat d'hébergement signé par le maire requis auparavant pour obtenir un visa est remplacé par une simple attestation d'accueil. Le nouveau formulaire est disponible dans les mairies, comme les anciens certificats d'hébergement, mais également dans les commissariats et les gendarmeries. L'attestation est remise et visée sur présentation par l'hébergeant d'une pièce d'identité et d'un justificatif de domicile.

Par ailleurs, la loi a supprimé le visa de sortie institué par la loi du 24 août 1993. L'arrêté du 27 janvier 1994 ⁽¹⁾ qui fixait la liste des États dont les ressortissants étaient astreints à cette déclaration avait déjà été abrogé par l'arrêté du 17 octobre 1997 ⁽²⁾.

3.- Les catégories particulières

Il existe de nombreuses catégories particulières dans le droit des visas :

- les travailleurs étrangers souhaitant exercer une activité professionnelle salariée en France ; les commerçants, artisans et industriels ; les travailleurs étrangers autorisés à exercer une profession libérale ou indépendante en France ; les ressortissants étrangers venant exploiter une entreprise agricole en France ; les ingénieurs informaticiens souhaitant exercer une activité professionnelle salariée en France ;
- les artistes étrangers souhaitant exercer une profession artistique ou culturelle salariée en France ;
- les scientifiques étrangers accueillis par des organismes de recherche en France et les membres de leur famille ;
- les étudiants ;
- les ressortissants des États membres de l'Espace économique européen et les membres de leur famille ;
- le conjoint, l'enfant ou l'ascendant étranger non à charge de ressortissants français ; le parent d'enfant français mineur résidant en France ; la famille des étrangers ;
- les mineurs ; les mineurs scolarisés ; les mineurs adoptés ;
- les visiteurs étrangers en France ;

- les anciens combattants dans l'armée française ;
- les étrangers titulaires d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle versée par un organisme français et leurs ayants droit ;
- les réfugiés et apatrides.

Parmi ces catégories, votre Rapporteur voudrait mettre l'accent sur trois d'entre elles, qui ont bénéficié, dans le prolongement de la loi du 11 mai 1998, de mesures récentes : la catégorie des scientifiques, celle des étudiants et, enfin, celle constituée par les bénéficiaires du regroupement familial.

a) Les scientifiques

Dans la logique de la réforme introduite par la loi du 11 mai 1998, le ministère des affaires étrangères a, le 29 mai 1998, adressé aux consulats des instructions relatives aux nouvelles procédures d'attribution des visas aux chercheurs et enseignants chercheurs étrangers de façon à faciliter leur venue en France : il s'agit à la fois de réduire les formalités et de raccourcir les délais d'instruction des demandes. Ce texte a été complété par une circulaire du ministère du 13 juillet 1998 qui publie la liste des organismes susceptibles d'accueillir des scientifiques et un modèle de protocole d'accueil des scientifiques. Une circulaire en date du 30 mars 1994 définissait d'ores et déjà un régime spécifique applicable aux scientifiques de haut niveau.

Par ces nouvelles dispositions, la France entend encourager la venue de ces catégories de demandeurs, au vu d'un contexte de concurrence accrue sur le plan international. Il est en effet « *dans l'intérêt supérieur de notre pays de ne pas se priver de ces compétences, s'il veut se maintenir au plus haut niveau dans les courants d'échanges scientifiques* ». Cette prise de conscience s'était déjà traduite par la création, dans la loi du 11 mai 1998, d'une carte de séjour spécifique portant la mention « scientifique »().

Le nouveau dispositif dispense les intéressés de la procédure d'introduction des travailleurs salariés, qui obligeait le futur employeur à saisir l'Agence nationale pour l'emploi, laquelle instruit le dossier, en publiant notamment une annonce afin de garantir qu'aucun travailleur français ne peut répondre au profil recherché. En cas d'avis favorable, le dossier était transmis à l'Office des migrations internationales (OMI), qui fait passer au futur travailleur, dans son pays d'origine, une visite médicale et organise son voyage. Désormais, la simple présentation d'un protocole d'accueil établi par un établissement d'enseignement supérieur ou un

organisme agréé () entraînera l'attribution du visa.

Seules des raisons d'ordre public pourront dorénavant justifier un refus. Un visa pourra également être délivré au conjoint et aux enfants de scientifiques, selon une procédure spécifique leur évitant les contraintes du regroupement familial.

b) Les étudiants

En novembre 1998, le ministre des affaires étrangères et le ministre de l'éducation nationale ont annoncé la création d'un organisme chargé de la promotion de l'offre française en matière de formation supérieure, l'agence ÉduFrance (Agence de promotion des formations et des échanges éducatifs et scientifiques), groupement d'intérêt public, réunissant grandes écoles, universités et écoles d'ingénieurs. L'objectif est, pour la France, de gagner des parts de marché sur le marché international de la formation.

L'exemple chinois, développé *infra*, montrera, s'il en était besoin, combien difficile s'annonce la mise en œuvre d'une telle politique.

Il reste que la venue d'étudiants en France doit s'accompagner d'une politique des visas ouverte. Cette ouverture a nécessité une modification législative, introduite par la loi du 11 mai 1998, qui impose la motivation de toute décision de refus de visa opposée à un étudiant inscrit. Parallèlement, une nouvelle procédure a été mise en place.

Comme auparavant, les étrangers souhaitant étudier en France devront d'abord trouver une place dans un établissement public ou privé reconnu par l'État, démarche qu'ÉduFrance permettra de faciliter. La coopération entre services culturels et services consulaires est renforcée.

D'une part, les services culturels sont autorisés à présenter les demandes de visa des étudiants dont le projet répond aux objectifs de notre coopération économique, culturelle et scientifique. D'autre part, lorsque les demandes sont déposées directement aux consulats, la cohérence du cursus, nécessaire à l'obtention du visa, sera vérifiée non plus par les services consulaires, mais par les services culturels. Ce dispositif s'accompagne d'un allègement significatif des procédures d'instruction des demandes de visa, en limitant notamment les justificatifs à produire par les étudiants relatifs à leur inscription ou préinscription dans un établissement d'enseignement et à leurs moyens d'existence.

Les refus, désormais justifiés par des éléments objectifs, ne peuvent plus être fondés sur le simple « risque migratoire ». Dans les faits, il est très difficile à l'Administration de refuser un visa à un étudiant

régulièrement inscrit. Le décret n° 99-1 du 4 janvier 1999 relatif à la motivation des refus de visas opposés aux étudiants étrangers en application du 1° de l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers confirme cette orientation : *« Sous réserve de considérations tenant à la sûreté de l'État, les décisions de refus de visa d'entrée en France sont motivées lorsque le refus est opposé à un étudiant étranger qui, souhaitant suivre des études supérieures constituées par un enseignement à caractère universitaire ou une formation à caractère professionnel et nécessitant sa présence sur le territoire français, a fourni, à l'appui de sa demande de visa, une attestation d'inscription ou de préinscription certifiant qu'il est admis dans un établissement d'enseignement ou de formation public ou privé habilité à délivrer des diplômes visés par l'État ».*

La loi prévoit également la délivrance d'un nouveau visa « étudiant concours » aux étrangers désirant s'inscrire dans un établissement dont l'accès est conditionné par le passage d'un entretien ou d'un concours. En cas de succès, les candidats ne seront plus contraints de retourner dans leur pays afin de solliciter un visa d'études. Le nouveau titre, délivré avant les épreuves de sélection, débouchera sur l'attribution d'une carte « étudiant » en cas de réussite.

Parallèlement, de nouvelles modalités de traitement des demandes de visa ont été définies pour le conjoint et les enfants mineurs des étudiants, qui peuvent se voir délivrer, sous conditions de ressources, un visa de long séjour « visiteur ».

c) Les bénéficiaires du regroupement familial

Les bénéficiaires du regroupement familial voient les modalités de délivrance de leur visa modifiées. En effet, dans ce cas, la loi du 11 mai 1998 a imposé la motivation des refus. Les modalités de demande de regroupement familial ont été modifiées par le décret n° 99-566 du 6 juillet 1999 relatif au regroupement familial des étrangers, pris pour l'application du chapitre VI de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ().

Il est notamment précisé que pour être admis sur le territoire français, les membres de la famille du ressortissant étranger doivent être munis du visa d'entrée délivré par l'autorité diplomatique et consulaire après la décision positive du préfet. La demande de visa, dans ce cas, doit être formulée dans un délai qui ne peut excéder six mois à compter de la notification au demandeur de la décision du préfet. L'entrée de la famille sur le territoire français doit intervenir dans un délai qui ne peut excéder trois mois à compter de la délivrance du visa. Au terme de ce délai, l'autorisation de regroupement est réputée caduque.

C.— Les Difficultés d'application

La réforme de 1998 a donné naissance à deux types spécifiques de problèmes : une multiplication des contentieux et un alourdissement de la gestion de la matière visas par les postes consulaires.

1.— Des risques contentieux

En vertu de la réforme apportée par la loi du 11 mai 1998, la décision non motivée de refus de visa peut désormais être beaucoup plus facilement contestée, et ce d'autant plus que la liste de personnes figurant désormais à l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 est longue.

Les demandeurs de visas déboutés ont, de plus en plus, le réflexe d'introduire un recours devant le juge administratif depuis que les délais et voies de recours leur sont indiqués. Le phénomène est particulièrement marqué au Maroc et en Algérie, bien que les visas délivrés soient en forte augmentation dans ces deux pays (voir *infra* deuxième partie II.B.3).

Ainsi, le nombre de recours contentieux contre les refus de visas explose depuis quelques mois.

Comme nous l'avons vu *supra*, le Conseil d'État est compétent en premier ressort pour l'ensemble des décisions, prises à l'étranger, à l'exception des dossiers concernant des ressortissants algériens traités administrativement par le BVA, installé à Nantes, qui relèvent du tribunal administratif de Nantes. La première difficulté vient de cette dichotomie entre les dossiers « algériens » et les autres dossiers, puisqu'il n'y a pas d'appel pour les décisions contestées devant le Conseil d'État.

S'agissant des seuls recours devant le Conseil d'État, les statistiques tendent à montrer que le nombre de dossiers relatifs à des refus de visas enregistrés augmente très fortement depuis septembre 1998 : 63 dossiers en 1997, 353 dossiers en 1998, 876 dossiers sur les cinq premiers mois de 1999.

DOSSIERS ENREGISTRÉS PAR LE CONSEIL D'ÉTAT RELATIFS AUX VISAS (1998-1999)			
	Mois	1998	1999
	Janvier	1	113
	Février	1	155
	Mars	4	225
	Avril	6	236
	Mai	2	147
	Juin	2	–
	Juillet	3	–
	Août	7	–
	Septembre	23	–
	Octobre	40	–
	Novembre	102	–
	Décembre	162	–
	Total	353	876
<i>Source : Conseil d'État.</i>			

Les chiffres concernent essentiellement le Maroc, puis la Tunisie. Deux sous-sections sur dix sont spécialisées sur le problème des visas au sein de la section du contentieux du Conseil d'État.

Selon le ministère des affaires étrangères, il semblerait que, de façon paradoxale, ce phénomène soit plus un contrecoup de la libéralisation de la politique de délivrance de visas que la conséquence de l'application de la nouvelle législation. À l'époque où les visas étaient délivrés au compte-gouttes, ceux qui en obtenaient considéraient bénéficier d'une faveur ; *a contrario*, ceux qui se voyaient opposer un refus estimaient qu'ils rentraient dans le droit commun. Aujourd'hui, celui qui se voit opposer un refus ressent cette décision comme injuste. Cette libéralisation ne s'est pas faite partout en même temps : elle a commencé au Maghreb ; d'un point de vue strictement contentieux, on peut craindre que le même phénomène se déroule en Afrique noire.

Mais, il reste que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 11 mai 1998, la décision de refus de visas est systématiquement assortie de l'indication des voies de recours. L'hypothèse a été faite de l'existence, au niveau local, d'« officines » d'avocats spécialisées dans la rédaction des requêtes. Or, l'examen de celles-ci ne corrobore pas cette hypothèse : il n'y a pas, en effet, de requêtes types.

Pour les étudiants, et notamment pour ceux venus du Maghreb, il est probable que les demandes de visas vont être particulièrement nombreuses aux mois d'août, septembre et octobre. Et comme le cas des étudiants nécessite une motivation de refus, il est à craindre que durant ces mois une forte hausse des requêtes soit enregistrée.

Pour le Conseil d'État, si les affaires ne sont pas difficiles à régler sur le fond, elles posent indubitablement problème en termes de chiffres. Si l'on raisonne sur les quatre premiers mois de 1999, hors le phénomène de séries, sur la base d'un rythme de 10.000 affaires par an, 1.600 affaires ont été enregistrées par le Conseil en 1998, 3.000 affaires l'ont été en 1999. La moitié de la différence entre les deux chiffres est le fait des visas, l'autre moitié étant constituée par les jugements d'appel de reconduite à la frontière en liaison avec l'opération de régularisation lancée en 1997. Les services de la section du contentieux chargés du greffe, de l'identification, de la saisie, et pour lesquels peu importe la difficulté juridique de l'affaire, ont dû faire face à un doublement des affaires enregistrées. La difficulté est renforcée par la faible qualité des requêtes : difficulté de distinguer patronyme et prénom, d'identification du requérant, question sur le but de la requête (simple plainte ou demande d'annulation, *etc.*). Nous verrons *infra* que ce phénomène pose également d'importantes difficultés de gestion aux services centraux compétents du ministère des affaires étrangères.

En outre, depuis une disposition introduite en 1994, chaque requête est assujettie à un droit de timbre de 100 francs. Une requête qui ne satisfait pas à cette obligation est irrecevable. La règle veut que le Conseil d'État n'oppose pas l'irrecevabilité tant qu'il n'a pas de réponse à un courrier indiquant au requérant le défaut de timbre : ce dernier dispose d'un mois pour régulariser. Or, sur place, les chancelleries et les consulats ne peuvent pas délivrer de timbres depuis une modification récente des règles de la comptabilité à l'étranger. La situation est absurde : les requêtes n'ont pas de timbre ; le Conseil écrit aux intéressés ; les requérants ne peuvent régulariser (plus de la moitié sont concernés) ; ils ne peuvent se procurer de timbre qu'auprès de personnes résidant en France.

Les requêtes qui sont adressées au Conseil sont, pour moins de la moitié, des décisions devant faire l'objet d'une motivation. Les autres sont souvent fondées sur l'invocation de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, qui garantit le droit à la vie familiale. Le Conseil d'État a pu annuler des refus de visas sur cette base.

Dans de nombreux cas, les requêtes sont informelles, ne sont pas motivées. Le Conseil répugne à faire payer le droit de timbre aux requérants, alors qu'il est en voie de rejeter la requête. Il faut faire des tris préalables, distinguer celles des requêtes qui ne sont pas motivées, ne comportent aucun moyen de droit, sans même que ces requêtes soient communiquées au ministère des affaires étrangères ; dans ce cas, le Conseil rejette. Dans les premières décisions rendues, le Conseil a rejeté plusieurs requêtes sur la base de l'irrecevabilité.

Auparavant, les contestations de refus de visas venaient des pays « classiques » ; les recours étaient présentés par des avocats et motivés. Aujourd'hui, les recours venus du Maghreb n'ont plus rien à voir. Dans un premier temps, le Conseil d'État a attendu pour avoir une masse d'affaires suffisamment importantes. Puis, il a examiné le bien-fondé des motivations, les plus faibles possibles ; il aurait été tentant de faire preuve d'une extrême bienveillance et de transmettre ces dossiers au ministère des affaires étrangères pour examen ; mais les masses de recours enregistrées interdisaient cette solution, et ce d'autant plus que le ministère des affaires étrangères n'a pas les moyens de présenter des mémoires en défense sur de très nombreux recours (voir *infra*). L'irrecevabilité est opposée aux requêtes inconsistantes : le droit de timbre n'est pas demandé ; le ministère des affaires étrangères n'est pas sollicité. Une trentaine de cas seulement ont été jugés jusqu'à aujourd'hui ; les « modèles » ont été jugés, désormais les décisions devraient être rendues plus rapidement.

Le fait qu'une décision de refus de visa n'ait pas à comporter de motivations et qu'il n'y ait pas de règles très précises commandant les décisions de refus et d'octroi ne signifie pas que le juge administratif ne peut pas exercer un contrôle et demander à l'Administration de justifier que cette décision n'a pas été prise pour des raisons étrangères au droit. Ainsi, des cas de personnes travaillant à Genève et qui voulaient obtenir des visas de long séjour pour vivre dans les départements transfrontaliers ont été examinés ; les préfets avaient motivé leurs refus sur le fondement de la création potentielle de déséquilibres ; le Conseil d'État a annulé.

Il est paradoxal que le Conseil d'État connaisse désormais 2.000 affaires de visas (20 % de l'activité juridictionnelle annuelle moyenne) alors même que la réforme de 1987 était destinée à déconcentrer l'activité juridictionnelle et à ne maintenir en premier ressort devant le Conseil d'État que les affaires les plus importantes.

2.- Des lourdeurs de gestion

Inévitablement, la libéralisation de la politique des visas et sa traduction juridique ont entraîné un surcroît de charges pour les services consulaires.

Les textes restent difficiles à assimiler et à appliquer.

Les flux ont augmenté. L'examen des conséquences de la loi du 11 mai 1998 sur l'activité de la sous-direction de la circulation des étrangers permet de mesurer les contraintes sur la charge de travail des services compétents. En effet, la sous-direction a la responsabilité d'examiner tous les dossiers devant faire l'objet d'un refus et de rédiger les motifs à communiquer aux demandeurs. La loi entraîne, par ailleurs, la nécessité pour la sous-direction de contrôler de très près, sur le plan juridique, les décisions à prendre. Elle induit une augmentation sensible des recours hiérarchiques et des recours contentieux.

Le problème majeur auquel va devoir faire rapidement face la sous-direction est celui du traitement des recours contentieux contre les refus de visas. Si le rythme annuel se maintient (une dizaine de requêtes reçues chaque jour par le seul Conseil d'État et une demi-douzaine par le tribunal administratif de Nantes), la sous-direction devrait avoir à traiter plus de 4.000 dossiers en 1999, alors même qu'elle n'a pu en traiter que 121 en 1998. Cette nouvelle activité nécessiterait de renforcer les effectifs du service de près d'une dizaine d'agents qualifiés et formés au contentieux administratif.

L'accroissement de l'activité est non seulement causé par la motivation des refus de certaines catégories de visas, mais également par l'allongement de certaines procédures, comme celles qui sont applicables aux demandes déposées par des étudiants.

**LAISSER CETTE PAGE BLANCHE SANS
NUMEROTATION**

DEUXIÈME PARTIE

LE SERVICE DES VISAS : LE PLUS PAUVRE DES PARENTS PAUVRES

Incontestablement, la politique des visas traduit les valeurs que la France souhaite incarner sur le plan international : liberté, ouverture, intégration, respect de la personne humaine et défense des droits de l'homme. Cette identité se fonde sur deux attitudes complémentaires : ouverture des frontières et contrôle des risques migratoires. Rien ne sert d'ouvrir sans discernement les frontières. En effet, faute de pouvoir assurer et garantir à chaque nouvel arrivant une situation sociale et économique satisfaisante, la France ne peut accepter l'ensemble des demandes et « *accueillir toute la misère du monde* ». S'ajoutent à ces considérations les risques d'insécurité, liés au développement des réseaux criminels et terroristes. Pour accueillir mieux, qu'il s'agisse de court ou de long séjour, la France doit sélectionner les demandes. Or, cette sélection commence dans les bureaux des visas de nos postes consulaires.

C'est pourquoi, il est particulièrement important que la France, dans ce domaine précis, ait les moyens de ses ambitions. Le service des visas doit faire face à une gestion de flux très importants et sensibles. L'enjeu est de taille, les moyens qui y sont consacrés manifestement insuffisants. Cette situation est à l'image de celle du budget des affaires étrangères en général, maltraité depuis de nombreuses années.

Pour analyser de manière plus précise l'état des services des visas, votre Rapporteur s'est attaché à disposer d'un instantané de la situation des consulats français. Pour ce faire, il a été amené à envoyer un questionnaire à l'ensemble des postes diplomatiques et consulaires français (). Des réponses reçues, il ressort un paysage très contrasté, qui reflète parfois la **situation du pays concerné** – la délivrance de visas en Guinée Équatoriale ne peut se faire dans les mêmes conditions qu'à Moscou –, parfois les **manques criants de moyens de l'administration** française – un agent traite près de 10.000 dossiers par an à Johannesburg ().

Les crédits alloués au ministère des affaires étrangères pour assurer des missions qui sont au cœur des prérogatives régaliennes de l'État sont, depuis plus de dix ans, la cible de baisses régulières. C'est dans ce contexte de rigueur généralisé que les consulats, et plus particulièrement les services des visas, doivent faire face à des tâches de plus en plus diversifiées et de plus en plus lourdes, et ce dans des contextes des plus variés.

I.- Un budget des affaires ÉtrangÈres en « peau de chagrin »

Depuis des années, le budget des affaires étrangères subit de fortes baisses dans les lois de finances initiales, accompagnées d'importantes mesures de régulation en cours d'exécution. Ce n'est qu'en 1999 que le budget des affaires étrangères a été, enfin, un budget stabilisé, après une longue période de baisses successives importantes entre 1993 et 1997.

Évolution du budget des Affaires ÉtrangÈres (1) dans le budget gÉNÉral de l'État (1992/1999) (en millions de francs)					
Année	Section des affaires étrangères	Section de la coopération	Total	Budget général de l'État	Part des affaires étrangères (en %)
1992	14.094	8.145	22.239	1.321.856	1,68
1993	14.890	8.095	22.985	1.410.129	1,63
1994	14.699	7.770	22.469	1.436.333	1,56
1995	15.813	7.526	23.339	1.507.869	1,55
1996	15.034	7.287	22.321	1.541.314	1,45
1997	14.462	6.724	21.186	1.564.017	1,35
1998	14.431	6.490	20.921	1.586.670	1,32
1999	—	—	20.775	1.623.595	1,28

(1) lois de finances initiales, sauf projet de loi de finances en 1999.
Source : d'après documents budgétaires.

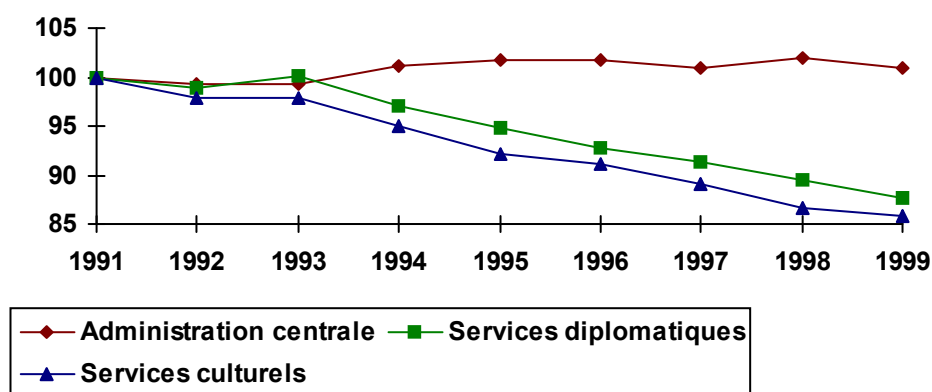
Parallèlement, la diminution des effectifs, permanente depuis une décennie, s'est poursuivie en 1999. Le tableau ci-après donne le détail des évolutions des effectifs budgétaires :

Évolution des effectifs budgÉtaires du ministÈre des Affaires ÉtrangÈres (1995-1999)							
		LFI 1995	LFI 1996	LFI 1997	LFI 1998	PLF 1999	1999/1998 (en %)
	Administration centrale	3.067	3.064	3.042	3.072	3.039	-1,07
Affaires étrangères	Postes	4.846	4.752	4.678	4.579	4.490	-1,9
	Services culturels	996	986	963	937	929	-0,8
Sous-total		8.909	8.802	8.683	8.588	8.458	-1,5
	Administration centrale	655	649	637	630	625	-0,79
Coopération	Missions	384	375	366	364	356	-2,20
	Centres médico-sociaux	39	38	38	35	35	0,00
Sous-total		1.078	1.062	1.041	1.029	1.016	-1,26
Total		9.987	9.864	9.724	9.617	9.474	-1,49

(1) y compris 5 chiffreurs en poste dans les départements d'outre-mer pour les effectifs des postes entre 1995 et 1997.
Source : documents budgétaires.

En 1990, les effectifs des affaires étrangères s'élevaient à 10.775 personnes. La chute est donc brutale. La régression des effectifs en poste à l'étranger est patente.

**Evolution des effectifs du ministère des Affaires étrangères
hors Coopération
(indice 100 en 1991)**



II.- Des situations très contrastées selon les consulats

Le récent conflit du Kosovo et les flux de population qu'il a suscités ont, de nouveau, mis en avant le caractère essentiel d'une politique des visas cohérente et bien organisée. Face à la crise, les services français, à l'instar des services allemands, italiens ou britanniques, ont dû répondre d'une manière extrêmement rapide à l'afflux des réfugiés. Cette gageure illustre la nécessité, pour les services de visas, central comme déconcentrés, de disposer de moyens suffisants et adéquats pour faire face à des situations très variées.

A.- Un paysage consulaire marqué par la diversité

Le **réseau consulaire de carrière** () comprend 221 postes qui se répartissent en 116 sections consulaires d'ambassade, 87 consulats généraux et 18 consulats de plein exercice. Deux autres catégories de postes, qui sont rattachés à des postes de plein exercice et se présentent comme leurs extensions fonctionnelles peuvent être ajoutées à ces 221 postes : 8 chancelleries détachées (), 4 antennes consulaires (), une section d'intérêts français près l'ambassade de Roumanie à Bagdad (Iraq) et une section d'intérêts français près l'ambassade de Suisse à Belgrade (République fédérale de Yougoslavie).

Le continent européen (Union européenne, autres pays d'Europe occidentale, centrale et orientale et pays de l'ex-Union soviétique) regroupe près d'un tiers des postes consulaires (73 postes), alors que l'on y compte la moitié des Français immatriculés dans le monde (461.000 sur 890.000). Rapporter ce fait n'est pas innocent : en effet, c'est souvent plus l'importance de la communauté française expatriée qui détermine la création d'un consulat que l'activité du service des visas. Votre Rapporteur estime qu'un équilibre doit être trouvé entre ces deux impératifs dans le redécoupage nécessaire de la carte consulaire.

L'examen des différentes réponses aux questions posées par des parlementaires et relatives aux causes de fermeture de certains consulats tend à montrer que ces deux préoccupations sont souvent difficiles à concilier. Un seul exemple suffira à illustrer cet état de fait, celui de la fermeture de l'antenne consulaire d'Oujda au Maroc, située à la frontière avec l'Algérie () :

« Dans le cadre du remodelage de la carte diplomatique et consulaire, le département a décidé de la fermeture de l'antenne consulaire à Oujda à la date du 30 mai 1992. L'évolution de la colonie française constatée ces dernières années entraîne une baisse de volume des activités consulaires classiques. Le secteur d'activité susceptible de justifier notre présence à Oujda est celui de la délivrance des visas. Or, il est apparu impossible d'installer le réseau mondial visa à Oujda alors que notre consulat à Fès, en voie de modernisation, pourra, grâce à ce réseau, traiter efficacement l'ensemble des demandes de visas. En outre, la sécurité de l'antenne consulaire à Oujda n'apparaissait plus satisfaisante du fait de l'impossibilité d'utiliser la valise diplomatique et de la suppression de la gratuité des visas qui pose des problèmes de sécurité afférents à la collecte, à la centralisation et au transfert de fonds. »

Les chiffres présentés *supra* sont relativement stables, compte tenu du rythme d'ouvertures et de fermetures de postes observé ces dernières années.

Les postes consulaires exercent leur activité dans le cadre d'une circonscription consulaire, à l'exception des chancelleries détachées qui fonctionnent au sein de la circonscription du poste de rattachement et des antennes consulaires ().

Votre Rapporteur souhaite insister sur l'existence d'une forme de représentation qu'il conviendrait sans doute de développer afin de réduire la carte consulaire de carrière. Il existe, en effet, parallèlement à ce

réseau de postes consulaires de carrière et en périphérie de celui-ci un important réseau d'environ 534 **agences consulaires**, qui n'ont généralement pas d'attribution en matière de visas et dont les titulaires, dits « consuls honoraires » ne sont pas des agents de l'État. Exerçant leurs fonctions de manière bénévole, ils n'ont d'ailleurs avec lui, ni lien salarial, ni véritable subordination hiérarchique. Près de 60 % d'entre eux sont de nationalité étrangère, les autres sont français ou binationaux. Ces agences exercent dans le cadre de la circonscription consulaire du poste de rattachement. Leur compétence territoriale se limite généralement à la ville où elles sont implantées ou à ses environs immédiats et, en cas d'insularité, à l'ensemble du territoire de l'île si aucune autre agence du pays d'envoi n'y exerce. Fixées par un décret de 1976, les attributions des agents consulaires se limitent pour l'essentiel à une assistance administrative de base pour les Français résidents ou de passage. Ces compétences sont néanmoins variées et peuvent aller, selon l'expérience ou la nationalité des agents, de la délivrance de certificats de vie ou de résidence à la certification de traductions ou de conformité à l'original de photocopies de documents, de la délivrance de titres de voyage au recueil des procurations de vote des Français puis à leur transmission aux consuls pour signature. Dans certains ports, les agents consulaires peuvent être dotés d'attributions dans le domaine maritime. Le réseau d'agences consulaires constitue ainsi, sans se substituer à eux, un **utile relais de l'action de nos postes** de carrière.

B. – Des niveaux d'activité très variables

Si elle s'est globalement accrue, l'activité des consulats et des services des visas en particulier est devenue plus complexe et varie considérablement d'un poste consulaire à l'autre.

1. – Une tendance générale à la hausse

L'augmentation de l'activité des services des visas ferait l'objet d'une gestion plus aisée si elle ne s'accompagnait d'un **accroissement fort des tâches consulaires en général**, alors que le nombre de postes et sections consulaires tend à régresser : il est passé de 260 en 1994 à 228 aujourd'hui, après les 5 fermetures décidées récemment. Le personnel titulaire qui est affecté a diminué parallèlement de 3 % entre 1995 et 1998, alors même que la charge de travail a augmenté, et ce pour plusieurs raisons.

La première raison est liée à l'accroissement et à la mobilité plus forte des communautés françaises à l'étranger. La deuxième est

constituée par l'augmentation forte des flux touristiques.

Par ailleurs, si certaines fonctions traditionnelles sont devenues marginales (en matière maritime ou douanière, par exemple), le double rôle de protection et de gestion des communautés françaises à l'étranger s'est développé fortement ces dernières années.

D'une part, les **compétences administratives de nos consulats se sont diversifiées et amplifiées**. Désormais, avec la multiplication du nombre de binationaux, le consul est de plus en plus sollicité pour des questions complexes de droit international privé (droit de la famille, affaires matrimoniales, reconnaissance et nationalité des enfants, nationalité des intéressés). Le rôle social des consulats s'est également étendu, comme en témoigne la mise en place de multiples commissions locales présidées par le consul, que ce soit pour l'attribution de bourses scolaires, la recherche d'emploi, la distribution d'aides sociales, ou encore l'instruction des dossiers d'adoption.

En outre, avec le développement du contentieux, à la suite par exemple du refus de délivrance d'un document de voyage ou d'un visa, ou de la transcription d'actes de l'état civil, les consulats doivent désormais consacrer une part non négligeable de leur temps à la préparation de mémoires en défense ou de réponses pertinentes à des requêtes pressantes d'avocats. De nombreuses autres tâches se sont ajoutées : développement des activités électorales, avec la tenue de deux listes distinctes et avec l'ouverture de bureaux et de centres de vote pour les élections au Conseil supérieur des Français à l'étranger et pour les élections nationales ; augmentation du nombre de demandes de transcription d'actes de l'état civil ; apposition d'une nouvelle mention lors de la délivrance de certificats de nationalité française depuis le 1^{er} septembre 1998.

Enfin, une **part croissante de l'activité des consulats concerne les étrangers**. La délivrance des visas, comme nous l'avons vu *supra*, s'insère de plus en plus dans un environnement juridique complexe (motivation, contentieux, lutte contre la fraude), alors même que le nombre de demandes de visas tend globalement à augmenter d'une année sur l'autre (+ 4 % entre 1995 et 1998). Cet accroissement des demandes provient de plus en plus de ressortissants de pays à fort risque migratoire. Ainsi, entre 1995 et 1998, les demandes de la part d'Algériens ont crû de 45 %, celles de nationaux de pays d'Afrique subsaharienne de plus de 50 %. Parallèlement, les instructions de dossiers de réfugiés sont devenues de plus en plus nombreuses (voir cas actuel de nos sections consulaires à Tirana, en Albanie, et à Skopje, en Macédoine).

En 1998, plus de **2 millions de visas ont été délivrés** par les postes, au lieu de 1,9 million en 1997.

D'autre part, en raison du **renforcement de l'Union européenne**, nos consulats dans les pays tiers sont tenus d'apporter une **assistance aux ressortissants des quatorze autres pays** de l'Union, dès lors qu'ils n'y sont pas représentés.

En premier lieu, le travail de nos consulats au sein de l'Union européenne n'a pas diminué dans la mesure où l'harmonisation des procédures administratives (pour les pièces d'identité par exemple) qui devrait découler du développement du concept de citoyenneté européenne n'a pas encore pris forme dans le cadre du « troisième pilier ». L'article 8 C du traité sur l'Union européenne ⁽¹⁾ implique une coopération consulaire renforcée dans les pays tiers. Dans la mesure où, après celle de l'Italie, notre présence consulaire à travers le monde est la plus dense, la charge de travail qui en découle ne pourra que s'en trouver considérablement alourdie. Il en sera ainsi particulièrement en Afrique, où peu de nos partenaires sont représentés.

Une décision européenne, adoptée en 1995 ⁽²⁾, prévoit d'ores et déjà cinq domaines de protection : l'assistance en cas de décès, l'assistance en cas d'accident ou de maladie grave, l'assistance en cas d'arrestation ou de détention, l'assistance aux victimes de violence, l'aide au rapatriement des ressortissants de l'Union en difficulté. Dans le cadre de cette coopération consulaire européenne en pays tiers, **les consulats des pays membres de l'« espace Schengen » sont habilités pour délivrer tous les visas ordinaires**, à l'exception des visas de longue durée, **permettant d'entrer dans le territoire des autres États de la zone**.

2.– Une complexité croissante

En raison du développement de la fraude, la fonction de contrôle, et plus précisément celle des services des visas, particulièrement dans certains pays africains et asiatiques, a entraîné une surcharge de travail.

Si elle a toujours existé, **la fraude s'est récemment amplifiée**. Elle tend de plus en plus à produire des documents authentiques quant à leur forme, mais non quant à leur contenu. Il s'agit de « faux authentiques ».

En matière de visa, les conditions favorables relatives au séjour accordées par la loi du 11 mai 1998 précitée aux membres de famille de ressortissants français incitent certains demandeurs à falsifier les données relatives à leur état civil pour tenter d'en bénéficier. Or, **les postes consulaires sont mal armés face à ce type de fraude**, difficile à déceler, et qui suppose de rechercher un faisceau d'indices convergents permettant de refuser le visa. Les exemples des postes américains ou allemands qui, dans certains pays comme le Pakistan, ont les moyens de payer des enquêteurs susceptibles de se rendre dans les provinces pour vérifier les déclarations de certains demandeurs, paraissent fort loin de l'« amateurisme » de nos postes consulaires surchargés et démunis face à ce genre de problèmes.

De la même façon, en cas de demande de transcription d'actes dans les pays où l'état civil local est en état de déliquescence, la vérification systématique de l'acte étranger est devenue indispensable. Elle suppose un surcroît très important de travail lors de l'instruction du dossier et suscite des difficultés juridiques et administratives lorsque les services d'état civil étranger ne donnent aucune réponse. Il n'est pas rare, dans ces conditions, que le délai de traitement des dossiers dépasse un ou deux ans.

Enfin, le **rôle politique, économique et culturel des consulats**, en particulier en Europe et dans les pays fédéraux, **tend à croître**.

3.- Des variations géographiques

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le faire remarquer, la matière des visas est intimement liée au contexte du pays concerné. C'est pourquoi chaque service des visas doit faire face à des problèmes spécifiques et avec des moyens très différents.

Comme le montre le tableau ci-après, au-delà de la progression générale du nombre de visas demandés, mais également de visas délivrés (témoignage de la libéralisation de la politique), il faut constater une grande variation des chiffres en fonction de la zone géographique considérée.

STATISTIQUES PROVISOIRES DES VISAS DEMANDÉS ET DÉLIVRÉS EN 1996 ET 1998						
Zones géographiques	1996		1998		Évolution (en %)	
	Demandés	Délivrés	Demandés	Délivrés	Demandés	Délivrés
Afrique	261.065	199.592	374.044	306.501	+ 43,3	+ 53,6
Amériques (1)	244.462	227.656	213.063	199.458	- 12,8	- 12,4
Asie et Océanie (2)	476.768	435.087	461.554	430.536	- 3,2	- 1,0
Europe et ex-Union soviétique	701.699	596.217	770.935	665.311	+ 9,9	+ 11,6
Maghreb	319.302	155.949	451.259	244.618	+ 41,3	+ 56,9
Moyen-Orient	195.539	179.869	227.195	211.937	+ 16,2	+ 17,8
Total	2.198.835	1.794.370	2.498.050	2.058.361	+ 13,6	+ 14,7
<i>(1) suppression du visa de court séjour ordinaire, en 1996, pour les Brésiliens et les Mexicains, en 1997, pour les Paraguayens, et en 1998, pour les Costaricains, les Salvadoriens, les Guatémaltèques, et les Honduriens.</i>						
<i>(2) suppression du visa de court séjour pour les Australiens à compter du 1^{er} août 1998.</i>						
<i>Pour mémoire : suppression en 1999 du visa de court séjour pour les Vénézuéliens, les Équatoriens et les ressortissants des trois États baltes.</i>						
<i>Source : ministère des Affaires étrangères.</i>						

De la même façon, **les taux de refus des visas varient considérablement selon les pays d'origine**. En tout état de cause, le calcul de ces taux pose problème : en effet, certains consulats incluent dans leurs statistiques de refus les dossiers qui ont été rejetés parce qu'incomplets.

En **Afrique**, hors Maghreb, les visas délivrés ont augmenté de 53,6 % entre 1996 et 1998. Tous les ressortissants africains sont soumis à l'obligation de visa. Deux nationalités sont soumises à consultation du

ministère de l'intérieur pour appréciation du risque sécuritaire. Les trois pays de la région des grands lacs, République Démocratique du Congo, Rwanda et Burundi, sont soumis à consultation de la direction géographique pour avis dans certains cas. À l'exception de ces nationalités, les visas de court séjour et de long séjour pour études sont délivrés directement par les postes. Les autres visas de long séjour sont soumis à la consultation de l'administration centrale des affaires étrangères. L'année 1998 a vu une sensible augmentation du nombre de visas délivrés : + 32% par rapport à 1997. Cette augmentation porte principalement sur les visas de court séjour (ordinaires de 58,8 % et de circulation + 96,7 %), délivrés suivant une procédure simplifiée depuis la mise en place de la nouvelle législation sur les familles de Français.

Le principal problème pour les postes consulaires réside dans l'évaluation du risque migratoire. En effet, de nombreux Africains ayant des membres de leur famille résidents en France ou ayant acquis la nationalité française, il est délicat d'estimer si les invitations pour court séjour ne cachent pas un désir d'installation en France. Les nombreux articles de presse locale afférents aux réseaux de faussaires et escrocs en tout genre spécialisés dans la course aux visas illustrent bien les difficultés des postes à estimer la fraude documentaire tant pour les demandes de visas pour tourisme (titres de voyage, attestations) qu'à titre familial. L'authentification des documents d'état civil produits à l'appui des demandes en qualité de membres de famille de Français est toujours difficile, parfois impossible, les autorités locales ne donnant pas suite aux requêtes des consulats. Le cas du Mali illustre parfaitement cette réalité (cf. troisième partie III).

Le nombre des visas délivrés par nos postes dans le **Maghreb** a crû de 67 % de 1996 à 1998. Le cas de l'Algérie fera l'objet de longs développements ci-après (voir *infra* troisième partie II). Quant aux ressortissants marocains et tunisiens, ils sont soumis à l'obligation de visa à l'exception des titulaires de passeports diplomatiques. Les visas de court séjour sont délivrés directement par nos postes ainsi que les visas de long séjour pour études. Les autres visas de long séjour sont soumis à la consultation du Département. En 1998, nos consulats au Maroc et en Tunisie ont enregistré une augmentation importante du nombre total des demandes de visas (+ 25 % de 1997 à 1998). Cette augmentation s'explique par la mise en place de la nouvelle législation des visas, qui a notamment simplifié la procédure d'entrée en France des ressortissants étrangers enfants ou ascendants de Français. En ce qui concerne les étudiants, la nouvelle politique a pour effet de faciliter l'obtention du visa pour la France, d'où une progression de plus de 50 % du nombre total de visas délivrés pour études. Il est à noter enfin une nette progression des visas de

circulation et des visas professionnels. Ainsi, les chiffres de 1998 révèlent les efforts faits par nos représentations consulaires pour faciliter aux ressortissants de ces pays l'obtention des visas pour la France, efforts se traduisant notamment par des délais d'instruction plus courts.

La principale difficulté rencontrée par nos postes au Maroc et en Tunisie reste le problème du risque migratoire. Il n'est pas toujours évident de bien évaluer ce risque, surtout lorsqu'il s'agit de demandes formulées par des personnes sans ressources ni situation stable dans leur pays d'origine, et dont un (ou plusieurs) membre(s) de famille se trouve(nt) en France. Ce sont ces demandes qui forment le gros du contingent des décisions de refus prises par nos postes. Nos représentations consulaires en Tunisie et au Maroc doivent, en outre, faire face au problème de la fraude documentaire. Les ressortissants originaires du Maghreb sont à l'origine de 89 % des recours contentieux présentés en 1998.

En **Europe**, une grande partie des ressortissants européens sont dispensés de visas de court séjour pour entrer en France. Outre les membres de l'Espace économique européen (EEE), soumis à une réglementation privilégiée, les nationalités des pays suivants sont également exemptées de visa de court séjour : les trois pays baltes (depuis le 1^{er} mars 1999), la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Croatie et la Slovénie. En ce qui concerne les autres nationalités, les visas de court séjour sont délivrés directement par nos postes ainsi que les visas de long séjour pour études. Les autres visas de long séjour sont soumis à la consultation du Département. En 1998, nos consulats en Europe ont enregistré une légère augmentation du nombre des visas délivrés (+ 11,6 % depuis 1997). Par catégories de visas, cette augmentation est plus particulièrement sensible en matière de visas de circulation (+ 63,4 %) et de visas de long séjour pour études (+ 54 %).

En **Amérique**, plusieurs accords bilatéraux ont, comme pour les pays européens, dispensé de visa de court séjour de nombreuses nationalités nord, centre et sud-américaines. Restent notamment soumis à l'obligation de visa de court séjour : la Bolivie, la Colombie, Cuba, la République Dominicaine, Haïti, le Pérou et le Surinam. En ce qui concerne ces nationalités, les visas de court séjour sont délivrés directement par nos postes, ainsi que les visas de long séjour pour études. Les autres visas sont soumis à la consultation du Département.

En 1998, nos consulats en Amérique ont enregistré une diminution du nombre des visas délivrés de l'ordre de 12,4 %. Cette baisse résulte des décisions bilatérales prises durant cette période en matière de suppression des visas de court séjour. Malgré cette diminution, on relève

une hausse sensible de certains types de visas : visas de circulation avec 4,29 % de progression, les visas de long séjour temporaire avec une augmentation de 33,4 %, les visas relevant de l'Office des migrations internationales (OMI) avec 34 % de croissance et les visas pour étudiants qui progressent de 14 %.

Les problèmes rencontrés par les postes consulaires en Europe et en Amérique touchent essentiellement les conditions d'accueil d'un public de plus en plus nombreux (Moscou notamment), la nécessité d'apprécier le risque migratoire présenté par certaines nationalités et le risque pour la sûreté publique, présenté par certaines populations (trafic international de stupéfiants, existence de groupes mafieux, réseaux de trafics d'êtres humains dans certains pays).

Sur la période 1997-1998 il a été enregistré pour l'ensemble des quinze postes relevant du secteur **Moyen-Orient** une augmentation du nombre des visas délivrés de 5,8 %. De 1996 à 1997, cette augmentation s'est élevée à 17,8 %. Les ressortissants de sept pays sont soumis, y compris pour les courts séjours, à l'obligation de consultation du ministère de l'intérieur et des partenaires « Schengen ». Cette procédure nécessite un délai de dix à quinze jours. La possibilité de se voir délivrer un visa de circulation ou, à titre exceptionnel, un visa à validité territoriale limitée, reste cependant ouverte. Le nombre de visas accordés à des étudiants est en augmentation sensible, en particulier au Liban (526 visas délivrés en 1998 contre 465 en 1997), en Syrie (230 en 1998 contre 186 en 1997) et en Iran (102 en 1998 contre 76 en 1997).

Les demandeurs originaires des quinze pays traités par le secteur ne constituent pas une menace importante sur le plan migratoire mais le risque sécuritaire est réel dans quelques cas (intégrisme, terrorisme, *etc.*) et la vigilance doit être constante compte tenu de la sensibilité de certaines demandes.

En **Asie** et en **Océanie**, tous les pays de la zone sont soumis à visa de court séjour, exception faite de l'Australie, de Brunei, de la Corée du Sud, du Japon, de la Malaisie, de la Nouvelle-Zélande et de Singapour. Certains pays présentent des risques migratoires, à l'image du Pakistan ou de la Chine que l'on étudiera avec plus de détail ci-après (voir *infra* troisième partie I). Tous nos postes consulaires dans ces pays sont confrontés aux problèmes liés à la fraude, qui se traduit par la présentation de documents falsifiés, par la présentation de faux documents en apparence authentique, obtenus par corruption ou complaisance (actes d'état civil notamment), et par des tentatives de détournement de procédure pour s'établir en France. Le Pakistan connaît un phénomène de fraude et de

corruption de grande ampleur : faux documents, recommandations de complaisance émanant d'autorités civiles ou religieuses, ou de sociétés. Nos postes d'Islamabad et de Karachi y éprouvent de grosses difficultés pour vérifier l'authenticité des documents produits (actes d'état civil notamment). Tous nos partenaires Schengen ont mis en place une procédure efficace d'authentification par l'intermédiaire de cabinets d'avocats.

Ces éléments ne conduisent qu'à un constat, celui de l'insuffisance des moyens de nos services des visas pour faire face à des flux de plus en plus importants et de plus en plus complexes.

III.— Un constat général d'insuffisance

Les faits sont simples. Des effectifs limités gèrent d'importants flux de circulation avec des moyens matériels insuffisants. 150 titulaires et environ 600 recrutés locaux, qu'il s'agisse de contractuels ou de vacataires, gèrent plus de 2,3 millions de demandes de visas par an.

Au 13 juillet 1999, 176 postes ont répondu au questionnaire de votre Rapporteur (). Il ressort des réponses reçues que les services des visas connaissent effectivement à la fois des problèmes d'effectifs et des problèmes d'aménagement des locaux, questions qui, si elles ne sont pas résolues, ne manqueront pas d'affaiblir les positions de la France à l'étranger et d'accroître les risques d'immigration irrégulière.

A.— Un personnel négligé

Le personnel est insuffisant en nombre. Il n'est pas suffisamment qualifié. De plus, le recours à des agents non titulaires tend à croître. Ce dernier point pose également des problèmes de précarité et de sécurité.

La charge de travail entre 1997 et 1998 a augmenté d'environ 20 %, ce qui s'est traduit inévitablement par des tensions sur les effectifs. En 1997, selon une enquête réalisée par la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France, chaque agent traitait en moyenne 3.800 dossiers par an. En 1998, ce ratio s'élève à **4.500 dossiers par an et par agent**, ce qui correspond au traitement de 2,25 millions de demandes de visas par 494 agents en équivalent temps plein, soit une augmentation de 18 % par rapport à l'année précédente.

Parmi les postes délivrant plus de 6.000 visas par an, 19 connaissent d'importants problèmes d'effectifs. Les postes de Taipei, de Johannesburg (Afrique du Sud), New Delhi et Bombay (Inde), Istanbul

(Turquie), Kiev (Ukraine) et Minsk (Biélorussie) sont sans doute les plus affectés.

Les **trois quarts des agents** affectés dans les services des visas sont des **recrutés locaux**, dont près d'un tiers sont de nationalité étrangère.

À l'image de ce qui existe pour une grande partie du personnel employé dans les postes diplomatiques et consulaires, la précarité du personnel dans les services des visas est considérable.

Des efforts ont été entrepris ces dernières années. Le 14 mai 1996, tous les syndicats du ministère des affaires étrangères ont signé un protocole d'accord sur la résorption de l'emploi précaire, tandis qu'une loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire comprenait un titre I^{er} sur la résorption de l'emploi précaire, susceptible de fournir un cadre à la titularisation par concours des agents recrutés localement. Or, compte tenu des difficultés pratiques d'organisation de concours à l'étranger, très peu d'intégrations ont été réalisées dans ce cadre, laissant le problème de la précarité entier dans les services des visas.

Mais la situation générale reste inquiétante, comme l'a souligné M. Pierre Amiot, ministre plénipotentiaire, dans son rapport sur *Les personnels de recrutement local du ministère des affaires étrangères* de mars 1999. La misère des services des visas est encore plus criante.

À la précarité s'ajoute inévitablement un risque de **sécurité**. Dans 16 postes la proportion d'étrangers est particulièrement importante. Ainsi, en Turquie, trois agents sur quatre à Ankara et cinq sur sept à Istanbul sont de nationalité turque, pour traiter 73.000 dossiers dans l'année. De même en Égypte, un seul agent égyptien traite 5.000 dossiers par an à Alexandrie et cinq des sept agents du Caire sont égyptiens. Cette situation est préoccupante, dans la mesure où ces agents sont plus vulnérables, notamment face aux tentatives de corruption.

Le **taux d'encadrement est manifestement insuffisant** dans certains postes. 20 postes ne disposent d'aucun agent titulaire du ministère des affaires étrangères au service des visas. 20 autres disposent seulement d'un agent titulaire de catégorie C, alors qu'ils délivrent un nombre élevé de visas et se trouvent dans des pays sensibles sur le plan migratoire (notamment à Ankara, Istanbul, Kiev, Bamako (), Lagos, Tananarive).

Il existe un manque réel de flexibilité par rapport aux variations saisonnières. Nous verrons que cette question est cruciale à Pékin. Mais, ce sont généralement les postes de taille réduite, tels que Amman (Jordanie), Berne (Suisse), Mascate (Oman), Niamey (Niger) ou Ouagadougou (Burkina Faso), qui sont le plus confrontés à la difficulté d'ajuster leurs moyens, liée principalement à l'augmentation d'activité au début de la période estivale, moment où les agents prennent légitimement leurs vacances.

Au total, sept postes semblent se distinguer par l'existence d'une combinaison de facteurs défavorables : Ankara, Istanbul, Koweït City, New Delhi, Sfax, Taipei et Johannesburg. Mais nous verrons qu'un examen plus précis de la situation de chaque service des visas permet parfois de relativiser, comme dans le cas de Taipei, ou au contraire, d'accentuer les critiques portées.

Enfin, votre Rapporteur souhaite insister sur le **manque de formation des agents affectés au service des visas**. Des efforts récents ont été engagés pour améliorer cette formation, avec, notamment, la création de stages régionaux à l'étranger. Six de ces stages ont été programmés en 1999.

Mais hormis les quelques agents titulaires responsables et spécialisés, dans certains postes, la plupart des personnels travaillant dans les services des visas restent formés « sur le tas » dans le meilleur des cas, c'est-à-dire lorsqu'ils ne sont pas vacataires. **Dans la majorité des postes, y compris dans les pays les plus sensibles, œuvrent au guichet des non-professionnels, dont la bonne volonté fréquemment constatée par votre Rapporteur ne saurait pallier l'inexpérience et l'insuffisante qualification.** Or, à l'heure où la fraude se développe et où la charge de travail augmente, cette situation ne laisse d'être inquiétante. Elle l'est d'autant plus que la diffusion des outils informatiques, des téléprocédures et de l'utilisation des technologies de l'information nécessitent, pour les tâches les plus simples, de savoir maîtriser de nouveaux matériels et de nouvelles

techniques. Or, les exemples que votre Rapporteur développe ci-après montrent que les mouvements fréquents de personnel interdisent toute mise en place d'une politique de formation cohérente et suivie dans le temps.

B.— Des conditions d'accueil des demandeurs À revoir

Depuis 1995, les travaux réalisés dans les consulats peuvent être évalués à 331,5 millions de francs. Cependant, plus du tiers des postes interrogés par votre Rapporteur ont fait état de l'exiguïté des locaux destinés à l'accueil des demandeurs ou de l'inadaptation de leur configuration à l'activité de délivrance des visas.

Un programme de construction et de rénovation a été lancé en 1998. Ainsi, le consulat d'Alger a bénéficié de 12,1 millions de francs de travaux pour la création de douze guichets et d'une salle d'accueil comprenant des bancs et une fontaine. 3,45 millions de francs ont été affectés à la rénovation du consulat de Cotonou (Bénin), tandis que 5,8 millions de francs étaient consacrés à l'ouverture d'un consulat général de France à Beyrouth (Liban) comprenant une salle des visas avec affichage électronique, ainsi qu'un dispositif de contrôle des flux et des guichets d'accueil. 5,3 millions de francs ont servi à aménager un espace d'attente climatisé et 250 places assises avec distributeurs de boissons et à créer un bureau de relations publiques à Tunis (Tunisie).

Ce programme devrait se poursuivre dans 20 postes en 1999 ou 2000. C'est notamment le cas, cette année, à Bakou (Azerbaïdjan) pour 2,5 millions de francs, Vientiane (Laos), Singapour, La Havane (Cuba), Dubai (Émirats arabes unis), Bagdad (Iraq), Rabat (Maroc), Tunis, Dakar (Sénégal) pour 3 millions de francs et Kampala (Ouganda). En 2000, des travaux seront lancés à Moscou (Russie), Bombay (Inde), Islamabad (Pakistan), Hong-Kong (Chine) pour 7 millions de francs, Atlanta (États-Unis), Djeddah (Arabie Saoudite), Abidjan (Côte-d'Ivoire), Bamako (Mali) pour 8 millions de francs et Bujumbura (Burundi). Par ailleurs, le consulat de San Salvador (El Salvador) devrait aménager dans une nouvelle chancellerie.

De fait, on constate une très forte augmentation des dépenses sur l'exercice 1998 (37,7 millions de francs au lieu de 8,2 millions de francs en 1997) destinées à améliorer les conditions d'accueil dans les services des visas. La part supplémentaire de dix points des crédits du fonds de concours qui accueille les recettes issues des droits de chancellerie a été pleinement utilisée. La baisse prévisible des recettes liées aux droits de chancellerie après un exercice 1998 marqué par la coupe du monde de football et à l'heure où certaines obligations de visas ont été supprimées, telles que celles

qui existaient avec l’Australie, nécessite de trouver des solutions efficaces pour continuer l’amélioration indispensable des locaux d’accueil des demandeurs de visas ().

Près de quarante-trois postes font état d’un besoin de travaux. C’est le cas de postes traitant un nombre élevé de demandes de visas, et pour certains, déjà signalés *supra* pour les problèmes d’effectifs : Ankara, Minsk, Kiev, New Delhi, Koweït, Sfax, Tananarive, Londres ou Saint-Petersbourg.

Une trentaine de postes, soit un sur six, mentionne la nécessité d’équipements informatiques supplémentaires.

C.– Ce qu’il convient d’Éviter

Au début de l’année 1998, éclatait en Italie un scandale lié à la délivrance frauduleuse de visas dans plusieurs ambassades italiennes. La diplomatie italienne pour expliquer ce phénomène invoquait le fait que les demandes de visas avaient considérablement augmenté ces dernières années. Une telle pression avait entraîné une « *considérable masse de travail qui avait mis les structures des représentations italiennes à l’étranger en difficulté* ». Un million et demi de visas avaient ainsi été délivrés par les consulats italiens en 1997.

Pour éviter ce genre de dérive, il convient de renforcer les moyens des services visas. Par ailleurs, la **carte consulaire doit vivre et s’adapter aux besoins**. Du seul point de vue de la délivrance des visas, comme nous l’avons vu *supra*, certains postes ont une activité minimale et leur existence se justifie peu. La décision annoncée, le 7 juillet 1999, de fermer cinq consulats et d’en transformer sept autres va dans le sens souhaité par votre Rapporteur. En effet, les consulats généraux de Leipzig, Mayence (Allemagne), les chancelleries détachées de Bâle (Suisse), de Belem (Brésil), et de Calcutta (Inde) vont être supprimés, tandis que les consulats d’Alicante (Espagne) et de Tamatave (Madagascar) seront transformés en chancelleries détachées. Le consulat général de Rome deviendra une section consulaire d’ambassade, de même que celui de Tokyo. Les consulats généraux d’Alexandrie (Égypte) et de la Nouvelle-Orléans (États-Unis) seront fusionnés avec les instituts culturels français et celui de Bombay (Inde) sera fusionné avec le poste d’expansion économique.

Pour mieux exprimer la diversité des services des visas français,

voŕe Rapporteur souhaiterait évoquer trois cas concrets qu'il a eu l'occasion d'examiner de façon plus précise à l'occasion de différentes missions : la Chine, l'Algérie et le Mali.

TROISIÈME PARTIE

LES SERVICES DES VISAS EN CHINE, EN ALGÉRIE ET AU MALI

Votre Rapporteur a complété son information en se rendant dans l'ensemble des postes français en République populaire de Chine et en République de Chine, ainsi qu'à Alger et à Bamako, au Mali.

I.- L'EXEMPLE CHINOIS

Votre Rapporteur a choisi d'étudier de façon plus approfondie la situation de la distribution de visas français dans l'aire chinoise, comprise au sens large, c'est-à-dire incluant Hong-Kong et Taiwan, pour plusieurs raisons. D'abord, l'aire géographique et culturelle concernée est cohérente, mais les situations locales sont très diverses : Pékin, Shanghai ou Wuhan ne connaissent pas les mêmes conditions de développement économique et la situation politique et sociale est différente. Les perspectives de développement des relations entre la Chine et la France sont considérables, mais le « risque migratoire » est élevé. Parallèlement, les indicateurs montrent que les moyens dont dispose la France pour délivrer des visas dans cette zone ne sont pas optimaux : le ratio de dossiers par agent est particulièrement élevé, les effectifs d'encadrement faibles, le taux de personnel vacataire important...

L'examen de la situation des services des visas français en Chine est révélateur des problèmes qui se posent de manière plus générale à l'ensemble des postes consulaires.

En se rendant dans tous les postes consulaires français en République populaire de Chine (Pékin, Shanghai, Wuhan, et Canton), votre Rapporteur a pu constater que les problèmes qui s'y posaient pouvaient être semblables. En comparaison, Hong-Kong et Taipei (République de Chine), tout en appartenant à la même aire géographique et culturelle que la Chine populaire, présentent des situations évidemment très différentes, qui permettent également d'établir un lien avec une politique des visas spécifique. Par exemple, le risque migratoire ne peut être appréhendé de la même manière.

A.— La situation en CHine populaire

Votre rapporteur s'est rendu en Chine populaire du 19 au 26 avril 1999.

1.— La problématique chinoise

Comme nous l'avons déjà souligné, rien ne saurait détacher l'examen de la politique de visas dans tel ou tel pays de celui de la situation politique, économique et sociale du pays considéré.

a) Un pays en développement

À cet égard, la Chine présente un intérêt particulier : une évolution politique heurtée, caractérisée par des mouvements constants de balancier entre progressisme modéré et strict conservatisme, ainsi que la visite, en avril 1999, du Premier ministre, Zhu Rongji, aux États-Unis a pu le montrer ; une ouverture économique réelle, rarement remise en cause depuis les décisions qui ont inauguré, en 1978, l'ère Deng Xiaoping, et qui se sont traduites par une augmentation des échanges avec l'extérieur ; une situation sociale marquée par la coexistence d'une très grande majorité de population en voie de développement, habitant principalement les zones rurales, d'une partie de population rejetée dans un état de sous-emploi chronique par les restructurations industrielles et la crise économique, et d'une classe « moyenne » urbaine, enrichie, très minoritaire. À ces caractéristiques s'ajoutent de très fortes disparités régionales, de telle sorte que les postes consulaires ne peuvent traiter de la même façon les demandes qui leur sont présentées, selon qu'ils se trouvent dans des régions en plein développement, telles que Shanghai ou le Guangdong, ou dans des régions industrielles classiques, telles que le Hebei (Wuhan).

Ces différents éléments ont une conséquence sur la demande de visas : les populations en difficulté souhaitent trouver ailleurs un mieux-être social et économique ; les « élites » économiques désirent dépenser leur nouvelle fortune à l'étranger. La France se trouve à cet égard dans une position difficile : s'ouvrir aux nouvelles perspectives chinoises sans accroître un risque migratoire touchant des personnes, déracinées, qui ne trouveraient dans notre pays que le secours détestable de réseaux clandestins.

En effet, d'un côté, notre pays s'attache à renforcer les liens économiques et financiers avec la Chine, comme en témoigne la signature

récente d'un protocole financier franco-chinois, le 18 mai 1999, pour le financement du matériel roulant de la troisième ligne de métro de Shanghai. Cet accord a ainsi permis à l'industrie française d'obtenir une première référence essentielle dans le domaine des métros en Chine.

De l'autre, la Chine peut présenter un « risque migratoire » particulièrement important.

b) L'existence d'un « risque migratoire » évident

Au-delà de la nécessité de favoriser les échanges touristiques ou économiques entre nos deux peuples, le problème chinois, du point de vue des visas, est essentiellement lié au risque migratoire. Mais l'ampleur du phénomène est très difficile à mesurer.

- Des flux difficiles à apprécier

La communauté chinoise régulièrement établie en France est estimée à 21.124 personnes au 1^{er} janvier 1998. Chaque année, environ 500 Chinois acquièrent la nationalité française.

Les Chinois migrent principalement pour des raisons économiques. Des événements récents, tels que l'arrivée en Nouvelle-Calédonie de « *boat people* » en avril 1998, ont montré qu'ils sont souvent prêts à utiliser n'importe quel moyen. Ils émigrent principalement vers le Bassin Pacifique et en Europe. Mais leur nombre est, par nature, impossible à déterminer.

La Chine est au quatrième rang en matière de décisions de reconduite à la frontière avec près de 2.287 mesures en 1997.

Autre indice de l'existence d'une émigration chinoise irrégulière, les Chinois constituaient la troisième communauté la plus importante au sein du mouvement des étrangers en situation irrégulière qui ont manifesté en 1996 et 1997. L'opération de régularisation initiée par la circulaire du 24 juin 1997 a révélé ainsi l'importance de l'immigration clandestine d'origine chinoise dont on connaissait l'existence mais dont on ne mesurait pas l'ampleur. Au 31 décembre 1998, les ressortissants chinois représentaient, avec 10.189 demandes, près de 30 % des dossiers traités. 36,9 % des demandes seulement étaient rejetées, ce qui s'explique par le caractère essentiellement familial de l'immigration irrégulière chinoise, qui permet aux demandeurs de satisfaire généralement aux critères fixés par la circulaire ().

Le retour des Chinois émigrés clandestinement dans leur pays peut poser problème comme l'a montré le cas des ressortissants chinois débarqués en Nouvelle-Calédonie. C'est pourquoi la France a fait une demande de négociation d'une convention relative aux reconduites à la frontière. Les autorités chinoises estiment qu'il convient de traiter les problèmes au cas par cas dans ce domaine et se refusent à régler la question de manière conventionnelle. Or, lorsqu'un Chinois est arrêté en situation irrégulière, pour que son retour soit accepté, il revient à l'autorité étrangère de faire la preuve que la personne interpellée est de nationalité chinoise.

Au total, selon une estimation récente fondée sur les chiffres du recensement, sur ceux des naturalisations, sur le nombre de Chinois réfugiés venus du Sud-Est asiatique, on parviendrait à une communauté chinoise en France de 120.000 à 150.000 personnes (1).

Nous sommes loin des 21.124 Chinois en situation régulière. Il a fallu le mouvement des « sans-papiers » pour que cette communauté fasse parler d'elle. Demeurant essentiellement en région parisienne, elle ne s'expose pas au regard des responsables de l'ordre public. Apparemment, elle ne pose pas de problème tout en constituant la communauté étrangère en France la moins intégrée. Et pourtant, elle est l'une des plus anciennes implantées sur notre territoire.

- Une tradition d'émigration chinoise en France

La France constitue une destination privilégiée de l'émigration chinoise en Europe pour des raisons historiques. En effet, lors de la Première guerre mondiale, des coolies avaient été invités en France afin de creuser les tranchées, de ramasser les cadavres... Beaucoup de ces Chinois venus principalement des provinces du Nord (Shandong, Hebei, Henan, Shanxi) sont restés en France.

Des manœuvres originaires de la province du Zhejiang (au sud de Shanghai) ont également été recrutés pendant la Grande Guerre. Plus de 100.000 travailleurs contractuels ont immigré en 1916 et 1917 pour contribuer à l'effort de guerre (1). Ainsi, depuis les années 1920, il existe également en France une communauté chinoise importante, principalement originaire de cette province. Ces Chinois se sont faits une spécialité du textile et de la maroquinerie.

Des Cantonais, recrutés comme ouvriers spécialisés à Hong-Kong et Macao pendant la Première guerre mondiale, ont émigré vers la France dans les années vingt et ont ouvert des restaurants dans le Quartier latin à Paris.

Parallèlement, au début du XX^{ème} siècle, des immigrants venus des environs de l'agglomération de Shanghai (Suzhou et Yangzhou) se sont

installés en France pour établir des magasins de produits chinois à Paris. Devenus principalement restaurateurs dans les années soixante et soixante-dix, ils occupent de nos jours divers secteurs d'activité économique : import-export, restauration, commerces alimentaires...

Après la Seconde guerre mondiale, un fort courant d'immigration s'est développé sur la base de connexions familiales en France.

Avant la fin des années soixante-dix, la Chine ne délivrait de passeport à ses ressortissants que pour une destination unique. Il fallait alors prouver les raisons de cette sortie du territoire. À partir de 1978-1979, la politique s'est relativement relâchée, et des passeports ont été octroyés plus facilement. Des habitants de la province du Zhejiang, pour la plupart des jeunes, souvent d'origine urbaine, ont de nouveau émigré vers la France.

Se sont ajoutés à ces Chinois originaires du territoire de l'actuelle République populaire de Chine, des réfugiés chinois originaires des pays d'Asie du Sud-Est. Ces Chinois de culture et de langue constituent le groupe majoritaire des Chinois en France. Sur le plan économique, ils possèdent de nombreux réseaux commerciaux en France, en Asie du Sud-Est, mais également en Chine.

Aujourd'hui, tout Chinois peut obtenir un passeport sans limitation de destination. L'élévation du niveau de vie a facilité le paiement de titres de transport et des circuits d'émigration clandestine se sont mis en place, gouvernés par des groupes mafieux, les triades de Hong-Kong et d'outre-mer pour l'essentiel. Ces filières alimentent l'émigration vers l'Europe de l'Est, notamment la Bulgarie, la Roumanie et la Yougoslavie, pays pour lesquels les Chinois sont dispensés de visas et à partir desquels ils peuvent passer à l'Ouest. Avant la chute du mur de Berlin, ces émigrés passaient par Berlin-Est. Au total, on estime à 300.000 le nombre de Chinois émigrés clandestins.

- Une amplification récente des phénomènes d'émigration clandestine

Un lien a été établi entre l'accélération de l'émigration clandestine et la promulgation, à partir du début des années quatre-vingts, de lois de régularisation. Si cette concomitance a été vérifiée, elle ne suffit pas à expliquer l'amplification du phénomène, liée en grande partie à l'ouverture de la Chine, à ses difficultés économiques et aux progrès accomplis par les moyens de transport.

Les Chinois de Paris ont fait jouer le droit au regroupement

familial. On a alors assisté à un afflux important de Chinois, suivis de leur femme et de leurs enfants. Les familles candidates à l'émigration sont de plus en plus des familles nombreuses (dans les campagnes, la politique d'enfant unique reste très relative ; les déclarations aux services d'état civil font souvent défaut).

Avec le développement d'une population chinoise enrichie et l'ouverture des frontières, on a assisté à l'apparition d'un flux touristique () relativement conséquent. Les agences occidentales ne peuvent s'installer sur le territoire chinois. En conséquence, elles ont recours à des agences locales, qui ne sont pas toujours fiables. Se sont créés récemment de faux flux touristiques et de fausses agences de tourisme. Ce problème a été renforcé, avec l'entrée en vigueur de la convention d'application de l'accord de Schengen, en raison de l'attitude parfois « laxiste » de certains de nos partenaires (consulats espagnol à Pékin, grec ou italien à Canton ou à Hong-Kong) qui accordent beaucoup plus facilement des visas. Des circuits diversifiés se sont mis en place. Les itinéraires de ces faux touristes finissent souvent en France.

Les nombreux responsables et personnalités chinois rencontrés par votre Rapporteur ont confirmé ce diagnostic. Ils ont tous admis que beaucoup de Chinois émigrés de manière clandestine se rendaient en France. Tous ont réaffirmé avec force l'opposition radicale de leur gouvernement à ce phénomène et ont indiqué que de nombreuses mesures avaient été prises pour combattre ce phénomène : en septembre 1994, l'Assemblée populaire a adopté une loi relative à la lutte contre l'émigration clandestine ; la Chine a renforcé les sanctions incluses dans son code pénal, tandis que les contrôles aux postes frontières ont été accrus. Des mesures de prévention, par le biais en particulier de campagnes d'information, ont été engagées.

L'ensemble de ces éléments doit être conservé en mémoire pour définir une politique des visas cohérente à l'égard de la Chine et pour déterminer les moyens nécessaires à cette politique.

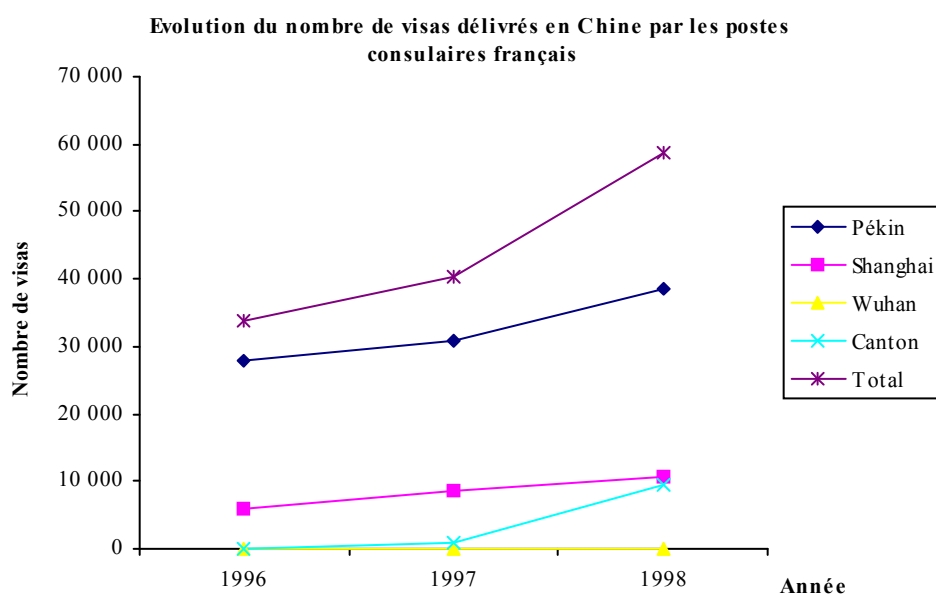
2.- Une activité des services des visas en forte croissance

Si l'activité des postes consulaires français en Chine populaire est en forte progression ces dernières années, il reste que chacun d'entre eux connaît une situation particulière qu'il convient d'examiner.

Le régime de circulation pour les ressortissants de la République populaire de Chine est marqué par l'obligation de visa pour l'entrée dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Les visas de court séjour sont délivrés directement par les postes consulaires depuis 1994. Les

visas de long séjour pour les étudiants sont délivrés par nos postes uniquement depuis 1997.

Avec, d'une part, la montée en puissance du dispositif consulaire français en République populaire de Chine, marquée par la réouverture du service des visas du consulat général de France à Canton en juillet 1997 et par l'ouverture d'un service des visas du nouveau consulat général de France à Wuhan en 1998, et, d'autre part, la libéralisation de la politique des visas, le nombre de visas demandés et délivrés a crû de façon très importante sur la période 1996-1998, tendance qui semble se confirmer en 1999.



Le nombre de demandes de visas a, ainsi, augmenté de 60,4 % en trois ans, tandis que le nombre de visas délivrés croissait dans le même temps de 73,5 %. Parallèlement, le taux de refus diminuait de 14,4 % des demandes à 7,4 %. Les trois tableaux ci-après donnent le détail de l'évolution des différents types de visas délivrés par nos postes en Chine ().

STATISTIQUES DES VISAS DÉLIVRÉS PAR LES POSTES FRANÇAIS EN RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE				
1996				
Types de visas		Pékin	Shanghai	Total
Transit	VTA (1)	-	-	-
	Transit ordinaire	1.123	399	1.522
Courts	Ordinaires	20.627	5.200	25.827
Séjours	Circulation	73	27	100

Longs Séjours	Temporaires	81	54	135
	Mineurs scolarisés	4	12	16
	Étudiants	224	54	278
	OMI (2)	99	140	239
	Autres	229	84	313
DOM-TOM		108	8	116
Officiels		5.335	—	5.335
Pour le compte de pays représentés		-	1	1
Total	Demandés	33.235	6.335	39.570
	Délivrés	27.907	5.979	33.882
	Taux de refus (en %)	16	5,6	14,4
<i>(1) visas de transit aéroportuaire.</i>				
<i>(2) Office des migrations internationales.</i>				
<i>Source : ministère des affaires étrangères.</i>				

STATISTIQUES DES VISAS DÉLIVRÉS PAR LES POSTES FRANÇAIS EN RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE						
1997						
Types de visas		Pékin	Shanghai	Wuhan (1)	Canton (2)	Total
Transit	VTA (3)	3	—	—	—	3
	Transit ordinaire	1.082	392	—	3	1.477
Courts	Ordinaires	23.233	7.597	—	791	31.621
Séjours	Circulation	119	29	—	—	148
Longs Séjours	Temporaires	169	67	—	—	236
	Mineurs scolarisés	6	11	—	—	17
	Étudiants	321	86	—	22	429
	OMI (4)	92	196	—	9	297
	Autres	197	59	—	12	268
DOM-TOM		200	9	—	12	221
Officiels		5.572	14	—	72	5.658
Pour le compte de pays représentés		2	10	—	—	12
Total	Demandés	32.281	9.018	—	938	42.237
	Délivrés	30.986	8.470	—	921	40.377
	Taux de refus (en %)	4	6,1	—	1,8	4,4
<i>(1) ouverture du service des visas le 4 novembre 1998.</i>						
<i>(2) ouverture du service des visas en juillet 1997.</i>						
<i>(3) visas de transit aéroportuaire.</i>						
<i>(4) Office des migrations internationales.</i>						
<i>Source : ministère des Affaires étrangères.</i>						

STATISTIQUES DES VISAS DÉLIVRÉS PAR LES POSTES FRANÇAIS EN RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE						
1998						
Types de visas		Pékin	Shanghai	Wuhan (1)	Canton (2)	Total
Transit	VTA (3)	—	—	—	—	-
	Transit ordinaire (4)	1.084	391	—	42	1.517

Courts	Ordinaires	29.563	9.832	39	9.166	48.600
Séjours	Circulation	214	65	2	2	283
Longs Séjours	Temporaires	216	66	—	5	287
	Mineurs scolarisés	6	39	—	2	47
	Étudiants	736	186	3	108	1.033
	OMI	108	126	—	28	262
	Autres	141	93	1	24	259
DOM-TOM		102	1	—	138	241
Officiels		6.261	—	—	—	6.261
Pour le compte de pays représentés		5	1	—	—	6
Total	Demandés	42.604	11.308	45	9.520	63.477
	Délivrés	38.436	10.800	45	9.515	58.796
	Taux de refus (en %)	9,8	4,5	0	0,1	7,4
<i>(1) ouverture du service des visas le 4 novembre 1998.</i>						
<i>(2) ouverture du service des visas en juillet 1997.</i>						
<i>(3) visas de transit aéroportuaire.</i>						
<i>(4) Office des migrations internationales.</i>						
<i>Source : ministère des affaires étrangères.</i>						

3.— Pékin : un service des visas surchargé

Le service des visas du consulat de France à Pékin est intégré dans les locaux de l'ambassade. Il doit faire face, avec des moyens insuffisants et inadaptés, à une activité de plus en plus complexe et de plus en plus importante. Les exemples britannique et allemand montrent combien les solutions adoptées par les États de l'espace européen et les moyens dont dispose leur représentation sont différents. L'amorce d'une concertation entre les États parties à la convention d'application des accords de Schengen permet de résoudre certains problèmes qui se posent au consulat de France à Pékin. Mais elle ne saurait pallier la pénurie ou l'indigence de ses moyens.

a) Une activité en constante augmentation et de plus en plus complexe

Existe un véritable problème quantitatif. En 1998, près de **40.000 visas** ont été délivrés, soit 10.000 de plus qu'en 1997. Selon les projections actuelles, on s'achemine vers plus de 60.000 visas demandés, avec un taux de délivrance d'environ 90 %.

La matière devient de plus en plus difficile à maîtriser. D'une part, nous avons eu l'occasion de le constater *supra*, la législation s'avère compliquée et les règles varient dans le temps de manière fréquente. D'autre part, il serait absurde de considérer que toutes les demandes de visa exigent le même traitement. En effet, un examen plus détaillé des demandes effectuées au service des visas du consulat de France à Pékin révèle la diversité des problèmes auxquels les agents sont confrontés.

Ainsi, il existe le problème particulier des **passesports** délivrés par les autorités chinoises dits « **pour affaires publiques** » (« *for Public Affairs* ») : ils sont octroyés aux responsables d'entreprises, voire à des responsables administratifs de niveau subalterne, ce qui correspond, pour un pays comme la Chine, à plusieurs dizaines de millions de fonctionnaires et quasi-fonctionnaires. Il convient de relever, parallèlement, que la notion de passeport de service est extrêmement répandue en Chine ; ainsi, les personnels navigants des compagnies aériennes bénéficient de tels documents. Ces passeports « pour affaires publiques », s'ils sont considérés par l'ensemble des pays « Schengen » comme des passeports ordinaires, ne sont pas visés directement. Ils requièrent l'avis du ministère des affaires étrangères chinois, qui interroge le ministère de tutelle de l'unité de travail du demandeur, et qui prélève au passage une « dîme », des droits (500 yuans ^o) dont le montant est équivalent aux droits de chancellerie perçus par la France. Lorsqu'un requérant interroge le ministère sur les délais d'acceptation de sa demande de visa pour affaires publiques, le ministère a tendance à en renvoyer la responsabilité sur la France. Or, les délais atteignent souvent près de deux mois. Les candidats au passage clandestin font parfois l'objet d'interventions officielles de la part des bureaux provinciaux des affaires étrangères ^o.

Le développement relativement récent du **tourisme** pose d'autres questions. L'Allemagne et la France sont les seuls pays à accepter de viser des passeports présentés par des groupes de touristes. Près de 6.000 visas de groupe ont ainsi été délivrés pour le seul nouvel an chinois. Les pays du Benelux s'y refusent absolument. Les grands voyagistes occidentaux sont obligés de passer des accords avec les agences locales, alors même que les agences chinoises sont installées en leur nom propre en France. Or, ces voyagistes n'ont aucun moyen de contrôler que les agences chinoises ne leur fournissent que des demandes fondées sur un souci touristique. Le contrôle des groupes touristiques exigerait de très importants moyens. Le consulat de France à Pékin envisage de créer une cellule de contrôle consacrée entièrement à cette tâche.

Les **visas de transit aéroportuaire** constituent également une source de problèmes. Beaucoup de bénéficiaires de ces visas profitent

de ces transits pour rester en Europe. Par exemple, une difficulté récente est apparue avec l'Égypte qui, pour favoriser l'activité touristique en chute libre compte tenu de la menace terroriste, a tenté de capter la clientèle chinoise, en ouvrant notamment un consulat à Shanghai. Or, il n'existe pas de liaison aérienne directe avec l'Égypte, ce qui implique souvent, pour s'y rendre, de transiter par l'Europe. Les candidats à l'émigration profitent ainsi de leur transit dans un aéroport pour rester sur le sol européen.

Les **étudiants demandeurs** de visas sont fréquemment des boursiers. Une procédure particulière impose de consulter le service culturel, mais également les services chinois, ce qui introduit des délais supplémentaires qui entraînent souvent des retards considérables pour les inscriptions dans les universités. Souvent, les visas sont obtenus alors que l'année universitaire est déjà largement entamée. En 1998, 840 étudiants chinois étaient admis en France (il existe environ 200 étudiants français à Pékin). Face au surcroît d'activité entraîné par la mise en place de la nouvelle procédure de consultation obligatoire des services culturels, ceux-ci n'ont aucun moyen. Une expérience de ce type avait déjà été menée dans le passé, sans résultat, et avait été supprimée. Les démarches menées par l'agence ÉduFrance pour augmenter de façon très importante le nombre d'étudiants chinois en France vont renforcer les difficultés (cf. *infra* b).

S'agissant des différentes catégories de demandes, il faut relever que les **demandes pour regroupement familial ont tendance à augmenter** (600 depuis deux ans). Les ascendants profitent de visites familiales pour rester en France. Ils invoquent souvent de mauvaise foi l'indigence, alors même qu'ils bénéficient en Chine d'une pension.

Au total, le taux de refus est faible.

Il est **difficile d'évaluer le taux de retour** des ressortissants chinois qui obtiennent un visa. Pour réduire les risques de « perte », d'« évaporation », c'est-à-dire de maintien irrégulier sur le territoire français après une entrée régulière, le consulat peut, notamment lorsqu'il s'agit de visite familiale, exiger que celui qui obtient un visa soit amené à revenir devant lui afin qu'une nouvelle marque soit apposée sur son passeport. En contrepartie, le demandeur voit ses possibilités d'obtenir un visa dans l'avenir favorisées. Au cours des voyages d'affaires, on peut estimer entre 20 et 30 le nombre de personnes « perdues » annuellement. Les partenaires « Schengen » subissent sans doute le même taux de perte. Il reste que, par nature, aucune statistique ne peut être produite sur ce sujet.

De manière générale, il est souvent **difficile de déterminer la véracité des déclarations** faites par les demandeurs, ainsi que le **caractère**

authentique des documents présentés au guichet du consulat. Ainsi, récemment, un refus a été opposé à un gouverneur de province, c'est-à-dire au plus haut responsable administratif de celle-ci, dont l'invitation produite était un faux. Ce faux a été découvert après avoir pris l'attache de la délégation provinciale compétente.

Ainsi, de plus en plus fréquente, la fraude passe par la production de vraies invitations que les candidats à l'émigration sollicitent auprès d'entreprises ou d'organismes français de bonne foi et auxquelles ils ne se rendent pas, mais aussi par la présentation de fausses invitations. Le développement d'Internet facilite la production de tels documents. Face à cette fraude, aucun moyen ne permet de contrôler véritablement l'existence de telle ou telle entreprise chinoise. Il n'existe pas, en Chine, de registre du commerce. Ce problème se pose avec d'autant plus d'acuité que le développement économique favorise la création de nombreuses sociétés. Or, la France ne dispose pas, comme les États-Unis ou le Royaume-Uni, d'officiers d'immigration expérimentés susceptibles de faire des recherches approfondies.

Enfin, par-delà le service simple de délivrance des visas, la section consulaire doit faire face à d'importantes contraintes liées aux demandes de renseignement, notamment téléphoniques. Ainsi, il reçoit environ 150.000 appels par an auxquels doivent répondre les agents du service des visas qui, dans le même temps, accueillent les demandeurs, soit pour recevoir leur dossier, soit pour leur rendre leur passeport visé.

Malgré l'ensemble de ces contraintes, votre Rapporteur voudrait souligner la **qualité du travail réalisée par les agents qui travaillent aux guichets** du consulat. Si le service pourrait être amélioré, et nous verrons *infra* combien les moyens sont insuffisants, votre Rapporteur souhaiterait tordre le cou à une critique injustement adressée au consulat français, mais représentative de l'atmosphère dans laquelle les agents sont appelés à travailler.

Le nouvel ambassadeur de la République populaire de Chine en France a eu l'occasion, en mars 1999, de se plaindre devant une délégation de l'Assemblée nationale des conditions dans lesquelles étaient reçus les demandeurs chinois. Cette plainte est récurrente et ancienne. En effet, les Chinois ont souvent l'impression d'être mal traités. À cet égard, allusion peut être faite aux files d'attente qui ne manquent pas de se former devant les consulats.

Mais, d'une part, il faut indiquer que les Chinois subissent souvent le comportement un peu brusque des gendarmes (armés) chinois en faction devant les représentations étrangères. Ceux-ci filtrent les entrées et n'hésitent pas à renvoyer chez eux tel ou tel sous le moindre prétexte. Cette attitude, que l'on ne retrouve nulle par ailleurs dans les autres villes chinoises, a conduit à plusieurs reprises le consul à en appeler à l'officier de quartier. Les Chinois n'ont ainsi pas le droit de seulement s'informer. Ils doivent justifier de leur venue au consulat par la présentation de documents. La France n'a aucune autorité sur ces gendarmes qui opèrent à l'extérieur de l'enceinte diplomatique.

D'autre part, la représentation française a été l'une des seules à construire un nouveau bâtiment. Les efforts que la France sont, en effet, loin d'avoir été entrepris par les autres pays : les files d'attente, votre Rapporteur a pu le constater *de visu*, devant les représentations espagnole ou américaine sont beaucoup plus considérables. Un agent d'accueil, recruté local, peut bien sûr s'énerver de temps à autre face à des interventions intempestives. Mais, **en aucun cas, on ne peut affirmer que les ressortissants chinois sont traités avec mépris par le consulat de France à Pékin.**

Il semble donc que l'opinion émise par le représentant chinois à Paris soit fondée sur des sentiments dépassés. Il s'agit du reliquat d'un système antérieur. **Les visas sont aujourd'hui délivrés en 24, 48 ou 72 heures maximum**, dès lors que les autorités chinoises ont donné leur accord sur certains dossiers. À titre de comparaison, le consulat de Chine à Issy-les-Moulineaux, impose un délai de quinze jours, alors même que les autorités françaises n'ont pas à être consultées.

b) Le problème des étudiants chinois

L'agence ÉduFrance, chargée de promouvoir l'enseignement supérieur français à l'étranger et d'optimiser l'accueil des étudiants étrangers en France, a fait de la Chine l'une de ses cibles privilégiées, ce qui, ajouté aux nouvelles procédures applicables aux étudiants plus lourdes à gérer pour les services consulaires, ne va pas sans poser problème et constituer une charge nouvelle pour les services des visas.

Le projet mené par ÉduFrance est pourtant justifié : le nombre d'étudiants chinois en France est ridiculement bas, alors même que la demande est forte et qu'elle est de plus en plus solvable. Notre système de promotion actuelle est totalement inorganisé, les acteurs et les opérateurs foisonnent : universités, écoles, régions, chambres de commerce et d'industrie, entreprises privées. La démarche est incohérente.

C'est pourquoi, un projet de protocole franco-chinois est actuellement à l'étude. Il devrait être signé à l'automne 1999. La Chine a demandé à la France de permettre la venue sur son territoire de 5.000 à 10.000 étudiants chinois sur deux ans, le mécanisme étant appelé à monter progressivement en puissance. Cette demande part d'un constat simple. Il existe 150.000 étudiants chinois aux États-Unis, près de 80.000 au Japon, et lorsque la Chine se tourne vers l'Europe, elle constate que l'Allemagne accueille entre 13.000 et 14.000 étudiants, le Royaume-Uni 10.000 étudiants, et la France seulement 4.400 étudiants. Elle estime ainsi qu'il existe une marge de manœuvre dans notre pays d'environ 6.000 étudiants supplémentaires. Cette demande intervient alors que la France, depuis vingt ans, se contente d'une politique d'accueil des étudiants qui se destinent à étudier le français ou des étudiants de troisième cycle ou post-doctorants. ÉduFrance était l'organisme que la Chine attendait pour comprendre et aborder le système français, à l'heure où son système éducatif connaît de grandes difficultés et cherche à « externaliser » ses problèmes, en faisant porter la charge de la formation de ses élites sur des pays étrangers. Il faut relever à ce propos que, selon un récent sondage, plus de 80 % des élèves et étudiants chinois seraient prêts à partir étudier à l'étranger si les frontières étaient ouvertes.

La France ne répondra à la demande qu'à condition que soit organisé un véritable partage des compétences. Si ÉduFrance est chargée de la coordination des opérations pour la France, aujourd'hui, aucune structure chinoise n'est véritablement en mesure de constituer un partenaire unique pour l'agence française, alors même que l'existence d'une telle structure a été posée comme condition *sine qua non* à la réponse française. En effet, cette structure unique sera chargée de trouver des relais efficaces, de la même façon qu'ÉduFrance le fait pour la France.

La future agence chinoise sera chargée de trouver des relais autorisés et réalisera un appel d'offres national (presse, radio...), puis centralisera les candidatures qui feront l'objet d'une présélection. La sélection des candidats se fera en liaison avec ÉduFrance. Après étude des dossiers, une liste de candidats potentiels sera dressée et transmise aux partenaires d'ÉduFrance et aux établissements concernés. Le processus devrait être achevé pour la rentrée 2000, étant entendu que quelques dizaines d'étudiants pourraient être accueillis auparavant. En tout état de cause, entre 1.500 et 2.000 étudiants seraient, dans un premier temps, concernés. **Il semblerait que le chiffre de 40.000 étudiants évoqués par les responsables de l'ambassade de France à Pékin ne soit que le reflet d'une perspective de très long terme correspondant au chiffre potentiel supérieur de demandeurs et, en aucun cas, un objectif défini par**

ÉduFrance.

Il s'agissait pour les responsables de cette dernière de tester les capacités de résistance de nos postes diplomatiques face à un éventuel « déferlement » des demandes.

Aujourd'hui, l'offre de formation française en Chine se fait de manière erratique et dispersée. Selon un observateur, elle est majoritairement le fait de « *commerçants, de formation très médiocre, qui font de la retape sur le marché chinois* » pour des établissements peu recommandables et qui mettent en cause l'avenir des étudiants qu'ils accueillent (400 des étudiants ayant obtenu un visa à Pékin sur 840 octroyés au total seraient placés dans ce type d'établissements). La Chine a été échaudée par certaines expériences vécues avec des établissements américains ou australiens peu scrupuleux. C'est pourquoi la naissance d'ÉduFrance a constitué pour elle une garantie, à l'heure où elle mise sur son développement.

Or, ce projet se heurte inévitablement aux difficultés de distribution des visas. Il sera confronté également aux capacités d'accueil des établissements français. De ce point de vue, il convient de relever que certains établissements, et notamment les grandes universités parisiennes, sont extrêmement réticents. En revanche, il existerait de nombreux établissements en province qui seraient demandeurs et susceptibles, chacun, d'accueillir entre 50 et 100 étudiants. C'est le cas notamment de nombreux instituts universitaires de technologie (IUT) et lycées dispensant un enseignement de type brevet de technicien supérieur (BTS).

Ce processus ne pourra être mené à son terme qu'avec l'appui des Chinois. ÉduFrance doit faire œuvre pédagogique pour expliquer le système français à son partenaire, en adaptant son discours à l'organisation anglo-saxonne. Il s'agit également de faire comprendre aux Chinois qu'ils doivent accepter de créer des mécanismes permettant aux candidats de se préparer, pendant un an, en Chine, à leur venue en France, notamment dans le domaine linguistique. Pour ce faire, il faudra trouver des professeurs de français qui acceptent d'être rémunérés aux tarifs chinois ; le vivier d'étudiants français en chinois pourrait être sollicité. L'ambassade de France souhaiterait un autre système fondé sur le réseau des Alliances françaises. Or, les Chinois sont extrêmement méfiants à l'égard de ces structures. ÉduFrance souhaiterait, en outre, que cette année tampon soit couverte financièrement par la Chine.

Enfin, se pose la question de la prise en charge du coût des études des étudiants chinois en France. Une fois la présélection des

candidats effectuée, ÉduFrance s'adressera aux opérateurs qui vont procéder à l'étude du « point de chute » avec les adhérents du réseau. Ce processus se conclura par l'établissement d'une fiche de coût global qui sera incluse dans une convention fondée sur l'accord tacite de l'établissement. Ce coût global comprendra à la fois les frais de scolarité, le coût des cours de français de remise à niveau, et des prestations diverses (assurance, voyages d'études, stage...). Ce coût global sera communiqué au relais chinois qui le présentera lui-même au candidat. Il appert que pour les Chinois désireux de faire des études à l'étranger un coût compris entre 40.000 francs (universités) et 90.000 francs (ESSEC) est très compétitif par rapport à la concurrence nord-américaine ou britannique. Le coût global comportera également les commissions versées à ÉduFrance et à la structure chinoise qui seront payées pour leurs services et s'autofinanceront.

L'accueil des propositions par les consulats en Chine a été très divers. Canton attend des compléments d'informations. Shanghai a une attitude beaucoup plus ouverte, même si le poste s'inquiète de son manque de moyens. En revanche, Pékin semble hostile au projet et paraît fonctionner en « ghetto ». Wuhan est enthousiaste, mais se préoccupe des difficultés matérielles d'organisation du projet. En tout état de cause, les négociations avec les partenaires chinois doivent être d'abord menées à l'échelon central. En effet, le ministère de l'éducation nationale dispose de bureaux provinciaux, voire municipaux, tandis que le Parti lui-même possède des commissions provinciales pour l'éducation, susceptibles d'assurer la porosité de la chaîne de décision entre l'échelon déconcentré et l'échelon central. En même temps, ces négociations ne doivent pas négliger l'échelon déconcentré. Cette problématique se situe au cœur des difficultés chinoises actuelles, tiraillées entre un échelon central dominé par le pouvoir de Zemin, qui a su réaliser la synthèse des différents courants du Parti, et des régions plus ou moins autonomes. En tout état de cause, il est indispensable de conduire une politique unique et de mettre fin à la dispersion de l'offre française de formation en Chine fondée uniquement sur des relations bilatérales entre une autorité chinoise et un établissement français.

c) Des moyens inadaptés

Les moyens dont bénéficie le service des visas sont inadaptés à un double titre : le personnel qui y est affecté est trop peu nombreux et ses qualifications sont insuffisantes ; les locaux destinés à accueillir les requérants ont été très récemment agrandis et rénovés, mais ceux qui servent au traitement des dossiers manquent considérablement de fonctionnalité.

- Un personnel trop peu nombreux et trop peu qualifié

Sous l'autorité du consul qui est surchargé de travail, le service des visas se compose d'un agent titulaire de catégorie C, d'un agent titulaire, également de catégorie C, chargé plus spécialement des titulaires de bourses et des visas de long séjour, et de huit recrutés locaux ayant statut de vacataire, dont quatre travaillent à mi-temps. Ces effectifs sont manifestement insuffisants au regard des besoins et de la difficulté de la tâche. Le ratio de dossiers par agent atteignait 5.500 en 1997. Il est sensiblement de même niveau en 1998. **L'encadrement est manifestement insuffisant.**

La formation professionnelle à la matière « visas » des agents vacataires est quasiment nulle. En effet, les recrutés locaux sont pratiquement tous, à une exception près, étudiants en chinois (soit en France, soit à Pékin), recrutés sur des contrats d'un an, mais ne bénéficiant pas de protection sociale. Ils gagnent (en équivalent temps plein) 9.000 francs par mois. **Depuis deux ans, près de vingt-trois agents** se sont succédés. S'ils sont sinisants, aucun n'a bénéficié d'une formation spécifique pour l'interview des demandeurs de visas et l'enquête. La délivrance des visas exige le « *coup d'œil, le doigté, l'expérience* ». Ces exigences ne sont pas forcément remplies par des vacataires. Par ailleurs, il convient de noter que la croissance des heures supplémentaires réalisées par les vacataires lorsque les besoins augmentent, sans que ces heures ne soient payées. *De facto*, le fonctionnement du service des visas est assuré grâce à la « bonne volonté » des recrutés locaux.

Le **climat social** au sein de l'équipe est par nature **tendu**. Il existe une séparation très nette entre les agents d'accueil vacataires et mal payés qui se contentent de constituer des dossiers complets (même s'ils attirent parfois l'attention sur tel ou tel document suspect), entre la responsable titulaire du service des visas qui instruit les dossiers et le chef des services consulaires qui signe, *in fine*, les visas. La procédure de visas est avant tout un dialogue. Dans ce dialogue, l'agent d'accueil du service des visas, sinisant, est parfois amené à se faire le porte-parole des Chinois, d'où parfois des difficultés de communication avec le responsable du service qui se doit de respecter les instructions. Or, les instructions tendent à devenir de plus en plus fermes compte tenu de la montée du risque migratoire et du développement de la « *fraude, du mensonge, des détournements, des combines universelles* ».

De la même façon, l'existence de postes vacants, notamment lors des congés annuels, nuit au fonctionnement satisfaisant du service. Le consul est alors remplacé, par exemple, par le premier secrétaire de

l'ambassade, auquel il est attribué une délégation de signature, et qui, malgré toute sa bonne volonté, ne peut disposer d'une expérience suffisante pour apprécier la qualité de tel ou tel dossier de demande. Là encore, se pose la question de la compétence.

Un poste supplémentaire a été demandé pour le service culturel. La personne recherchée serait chargée d'instruire les demandes d'étudiants, voire d'interroger les requérants. Il s'agira de contrôler la qualité et la pertinence des projets d'études, voire de mesurer les capacités linguistiques du demandeur. Se pose cependant la question de savoir si un service public, tel que le service culturel de l'ambassade, doit tester des étudiants qui postulent dans un établissement d'enseignement privé. Si le projet ÉduFrance constitue une avancée significative dans le développement de la coopération universitaire, il reste qu'aucun moyen spécifique n'a été débloqué pour les services culturels, qui disposent aujourd'hui en tout et pour tout de vingt-trois personnes, dans un pays tel que la Chine.

- Des locaux rénovés récemment, mais encore insuffisants

Depuis l'ouverture de l'ambassade, la délivrance des visas se faisait dans une pièce ne pouvant accueillir que quelques personnes, laissant une importante file d'attente s'étendre sur le trottoir et ce dans des conditions climatiques souvent très pénibles, à l'instar de ce qui existe encore devant les représentations américaine ou espagnole.

Un bâtiment d'accueil consacré à l'accueil des demandeurs de visas a été spécialement construit. Inauguré en 1998, il offre toutes les qualités requises pour assurer un accueil décent (salle d'attente avec air conditionné ayant une capacité d'environ quarante personnes, plusieurs guichets, panneaux d'affichage...). Il reste qu'aucun signe distinctif ne permet de donner à ce lieu une identité particulière ; personne ne pourrait assimiler ce bâtiment à l'antichambre de la France. Il est froid, impersonnel, alors qu'il devrait donner une certaine image de notre pays. Votre Rapporteur insiste sur la nécessité de constituer une politique cohérente de mise en valeur de cette image lors du premier contact de l'étranger avec la France, c'est-à-dire dans le service des visas.

En revanche, les locaux dans lesquels est effectuée l'instruction des dossiers et la saisie informatique manquent singulièrement de fonctionnalité et sont d'une surface insuffisante pour assurer des conditions de travail satisfaisantes. Cet état de fait nuit sans conteste à la qualité de l'examen des demandes et à une organisation rationnelle du travail.

Un terrain pour la construction d'une nouvelle ambassade a été négocié, avec un bail de soixante-dix ans pour un loyer d'environ 80 millions de francs. L'accord de mise à disposition a été discuté avec le ministère des affaires étrangères chinois qui n'en avait pas référé à la municipalité de Pékin, d'où des incertitudes sur la prise en charge de la

viabilisation du terrain choisi. En conséquence, le lancement des travaux ne peut être réalisé.

En définitive, **un examen sérieux des demandes s'avère impossible**. Le poste n'est pas équipé pour détecter les fraudes les plus grossières. Seule la perspicacité des agents, leur bonne volonté, et le hasard permettent d'effectuer un tri. Le temps et les moyens pour effectuer des interviews des demandeurs manquent. Dans ces circonstances et sans moyen supplémentaire, il est impossible d'attendre du consulat de France à Pékin un contrôle sérieux du « risque migratoire ».

Pourtant, les moyens existent. Le consulat dégage 6 millions de francs sur sa gestion, ce qui lui permettrait de recruter une personne supplémentaire en vacation. Les règles de la comptabilité publique interdisent cependant un tel emploi. Chaque nouveau recrutement nécessite un accord du ministère de l'économie.

D'une manière générale, créer un consulat de plein exercice, comme cela s'est produit à Moscou il y a quelques années, pourrait être une solution envisageable, car elle permet d'accorder au poste une certaine autonomie, qui peut apparaître nécessaire. Mais votre Rapporteur a déjà attiré l'attention sur la tendance qui existait dans la culture du ministère des affaires étrangères à distinguer la partie noble de la diplomatie, représentée par les services de l'ambassade, de l'office, constitué des services consulaires. Or, créer un consulat de plein exercice pourrait avoir pour conséquence de voir s'accroître le fossé entre ces deux éléments et de renforcer le manque de communication entre eux.

- La mise en place utile d'une cellule de contrôle

L'activation d'une cellule du contrôle au sein du service des visas est prévue. Elle sera destinée à contrer, au mieux, la montée du phénomène nouveau décrit *supra*, celui des demandes émanant de « faux hommes d'affaires » qui, aujourd'hui, avec la diffusion d'Internet, n'ont aucun mal à recueillir des informations fiables sur nos entreprises et à se faire inviter par elles. Le projet consiste à s'assurer, par le biais d'entretiens, de la réelle qualité des demandeurs, de la légitimité de leur demande..., dans un pays où aucun contrôle réel ne peut s'exercer sur l'existence d'une entreprise, sur sa raison sociale, *etc.* Constituée d'agents maîtrisant la langue chinoise, cette cellule requerrait le recrutement de deux ou trois personnes supplémentaires.

d) Les exemples britannique et allemand

- L'exemple britannique : un professionnalisme exemplaire

Le Royaume-Uni dispose d'un consulat à Pékin, à Shanghai, à Canton et bien sûr à Hong-Kong. Il vient d'obtenir l'ouverture d'un poste

à Chongqing dans le Sichuan, à l'ouest de la Chine, inauguré en janvier 1999. Seuls les postes de Beijing et de Shanghai délivrent régulièrement des visas en Chine continentale. Le poste de Canton a commencé d'en délivrer récemment. Le poste de Chongqing est entièrement consacré aux affaires commerciales.

La Chine est également considérée comme un pays à risque migratoire par les autorités britanniques. Le Royaume-Uni s'est engagé à encourager les voyages d'affaires ainsi que l'accueil des étudiants. Avec le développement de l'octroi de passeports par les autorités chinoises, se pose inévitablement la question du contrôle des migrations économiques. Les contrôles ne s'effectuent qu'aux postes de contrôle à l'entrée, mais aucun n'est exercé *a posteriori*. Or, selon les autorités britanniques à Pékin, beaucoup de Chinois illégaux qui émigrent détruisent leurs documents, ce qui ralentit la preuve de leur nationalité.

Le poste britannique a délivré 14.700 visas en 1998, au lieu de 6.100 en 1995. Il en délivre presque autant pour des passeports officiels, soit un total de 30.000 visas par an. Pour ce faire, il dispose de 7 agents du ministère des affaires étrangères, de 2 officiers d'immigration du ministère de l'intérieur et de 10 recrutés locaux.

Selon les responsables du consulat britannique, le plus grand problème est posé par les étudiants. La politique suivie tend à encourager leur venue. Il reste des risques de fraude importants. En 1998, le consulat britannique de Pékin a délivré près de **6.000 visas étudiants**, soit une augmentation de 160 % depuis 1996 (1.362 demandes). Le nombre de refus est relativement faible. Les établissements d'enseignement britanniques font pression sur les autorités britanniques pour faciliter l'entrée des étudiants chinois au Royaume-Uni. La pression s'exerce également par le biais de la communauté chinoise établie en Grande-Bretagne.

Au Royaume-Uni, lorsqu'un visa de long séjour est refusé, en vertu de la loi sur l'immigration de 1971, les demandeurs ont la possibilité d'exercer un recours. Il y a environ 120 procédures de ce type par an. L'appel s'exerce auprès d'une autorité administrative indépendante. Les décisions de l'administration consulaire doivent être dans ce cas motivées et indiquer les voies de recours possibles. En effet, si le demandeur d'un visa de long séjour se voit débouté de sa demande et qu'il ne le demande pas, la décision n'a pas à être motivée. Il reste que la procédure d'appel dure plus de six mois.

Les autorités consulaires britanniques admettent ne pas disposer de moyens de contrôle absolument efficaces. Par définition, il n'existe pas de statistiques sur l'émigration clandestine chinoise. Le phénomène apparaît lorsque des Chinois sont arrêtés sur le sol britannique

en situation irrégulière. Dans ce cas, d'ailleurs, ils demandent fréquemment l'asile politique, ce qui leur permet, compte tenu de la longueur de procédure, de prolonger leur séjour en Grande-Bretagne. L'autre grand problème est constitué par le fait que les Chinois détruisent souvent leurs documents lorsqu'ils sont en situation irrégulière.

La même question pour le Royaume-Uni et la France se pose avec les visas de transit. Ces visas ne sont délivrés par le consulat britannique que s'ils sont associés à un billet d'avion.

S'agissant des moyens, depuis 1998, les droits des visas retournent aux services des visas. Auparavant, l'ensemble des droits revenait au budget général de l'État. Le consulat emploie du personnel local, fourni par le bureau des services du ministère chinois des affaires étrangères.

À l'occasion de sa visite à la représentation britannique, votre Rapporteur a pu constater que la grille des tarifs appliquée par le Royaume-Uni était plus simple que celle utilisée par ceux des États « Schengen », tels que la France ou l'Allemagne, qui ont harmonisé leurs tarifs. Alors que les tarifs « Schengen » et nationaux varient en fonction de la durée, du nombre d'entrée et, surtout, de la catégorie de visas (court séjour ordinaire ou de circulation, de transit, étudiants, *etc.*), les tarifs pratiqués par le Royaume-Uni sont modulés en fonction seulement du nombre d'entrées (simple ou multiple) et de la durée de validité du visa (six mois, un an, deux ans, cinq ans). Les visas d'établissement font l'objet d'un tarif particulier, de même le visa de long séjour. Les visas pour regroupement familial ne donnent pas lieu à perception de droit.

- L'exemple allemand : des moyens considérables

L'Allemagne possède quatre consulats en Chine : Pékin, Shanghai Canton et Hong-Kong. Un projet d'ouverture d'un nouveau consulat est actuellement en cours de négociations. La République fédérale a, en effet, demandé une implantation à Chengdu, au Sichuan (ouest du pays), où seuls sont aujourd'hui installés les États-Unis. La Chine a pour l'instant opposé un refus à ce projet.

L'ambassade de la République fédérale d'Allemagne dispose de nouveaux locaux. Le service des visas bénéficie de conditions d'accueil optimales, spacieuses et modernes. Les services mêmes disposent d'espaces adaptés. L'ensemble est fonctionnel et totalement sécurisé. La salle d'attente est susceptible de recevoir une soixantaine de personnes. Les demandes reçues sont transmises à un bureau de saisie, occupé par deux employés de nationalité chinoise et deux recrutés locaux de nationalité allemande, mais qui ne disposent que d'un accès limité au système

d'information. L'ensemble des données est transmis par courrier électronique au service central, le *Bundesverwaltungsamt*, qui confronte ces informations au système d'information Schengen. Une réponse est donnée par la même voie. En cas d'acceptation, le service consulaire dispose encore de la possibilité de rejeter une demande qu'il ne juge pas fondée.

80 % des visas délivrés le sont au profit de passeports officiels (diplomatique, de service, pour « affaires publiques »). Il convient de relever en effet que l'Allemagne intègre les passeports pour affaires publiques dans la catégorie officielle. Le consulat allemand s'attache à pratiquer des entretiens avec certains des demandeurs détenteurs de passeports officiels.

L'essentiel des entretiens a, cependant, lieu avec les demandeurs privés pour des courts séjours. Cette procédure s'avère nécessaire compte tenu du nombre important de faux documents présentés. Il existe des magasins spécialisés dans la fourniture de faux certificats de résidence, de faux documents officiels.

Au total, le consulat emploie 14 personnes titulaires. Le service des visas, proprement dit, emploie 3 personnes du ministère allemand des affaires étrangères, 2 recrutés locaux et 6 autres personnes de nationalité chinoise, soit au total **11 personnes**. L'accueil est assuré par deux ou trois personnes selon la demande (le consulat dispose de neuf guichets ; seuls six sont ouverts faute de moyens ; un ou deux guichets sont réservés aux demandes de visas d'affaires). Un titulaire supplémentaire serait nécessaire pour faire face à une demande croissante. Le recrutement d'étudiants a été envisagé. Mais faute d'un titre de résidence adéquat, cette possibilité a été repoussée (*a contrario*, la France a obtenu des autorités chinoises un statut spécial).

Les décisions, pour les visas de court séjour, peuvent se prendre au guichet, même si la signature est réservée aux fonctionnaires titulaires du ministère des affaires étrangères. S'agissant des visas d'affaires, les entretiens se font de plus en plus fréquents.

En 1998, 50.000 demandes ont été déposées, pour environ **47.500 visas délivrés**, soit un taux de refus de 2 ou 3 % (NB : les dossiers incomplets sont exclus des statistiques). Les contrôles sont extrêmement difficiles à opérer. L'entretien avec les agents du consulat constitue le moyen le plus efficace. L'instruction des demandes groupées se fait individuellement, selon la règle prônée dans le système « Schengen ». En 1996, une expérience d'instruction groupée des visas présentés par les

agences de voyage a été tentée. Devant les cas avérés de fraude, cette expérience a été abandonnée. *De facto*, les agences de voyage n'ont aucun intérêt à contrôler les demandes. Aujourd'hui, chaque demandeur est interrogé. Au besoin, les demandeurs faisant partie d'un groupe se voient proposer un rendez-vous particulier.

Des droits de chancellerie sont systématiquement demandés. **En cas de refus de visas, la moitié des droits seulement sont rétrocedés.** L'Allemagne a entrepris de coordonner les travaux des pays membres du système « Schengen » afin de faciliter les échanges d'informations, l'objectif étant d'uniformiser la liste des documents déposés pour chaque demande. Des instructions claires de Bonn ont été données en ce sens.

Le taux de non-retour est difficile à évaluer. La seule statistique fiable concerne le nombre de reconduites à la frontière, actuellement de 6.000 pour l'Allemagne. Mais les autorités chinoises n'ont accepté le rapatriement que de 107 de leurs ressortissants l'an passé. Les pays d'Europe de l'Est constituent souvent des pays de transit en direction de l'Est. 80 % des clandestins arrivent en Europe sans visa, le reste bénéficiant en majorité de faux visas ou de visas délivrés sur la base de faux documents (nombreuses sont les entreprises allemandes qui ne voient pas les Chinois auxquels elles avaient envoyé une lettre d'invitation ; ce problème se pose avec plus d'acuité lorsque les sociétés invitantes sont les sociétés organisatrices de foire, à l'exemple de celle de Hanovre). Un nombre résiduel emprunte la « frontière verte » (par la Mongolie, la Russie) jusqu'en Europe de l'Est.

e) L'engagement d'une concertation européenne

Chaque mois, les représentants des consulats des États faisant partie de l'« espace Schengen » se réunissent pour se concerter sur l'attitude à adopter vis-à-vis des demandeurs de visas. Le Royaume-Uni, sans être un État « Schengen », est associé aux réunions. Néanmoins, lorsque des sujets relèvent de la coopération renforcée « Schengen », les représentants britanniques ne peuvent participer à la prise de décisions.

C'est dans le cadre de cette coopération que plusieurs partenaires ont proposé de refuser de viser les passeports dits « pour relations publiques » (« *for Public Affairs* »). Cette démarche s'est heurtée à la volonté d'autres partenaires de limiter la délivrance de visas aux Chinois.

Par ailleurs, dans ce même cadre, les Espagnols ont été sommés de s'expliquer sur la délivrance, sans véritable contrôle, de visas permettant de pénétrer dans l'« espace Schengen ». Mais il s'agit de concertation, non de coercition. En effet, votre Rapporteur tient à rappeler que la politique des visas reste entièrement de la compétence des États jusqu'à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Or, l'Espagne a décidé en 1998 d'offrir 28.000 permis de résidents, dont 5.000 aux Chinois. En 1999, le chiffre est passé à 30.000. Les personnes qui bénéficient de ces permis, cuisiniers, employés de maison..., ne sont pas, par définition, des personnes qui se fixent. Elles ont donc tendance à passer dans d'autres pays, d'où les préventions des partenaires de l'Espagne à l'égard de cette politique.

De la même façon, la Grèce qui, au lieu d'utiliser une procédure de type « OMI », accorde des visas à des ressortissants chinois pour aller « finaliser » sur place des contrats de travail en négociation. Délivrants des visas uniformes et non à validité territoriale limitée au territoire grec, cette procédure ne garantit absolument pas que les bénéficiaires se rendront en Grèce ou ne seront pas tentés ensuite d'aller dans un autre pays de l'« espace Schengen ».

Les États-Unis ont une politique totalement différente de la nôtre, fondée sur des quotas et appuyée par une délivrance très restrictive de visas assortie d'un marquage officiel du passeport. Il n'existe pas dans la réglementation française de marquage de ce type. Néanmoins, pour éviter qu'un demandeur de visa qui se voit opposer un refus par le consulat d'un État membre de l'« espace Schengen » n'effectue une démarche identique auprès du consulat d'un autre État membre, une procédure a été mise en place : le « *reporting visa* » ; ce marquage discret permet à chaque consulat de vérifier si le demandeur ne s'est pas déjà vu refuser un visa par un autre consulat « Schengen ».

4.– Shanghai et Canton : les « têtes de pont » de la nouvelle Chine

Aussi bien Shanghai que Canton sont situées dans des régions économiquement développées par rapport au reste du pays. Bien que touchées par la crise, elles concentrent les pôles de croissance de la Chine et sont appelées à connaître une progression très importante de leurs activités ces prochaines années.

a) Les consulats de France

- Shanghai

Shanghai est incontestablement une des futures très grandes villes de l'Asie développée. Cette perspective attire les investissements et les hommes. Ainsi, la communauté française est passée de 250 immatriculés en 1994 à 1.169 en 1998.

Le nombre de visas délivrés est en constante progression : il est passé de 3.849 en 1995 à 10.800 en 1998.

Le service des visas est composé de **trois personnes**, dont deux auxiliaires et une vacataire à temps partiel, qui travaillent sous la responsabilité du vice-consul, dont c'est l'une des très nombreuses fonctions.

L'aménagement de la section consulaire dans de nouveaux locaux en septembre 1998 a permis d'augmenter la capacité et la qualité de l'accueil du public : les demandeurs de visas sont filtrés au rez-de-chaussée de l'immeuble abritant le consulat, et entrent dans la salle d'accueil par groupes de 20 personnes, le flux moyen s'établissant entre 60 et 80 personnes par jour. Les visiteurs sont reçus le matin à deux guichets et dans le bureau des visas pour les entretiens individuels (étudiants, scientifiques et chercheurs, long séjour, cartes de commerçants). Le reste de la journée est consacré aux informations par téléphone, à la correspondance, au traitement des dossiers et à l'émission des vignettes. Le poste est équipé du réseau mondial visa depuis 1992. Chaque agent dispose d'un poste informatique.

L'activité du service des visas a été multipliée par quatre en cinq ans avec les mêmes effectifs. Un agent vacataire à temps partiel a pu être recruté sur l'exercice 1999. Il serait souhaitable, dans ce cadre, de prévoir la création d'un poste de titulaire responsable des visas, et ce d'autant plus que la circonscription consulaire du poste inclut le Zhejiang, région traditionnelle d'émigration chinoise vers la France. Cette dernière donnée impose une vigilance particulière lors de l'examen des visas pour visite familiale, les détournements de procédure n'étant pas rares.

Le tableau ci-après donne des éléments de comparaison avec les autres consulats installés dans la ville.

VISAS DÉLIVRÉS À SHANGHAI EN 1998		
Consulat	Nombre de visas délivrés	Observations
France/Shanghai	10.800	11.300 demandes
France/Canton	9.000	10.000 demandes
Allemagne	18.719	703 refus
Australie	18.285	Visas d'études traités à Pékin
Autriche	2.476	52 refus/20 étudiants/an
Belgique	1.716	233 refus/69 étudiants
Brésil	1.031	Visas d'affaires
Canada	0	Ambassade à Pékin
Chili	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>
Corée du Sud	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>
Cuba	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>
Danemark	893	20 visas d'études
États-Unis	78.000	Visas d'études uniquement pour masters, recherche... 11 employés permanents
Finlande	929	9 refus
Grande-Bretagne	4.500	Visas d'études traités à Pékin

VISAS DÉLIVRÉS À SHANGHAI EN 1998		
Consulat	Nombre de visas délivrés	Observations
Inde	1.106	<i>N.D.</i>
Iran	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>
Israël	400	Pas de visas d'études
Italie	10.900	120 étudiants/5.000 immigration
Japon	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>
Mexique	658	<i>N.D.</i>
Norvège	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>
Nouvelle-Zélande	0	Ambassade à Pékin
Pays-Bas	2.372	20 étudiants
Pologne	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>
République tchèque	366	507 refus
Russie	5.812	508 refus
Singapour	5.900	Pas de visas d'études
Suède	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>
Suisse	3.802	<i>N.D.</i>
Thaïlande	<i>N.D.</i>	Essentiellement touristes
Turquie	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>

Source : consulat général de France à Shanghai.

- Canton

La circonscription consulaire de Canton comprend les quatre provinces méridionales du Guangdong, du Guangxi, du Fujian et de l'île de Hainan. Le consulat général de Canton a été fermé le 22 janvier 1993, à la demande de la Chine, avant de rouvrir en 1997.

Le service des visas comprend un titulaire de cadre C et deux non-titulaires, l'un de nationalité française, l'autre de nationalité chinoise. Le service des visas n'a réouvert qu'en 1997. Mais, tout comme à Shanghai, l'activité monte en puissance : 1.587 visas délivrés en 1997, **9.604 en 1998** et 1.729 sur les trois premiers mois de 1999.

Les installations sont nouvelles. La salle d'accueil du service des visas du consulat de Shanghai est indépendante des locaux du consulat général et peut accueillir quinze personnes. Le guichet est protégé par une glace de sécurité. Chaises, bureau et écri-toires sont à la disposition du public. La réglementation est affichée en français et en chinois. Le consulat est relié au réseau mondial visa. Les délais de délivrance sont de l'ordre de **72 heures pour les particuliers de cinq jours pour les groupes touristiques.**

Comme le poste de Shanghai, celui de Canton est confronté à des risques migratoires traditionnels dans cette région. Avec le caractère quasi automatique de l'obtention du visa dans le cadre du regroupement familial, les tentatives pour détourner cette procédure pour d'autres motifs sont importantes. Les vérifications afférentes à ce type de demande obligent les agents du service des visas à y consacrer beaucoup de temps.

b) Les expériences britannique et allemande

- L'expérience allemande : un consulat « ancienne manière » à Shanghai, un consulat performant à Canton

Le consulat d'Allemagne a délivré à **Shanghai 18.719 visas** en 1998, contre 14.890 en 1996. Parmi ces visas, en 1998, figuraient notamment 15.135 visas pour affaires et 461 visas pour étudiants. Devant ces flux importants, le service des visas éprouve des difficultés certaines.

En comparaison avec les autres postes allemands en Chine, celui de Shanghai fait figure de défavorisé. Ses locaux sont exigus et proches de la vétusté. Il manque de fonctionnalité. Les effectifs sont également relativement faibles : un titulaire et trois recrutés locaux chinois, de temps en temps soutenu par un autre agent titulaire. Ce manque conjugué de locaux et d'effectifs conduit le consulat à imposer des **délais de délivrance de quatre semaines**. Il n'est pas exclu, en conséquence, que les demandeurs de visas se reportent vers d'autres postes de l'« espace Schengen » et, notamment, vers le consulat de France.

Le consulat d'Allemagne à **Canton** a ouvert en 1995 et a changé de locaux en 1997, année où il a commencé à délivrer des visas. En 1998, il a octroyé environ **12.000 visas**, dont 7.000 visas d'affaires, 3.000 visas touristiques, le reste se répartissant en visas de long séjour et en 60 visas étudiants. Pour traiter l'ensemble des demandes, il dispose de quatre personnes, un agent titulaire et trois recrutés locaux. Pour les visas d'affaires, un autre agent titulaire vient parfois prêter main forte. Les autorités allemandes estiment que cet effectif est suffisant pour effectuer un travail « *qui ne doit pas être celui d'un policier* » ; les agents consulaires n'ont ni le temps, ni la formation pour le faire. Les délais de délivrance varient de un à **deux jours pour les demandes individuelles**, voire **cinq jours pour les groupes**.

- L'expérience britannique : une rapide montée en puissance du dispositif à Shanghai et un renforcement de celui de Canton

La section visa du consulat général du Royaume-Uni à **Shanghai** n'a ouvert qu'en janvier 1998. Elle a délivré **4.600 visas**. Elle est installée dans des locaux spacieux et fonctionnels. Le personnel est nombreux. Et il devrait croître. Ainsi, pour faire face aux nombreuses demandes de visas étudiants (1.500 visas étudiants délivrés en 1998 contre moins de 500 pour le consulat de France), un agent supplémentaire du ministère britannique des affaires étrangères devrait être affecté au consulat de Shanghai. Si les dossiers sont complets, le visa est délivré en **48 heures**.

Le consulat britannique de Canton a ouvert récemment. Il ne délivre pour l'instant aucun visa. Des perspectives tablent sur près de **15.000 visas** (l'Australie délivre 18.000 visas). Le personnel est composé d'un agent des services de l'immigration du ministère de l'intérieur et de cinq recrutés locaux en équivalent temps plein. Un deuxième titulaire devrait rejoindre cette équipe en cours d'année.

5.- Wuhan : une structure souple et adaptée

Inauguré le 10 octobre 1998, le consulat général de France à Wuhan est une petite structure vouée au soutien des entreprises françaises implantées dans la région, ainsi qu'à la promotion des échanges économiques, culturels et politiques. Seule représentation « Schengen » à Wuhan, le consulat de France a vu son **ouverture contestée**.

Il peut apparaître, en effet, comme se justifiant par la seule présence d'une petite communauté française de 130 personnes environ. Il existe une école gérée par l'entreprise Citroën, dont la scolarité par enfant coûte 150.000 francs par an. À ce propos, **votre Rapporteur se déclare particulièrement scandalisé** par le fait que Citroën réclame cette somme pour scolariser les enfants du personnel titulaire du consulat, alors même que ce dernier a été créé en soutien aux entreprises françaises.

Néanmoins, il faut souligner qu'il existe une tradition française d'implantation à Wuhan et que les relations culturelles et universitaires ont toujours existé entre cette région et la France. Cette dernière, avec la création d'ÉduFrance, souhaite attirer des étudiants, nombreux à l'université de Wuhan, où une demande solvable existe.

Le consulat est installé dans des locaux neufs, non encore complètement aménagés. Le service des visas dispose d'un seul guichet, précédé d'une petite salle d'attente confortable avec six places assises. Il n'est pas relié au réseau mondial visa.

Ce service fonctionne sous la responsabilité du vice-consul, dont ce n'est que l'une des innombrables tâches avec une seule personne, auxiliaire de bureau, de nationalité chinoise, formée « sur le tas ». L'auxiliaire assure la réception des demandes, veille à ce que l'ensemble des pièces requises soient fournies. Elle ne consulte le vice-consul que pour un dossier lui semblant poser problème. Le vice-consul examine tous les dossiers et procède à la consultation du système d'information Schengen, qui se fait par télécopie auprès de l'ambassade à Pékin. Lorsque la réponse de l'ambassade parvient au consulat, le vice-consul appose les vignettes et procède à la rédaction manuelle des différentes mentions requises. Les dossiers sont alors transmis au consul général pour signature. Les visas sont **délivrés en deux ou trois jours**, mais un délai d'une semaine est annoncé à tout requérant. Les visas pour étude ne sont délivrés qu'après entretien avec l'attachée culturelle du poste.

Le nombre de demandes reste modeste comparativement aux autres postes de Chine, mais il est en forte croissance. Il est passé de 21 en décembre 1998 à 144 en mars 1999, tendance qui se confirmait au mois d'avril 1999. Plus de la moitié de ces visas sont délivrés sur des passeports « pour affaires publiques », émis par les bureaux des affaires étrangères des trois provinces de la circonscription (Hubei, Hunan et Jiangxi).

La province du Hubei a annoncé qu'elle dépose environ 500 à 600 demandes de visas par an. Au total, le nombre de demandes sur ces passeports « semi-officiels » doit atteindre le millier par an.

Les visas pour affaires représentent la grande majorité des demandes avec près des trois quarts. Les deux tiers ont pour origine des demandes exprimées par des personnes travaillant pour ou en relation avec les entreprises françaises implantées dans la région de Wuhan.

Les visas pour études constituent environ 15 % du total. Ainsi, 26 visas ont été délivrés pour des étudiants de l'université de Nanchang suivant une formation en DESS en alternance avec l'université de Poitiers. Enfin, 10 % des demandes relèvent des visites amicales ou familiales. Ces demandes sont traitées avec circonspection pour les requérants n'ayant de famille française en France.

Le consulat a vocation à traiter un nombre croissant de

demandes de visas, tout en restant une structure légère, qui devrait, cependant, voir ses effectifs augmenter d'un agent de catégorie C expérimenté. Il reste que le service des visas ne pourra répondre à la demande qu'avec l'installation du réseau mondial visa. À ces deux conditions, le poste de Wuhan semble parfaitement viable. Il pourrait servir de relais aux autres États « Schengen » dans une région où ils sont peu présents.

B.– La région administrative spéciale de Hong-Kong

Votre Rapporteur s'est rendu à Hong-Kong du 26 au 28 avril 1999.

1.– Un contexte mouvant

Un statut d'autonomie a été accordé à Hong-Kong le 1^{er} juillet 1997. Les ressortissants de la région administrative spéciale de Hong-Kong (*Hong Kong Special Administrative Region* – HKSAR) n'exercent *a priori* aucune pression migratoire sur la France.

Cependant, le risque migratoire représenté par Hong-Kong ne doit pas être sous-estimé. Si les frontières sont, de manière paradoxale, plus contrôlées depuis la rétrocession qu'auparavant, plusieurs éléments peuvent laisser penser que l'immigration en provenance du « continent » (*Mainland*) n'est pas nulle et pourrait augmenter fortement dans les années à venir.

D'une part, il existe une filière d'immigration clandestine de ressortissants de la République populaire de Chine voyageant sous couvert de titres de voyage hongkongais falsifiés. Ce phénomène présenterait toutefois un caractère marginal, selon les services de l'immigration de Hong-Kong que votre Rapporteur a rencontrés.

D'autre part, de nombreux Hongkongais, amenés à se rendre fréquemment pour leurs affaires en Chine populaire avant la rétrocession, ont eu des enfants illégitimes sur le « continent ». Le gouvernement de Hong-Kong estime à 1,7 million le nombre de ces personnes nées en République populaire d'un père ayant la nationalité hongkongaise. La question qui se pose est celle de leur entrée sur le territoire de la région administrative autonome de Hong-Kong et sur le régime de circulation qui peut leur être applicable.

En juin 1999, la Cour suprême (Cour of Final Appeal) a déclaré inconstitutionnelle une loi sur l'immigration qui disposait que les

enfants nés avant que l'un ou l'autre de leurs parents n'ait acquis le droit de résider à Hong-Kong ne pouvaient obtenir le statut de résident de Hong-Kong. Il résulte de cette interprétation de la Loi fondamentale qui régit la région administrative autonome que tous les enfants concernés ont automatiquement le droit de résidence à Hong-Kong, quand bien même ils seraient nés avant que l'un de leurs parents ait obtenu ce même droit de résidence. Le gouvernement de Hong-Kong a fait part de sa volonté de passer outre cette interprétation en obtenant auprès du gouvernement de Pékin une révision constitutionnelle. Le nombre de personnes concernées, si cette démarche aboutissait, passerait de 1,7 million à 200.000.

2.– Des titres de voyages multiples

Le **passport de la région administrative spéciale de Hong-Kong** (HKSAR) est valable dix ans. Il est délivré aux ressortissants de nationalité chinoise ayant le statut de résident permanent à Hong-Kong. Au total, 5,5 millions de résidents de Hong-Kong peuvent prétendre à la délivrance du passeport de HKSAR (460.000 déjà émis). Ce document garantit la réadmission sur le territoire de Hong-Kong sans condition de visa ou de durée de validité du document. Ce titre de voyage est reconnu par l'ensemble des États « Schengen », qui le soumettent tous à l'obligation de visa uniforme.

Le **certificat d'identité** (CI) est lui aussi valable dix ans. Ce document sera remplacé, à expiration, par le passeport « HKSAR ». Il concerne essentiellement les ressortissants de nationalité chinoise bénéficiant du droit de séjour à Hong-Kong (« *right of abode* ») et ayant le statut de résident permanent. Il y a actuellement 1,28 million de certificats d'identité en cours de validité. Ce titre de voyage garantit la réadmission à Hong-Kong sans condition de visa ou de durée de validité du document. Comme le passeport « HKSAR », il est reconnu par l'ensemble des États « Schengen », à l'exception de l'Espagne. Il emporte obligation de visa l'ensemble des États « Schengen ».

Le **document d'identité** (DI) est valable sept ans. Il est délivré aux résidents non permanents de Hong-Kong qui ne peuvent prétendre à d'autres documents de voyage. Environ 273.000 documents d'identité sont en cours de circulation. Les titulaires de ces titres de voyage sont, en règle générale, éligibles à terme à la délivrance d'un passeport « HKSAR » dès lors qu'ils sont de nationalité chinoise, qu'ils justifient de sept ans de résidence ininterrompue sur le territoire et qu'ils bénéficient du statut de résident permanent. Ce document garantit le retour sur le territoire de Hong-Kong sans visa dans la limite de la validité du titre.

Ce document est reconnu par la majorité des États « Schengen » à l'exception des Pays du Benelux (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas). Pour ces pays, une procédure de substitution permet la délivrance d'une « attestation tenant lieu de visa » (ATLV). En revanche, dans le cas de l'Espagne, aucune procédure de substitution n'est prévue. Dans le cas d'un accord, le consulat français appose un visa à validité territoriale limitée (VTL), mais ce cas est marginal. La France fait également exception ; elle peut lancer une procédure de délivrance d'un laissez-passer modèle « B » pour étranger muni d'un visa à validité territoriale limitée (valable pour la France uniquement) après accord du ministère des affaires étrangères.

Le passeport britannique de Hong-Kong (*British National Overseas* – BNO) est émis à vie et renouvelable tous les dix ans. Il est délivré à des personnes ayant le statut de ressortissants du Territoire Dépendant Britannique soit du fait de leur naissance à Hong-Kong de parents ayant le statut de résident, soit du fait de leur naturalisation ou adoption à Hong-Kong. Ce titre de voyage est reconnu par l'ensemble des États « Schengen ». Seuls les pays suivants imposent une obligation de visa : Autriche, Allemagne, Espagne, France, Portugal. Il permet l'accès au Benelux, à la Grèce, et à l'Italie sans visa.

3.– Un consulat performant

Compte tenu de l'absence actuelle de pression migratoire de la part des ressortissants de Hong-Kong, des mesures de simplification des modalités de délivrance des visas ont été mises en œuvre depuis l'été 1998 par le consulat général de France. C'est un pas en direction du gouvernement de Hong-Kong qui demande avec insistance la suppression de l'obligation de visa de court séjour pour les titulaires de passeport « HKSAR ». Aucun consensus sur ce point n'a été obtenu au sein des partenaires « Schengen ».

En outre, le consulat de France, par l'importance du nombre de visas délivrés, fait des efforts considérables et les délais de délivrance sont particulièrement courts pour des flux très importants, comme le révèle le tableau ci-après () :

STATISTIQUES DES VISAS DÉLIVRÉS PAR LE CONSULAT GÉNÉRAL DE France À HONG-KONG (1996-1998)				
Types de visas		1996	1997	1998
Transit	VTA (1)	20	16	32
	Transit ordinaire	23.604	24.616	657
Courts	Ordinaires	34.165	35.320	51.041
Séjours	Circulation	171	191	676
	Temporaires	19	32	27
Longs Séjours	Mineurs scolarisés	10	10	10
	Étudiants	75	64	68
	OMI (2)	22	35	16
	Autres	55	74	40
DOM-TOM		140	121	186
Officiels		52	46	27
Pour le compte de pays représentés		14	16	21
Total	Demandés	59.182	64.102	58.154
	Délivrés	58.141	60.358	52.567
	Taux de refus (en %) (3)	1,8	5,8	9,6
(1) visas de transit aéroportuaire.				
(2) Office des migrations internationales.				
(3) jusqu'en 1997, les rejets ne faisaient pas l'objet d'une comptabilisation. Le chiffre de 1998 prend en compte les rejets opposés au guichet sur la base principalement de l'absence de présentation des justificatifs réglementaires ou de l'absence de compétence de ce poste pour traiter la demande en vertu de la réglementation « Schengen », les demandes de visas étant, dans la très grande majorité des cas, favorablement traitées dès lors que, par la suite, les conditions de délivrance sont réunies.				
Source : ministère des affaires étrangères.				

En comparaison des 53.000 visas délivrés en 1998 par le consulat de France, la représentation britannique n'en a délivré que 7.200, étant précisé que les titulaires de certains documents, tels que le BNO, sont dispensés de visa pour entrer en territoire britannique.

Pour traiter l'ensemble des demandes, le service des visas dispose d'un titulaire de cadre B d'un très bon niveau, en contact permanent et direct avec une équipe composée de quatre non-titulaires, dont trois de nationalité française. S'y ajoute une dotation de 20 mois vacataires, permettant de renforcer temporairement les effectifs du service. Le personnel est compétent, dévoué, mais en nombre très insuffisant. Certes, le chef de service et ses collaborateurs ne comptent pas leurs heures de travail. Ce n'est ni normal, ni souhaitable.

La salle d'attente peut accueillir de 60 à 80 personnes, mais demande à être modernisée. Six guichets sont disponibles : un pour la caisse, un guichet « agences de voyage » et quatre guichets clients. En 1999, il est prévu de réaménager l'ensemble des locaux du consulat et notamment

la zone réservée à l'accueil et à la délivrance. Il sera nécessaire d'améliorer les locaux dans lesquels les demandes de visas sont traitées en flux continu.

La réorganisation du service en juin 1998 a permis de mettre en place une procédure de délivrance immédiate (entre 20 et 45 minutes) des visas saisis au guichet clients. Ainsi, toute personne dont le dossier a été accepté se voit délivrer un ticket. Le service des visas dispose d'un haut-parleur qui permet le rappel des personnes munies d'un ticket une fois le visa émis. Les requérants sont, en outre, invités par voie d'affichage à prendre des rendez-vous l'après-midi dès lors qu'il s'agit de dossiers nécessitant un examen particulier ou de cas soulevant des problèmes ne pouvant faire l'objet d'un traitement au guichet. Le consulat dispose, par ailleurs, depuis le second semestre 1998, d'un site Internet dont une partie est consacrée à l'information sur les modalités d'obtention des visas. Une information par voie d'affichage est présente dans la salle d'attente en français, anglais et cantonais.

Certaines difficultés ne doivent pas être masquées. Face à une clientèle exigeante et pressée, les agents sont confrontés en permanence à des risques d'algarade. Ce poste dispose, par ailleurs, de l'un des ratios de visas par agent parmi les plus importants (7.900 dossiers par agent en 1997). En conséquence, il conviendrait de renforcer les effectifs par l'engagement d'auxiliaires permanents. Le recrutement de vacataires ne saurait répondre au besoin d'expérience que requiert la matière des visas.

Enfin, votre Rapporteur voudrait insister sur un point. Un rapide calcul, mettant en rapport les recettes issues de la délivrance des visas (8,8 millions de francs) et le coût du personnel du service des visas comprenant le chef de service, quatre auxiliaires et les crédits vacataires (1,1 million de francs), démontre, de nouveau, s'il en était besoin, que les services des visas ont les moyens de leur action. Las ! Ils ne bénéficient pas du résultat de leurs performances.

C.– Taipei : une situation inÉdite

Taiwan possède une population de 21,9 millions d'habitants, avec un taux d'urbanisation de 77,2 %. La capitale, Taipei, compte 2,63 millions d'habitants. La communauté française compte moins de 1.500 membres.

1.– Un régime particulier

Le régime de visas applicable à la République de Chine (Taiwan) est spécial dans ses formes, parce que très peu d'États reconnaissent officiellement son existence (voir tableau ci-après). On peut

relever que la France a reconnu la Chine populaire le 27 janvier 1964. Elle est présente à Taiwan par le biais de l'Institut français de Taipei, qui ne bénéficie d'aucun privilège et immunités diplomatiques tels que prévus par les conventions de Vienne. De la même façon, aucune convention bilatérale ne peut exister entre les deux entités puisque Taiwan ne dispose pas de la personnalité juridique en droit international.

Le poids économique que l'île a acquis et son développement politique sont tels qu'elle ne peut être exclue de la scène internationale et ses ressortissants doivent pouvoir circuler comme tous les ressortissants d'autre nationalité.

ÉTATS RECONNAISSANT LA RÉPUBLIQUE DE CHINE <i>(mise à jour le 2 février 1999)</i>		
États	Capitale	Date de la reconnaissance
Belize	Belize	13/10/1989
Burkina-Faso	Ouagadougou	02/02/1994
Costa Rica	San Jose	05/05/1944
Dominique	Roseau	10/05/1983
Gambie	Banjul	13/07/1995
Grenade	Saint-Georges	20/0/1989
Guatemala	Guatemala	08/11/1964
Haïti	Haïti	25/04/1956
Honduras	Tegucigalpa	06/11/1964
Liberia	Monrovia	09/10/1989
Macédoine	Skopje	27/01/1999
Marshall	Palikir	20/11/1998
Malawi	Lilongwe	11/07/1966
Nauru	Nauru	04/05/1980
Nicaragua	Managua	05/11/1990
Panama	Panama	26/02/1960
Paraguay	Asuncion	08/07/1957
République Dominicaine	Saint-Domingue	11/05/1940
Saint-Siège	Le Vatican	<i>N.D.</i>
Salomon	Honiara	24/03/1983
Salvador	San Salvador	09/12/1954
Sao-Tome-et-Principe	Sao Tome	06/05/1997
Sénégal	Dakar	03/01/1996
Saint-Kitts-et-Nevis	Basseterre	09/10/1983
Saint-Vincent	Kingstown	15/08/1981
Swaziland	Mbabane	06/09/1968
Tchad	N'Djamena	13/08/1997
Tuvalu	Funafuti	19/09/1979

États reconnaissant la RÉpublique de Chine mais n'ayant pas Établi de relations diplomatiques		
Fidji	Suva	04/10/1996
Papouasie-Nouvelle Guinée	Port-Moresby	22/05/1995
Vanuatu	Port-Vila	24/09/1992
<i>Source : Institut français de Taipei.</i>		

Les ressortissants de Taiwan sont soumis à l'obligation de visa de court séjour par tous les États « Schengen ». Ces visas sont cependant délivrés directement, c'est-à-dire sans consultation du Département. Jusqu'au 1^{er} juillet 1997, l'Institut français de Taipei était rattaché au consulat général de France à Hong-Kong. Son activité se faisait sous le timbre de Hong-Kong. Compte tenu de l'évolution de la situation juridique de Hong-Kong, il a été décidé à partir de cette date que les affaires consulaires, s'exerceraient sur délégation, dans un certain nombre de cas très limitatifs, de l'ambassadeur de France à Séoul, à l'exception du secteur des visas et de la régie qui utilisent le timbre de Manille, aux Philippines. Les visas sont donc délivrés sous le sceau de l'ambassade de France aux Philippines (Manille).

Le risque présenté par les Taiwanais est pratiquement inexistant. En revanche, il a été mis à jour un réseau de trafiquants destiné à procurer des passeports taiwanais à des ressortissants de Chine populaire, en vue d'émigration. Il semblerait cependant que cette émigration se fasse essentiellement vers les États-Unis, le Canada ou l'Australie.

2.- Un service des visas sous-doté en personnel

En 1998, l'Institut français avait délivré 79.363 visas, dont 78.277 visas de court séjour ordinaire et 342 visas pour études, contre 92 refus seulement.

À titre de comparaison avec les États « Schengen », sur les trois premiers mois de l'année 1999, les statistiques montrent que la France avait délivré 17.000 visas, l'Allemagne 14.800 visas, l'Italie 6.200 visas, les Pays-Bas 3.200 visas et l'Espagne 2.900 visas. L'Autriche en délivrait pour sa part 1.200.

STATISTIQUES DES VISAS DÉLIVRÉS PAR L'INSTITUT FRANÇAIS DE TAIPEI ET PAR LES REPRÉSENTATIONS DES PRINCIPAUX AUTRES ÉTATS « SCHENGEN » (1995-1999)					
	1995	1996	1997	1998	1999 (1)
France	66.914	39.639	34.730	79.398	16.950
Allemagne	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	44.578	64.660	14.778
Italie (2)	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	1.147	13.424	6.229
Pays-Bas	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	73.253	11.409	3.117
Espagne/Grèce	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	6.242	11.017	2.852
Autriche	<i>N.D.</i>	<i>N.D.</i>	105	6.558	1.194
<i>(1) au 31 mars 1999.</i>					
<i>(2) entrée de l'Italie dans l'« espace Schengen » effective au 1er novembre 1997.</i>					
<i>Source : Institut français de Taipei.</i>					

Le service des visas de l'Office commercial et culturel britannique délivre entre 40.000 et 50.000 visas par an.

Le secteur des visas de l'Institut français dispose d'une grande salle d'attente, équipée d'un mobilier adapté : grande table, chaises, présentoirs, téléviseur et magnétoscope permettant de diffuser TV5 et des cassettes vidéo sur la France au public, deux téléphones publics. Les guichets sont au nombre de six. **Votre Rapporteur souligne l'exemplarité de cet accueil**, seul digne de donner une première image favorable de notre pays.

Le service, relié au « réseau mondial visa » depuis 1994, ne compte que deux agents à temps complet et un agent à mi-temps de recrutement local (deux personnes de nationalité taiwanaise, une de nationalité française), sous l'autorité d'un agent titulaire de catégorie C, qui se charge des entretiens pour les demandes de visas de long séjour, alors même que le nombre de demandes par jour atteint le chiffre de 300. Le ratio par agent en 1997 atteignait près de 9.800 dossiers. En 1998, il atteint 22.700 dossiers par agent. Durant les périodes d'affluence, en juillet et août notamment, le poste doit faire appel à des vacataires.

Pour les demandeurs individuels, l'Institut s'efforce de se conformer au délai habituel de délivrance des visas, qui est de 24 heures. Les demandes sont déposées le matin, instruites et visées dans l'après-midi, les documents visés sont rendus le lendemain. Cependant, en cas d'augmentation massive des demandes, les visas sont délivrés en 48 heures, voire 72 heures, pour les agences de voyage. Le respect de ces délais dans un cadre contraint par le manque d'effectifs ne permet d'exercer quelque

contrôle que ce soit sur les demandes.

Bien que le risque migratoire ou sécuritaire soit absent, le ratio de dossiers par agent est tel qu'un renforcement des moyens en personnel s'avère nécessaire. La nomination d'un agent d'encadrement d'un grade plus élevé permettrait de mener une politique des visas plus active, notamment en direction des étudiants et des voyageurs d'affaires. Une augmentation du nombre de mois vacataires permettrait au moins de faire face à des périodes chargées.

En 1998, les recettes liées à la délivrance des visas s'élevaient à plus de 13,1 millions de francs, ce qui montre, une nouvelle fois, que les services des visas pourraient équilibrer leur coût de fonctionnement, mais également, sans doute, leurs besoins en investissement.

3.- Les représentations britannique et allemande

La représentation britannique est dotée d'un matériel très moderne et performant qui permet de détecter les faux documents. Les locaux sont extrêmement spacieux et les moyens en personnel, avec 7 agents permanents et 2 vacataires pour les mois d'été, sont nettement supérieurs à ceux de l'Institut français, alors même que le nombre de visas délivrés, 40.000 par an, est nettement inférieur aux 80.000 visas délivrés par la France en 1998. Le nombre de visas étudiants s'élève à plus de 6.150, en forte croissance depuis 1989 (1.055 visas pour études).

De la même manière, la représentation allemande, l'Office allemand pour le commerce, dispose de moyens en personnel très importants, à savoir 8 agents permanents et 3 agents vacataires employés à temps partiel, pour un nombre global de visas de 60.000 sensiblement inférieur à celui délivrés par la France. Les Allemands font 80 % de délivrance des visas sur entretien prolongé.

Par ailleurs, votre Rapporteur a pu constater que la procédure allemande, s'agissant des visas de long séjour pour études, était relativement plus lourde que la procédure française, puisque l'obtention d'un visa pour études nécessite l'accord de la municipalité du lieu de l'établissement d'enseignement, ce qui porte les délais de délivrance à trois semaines. En dépit de ces contraintes, le nombre annuel de visas pour études (500) est nettement supérieur à celui délivré par la France (340 en 1998).

II.— L'exception algérienne

La question des visas est au centre des relations franco-algériennes. Les liens historiques sont forts. La communauté algérienne de France s'élève à au moins un million de personnes. La situation politique et économique algérienne reste marquée par les années de guerre civile. Les moyens qui sont affectés à la délivrance des visas apparaissent donc comme cruciaux. Leur évolution a été particulièrement heurtée.

Votre Rapporteur s'est rendu à Alger les 12 et 13 juillet 1999. Il a rencontré le président de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Populaire Nationale et les présidents de tous les groupes parlementaires. Le dossier des visas pour les ressortissants algériens a été au cœur de tous les entretiens.

Ce même dossier a été abordé le 31 juillet au cours de la réception organisée par le Président de la République algérienne pour le ministre français des affaires étrangères. Pour symboliser la reprise de relations normales entre la France et l'Algérie, M. Hubert Védrine a annoncé la prochaine réouverture de nos consulats d'Annaba et d'Oran.

Le différend sur les conditions d'attribution des visas entre les deux pays illustre l'importance, trop souvent méconnue, du rôle dans les relations internationales du service chargé de les délivrer.

A.— Une Évolution heurtée

Des visas de court séjour, qui n'étaient pas prévus par les accords d'Évian, ont été institués en 1986, à la suite de la vague d'attentats terroristes. Le durcissement de la politique de circulation a produit rapidement ses effets. Ainsi, le nombre de visas accordés aux Algériens est passé de 900.000 en 1989 à 507.000 en 1990, à 100.000 environ en 1994 et à 50.105 en 1995 et 47.593 en 1996.

Les services des visas ont été fermés pour des raisons de sécurité à partir de 1992. Auparavant, le seul consulat d'Alger possédait une cinquantaine de guichets. Le service des visas pour l'Algérie a été transféré à Nantes et la procédure est devenue écrite (voir *infra*). En effet, toute demande de visa doit être adressée au Bureau des visas Algérie (BVA).

Le 29 septembre 1997, le Premier ministre avait annoncé un « assouplissement de la politique de visas pour ceux qui craignent pour leur vie » () en Algérie. Une première série d'instructions a permis d'enrayer la chute en 1997. Le 3 décembre 1997, le ministre des affaires étrangères confirmait cette orientation.

En février 1998, était annoncée la réouverture de guichets, à Alger, mais également Oran. Plusieurs guichets à Alger pour le retrait des passeports ont été effectivement réouverts depuis. La procédure a été assouplie. Les demandeurs de visas n'ont plus à présenter leur requête au BVA à Nantes, mais à les expédier à une boîte postale à Alger.

Les moyens ont été augmentés. Les effectifs du Bureau des visas Algérie à Nantes sont passés de quarante-cinq personnes à cinquante et une, puis à soixante-seize, tandis que le service à Alger comprend huit agents titulaires, dont un cadre B et dix agents non titulaires. Ces effectifs sont théoriquement suffisants pour assurer la délivrance de 200.000 visas. Les impératifs de lutte contre l'immigration illégale et les considérations d'ordre sécuritaire créent des contraintes particulières. En avril 1998, le ministère des affaires étrangères a décidé de construire de nouveaux locaux consulaires à Alger, au sein même de l'enceinte de l'ambassade, permettant de faire passer le nombre de guichets de deux à sept.

Une délégation parlementaire, menée par notre collègue François Loncle, en juillet 1998, renouvelait le vœu de voir la délivrance de visas aux Algériens facilitée.

Le 1^{er} février 1999, les nouvelles installations du consulat général de France à Alger étaient mises en service.

b.- Des procédures particulières

Les conditions de circulation et de séjour des Algériens en France sont régies par l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié pour la dernière fois en 1994, et non par l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée en dernier lieu par la loi du 11 mai 1998 précitée. Ainsi, certaines dispositions de la nouvelle loi, notamment celles relatives à la création de nouveaux titres de séjour (retraités, scientifiques...) et certains assouplissements réglementaires (création d'un visa de court séjour étudiant, possibilité pour les conjoints étrangers de ressortissants français titulaires de visas de court séjour d'obtenir un titre de séjour en France) ne sont pas applicables aux ressortissants algériens. En effet, les seuls titres de séjour pouvant être attribués aux ressortissants de cette nationalité sont énumérés à l'article 7 *bis* précité, de même que l'obligation de détenir un visa de long séjour pour tout séjour de plus de trois mois en France est mentionnée à l'article 9.7

Après les attentats de 1994, une procédure postale a été mise en œuvre afin de faire instruire les demandes de visas des personnes se trouvant en Algérie par le BVA installé à Nantes. La demande de visa est envoyée, *via* depuis le 15 mai 1999 une boîte postale ouverte à Alger, au

BVA à Nantes. Après instruction de la demande et accord du ministère de l'intérieur et de nos partenaires « Schengen », une convocation est envoyée par le BVA au demandeur de visa en Algérie. Muni de ce document et des originaux des justificatifs, le demandeur peut se présenter au service des visas du consulat général de France à Alger où, après vérification des justificatifs et du paiement des droits de chancellerie, un visa est délivré. La coopération entre le consulat général et son antenne nantaise ne pose aucun problème particulier.

En vertu de l'arrêté du 1^{er} juin 1999, le directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France est compétent pour prendre les décisions de refus de visa aux ressortissants algériens et aux ressortissants étrangers résidant en Algérie. Cet arrêté a été pris en vertu de l'article 6 *bis* du décret n° 47-77 du 13 janvier 1947 relatif aux attributions des chefs de poste consulaire et des chefs de mission diplomatique en matière de passeports et de visas modifié (). Ce texte permet au ministre des affaires étrangères, dans des cas de circonstances exceptionnelles survenues dans les États de résidence des consuls, de conférer provisoirement tout ou partie des attributions du consul au directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France.

Les délais d'instruction des visas sont donc au minimum de quinze jours après la réception du dossier par l'organisme instructeur. S'ajoutent ensuite les délais postaux de transmission des dossiers et des convocations.

Le contentieux relatif aux demandes des visas effectuées en Algérie fait également exception. En effet, alors que pour l'ensemble du monde le Conseil d'État est compétent, pour l'Algérie, le tribunal administratif de Nantes est compétent en premier ressort. La rédaction des mémoires de défense est de la compétence de la sous-direction de la circulation des étrangers à Nantes. En 1997, 47 recours contre des refus de délivrance de visas ont été introduits par des ressortissants algériens au lieu de 22 par des Marocains et 12 par des Tunisiens.

c.- Un niveau d'activité considérable et des moyens très importants

Dans les faits, le nombre de visas délivrés aux Algériens a progressivement augmenté ces dernières années : 57.000 en 1997, 80.000 en 1998, 200.000 prévus en 1999.

- Une activité exceptionnelle

Seule représentation consulaire en Algérie depuis la mise en sommeil de nos consulats généraux d'Oran et d'Annaba, le consulat général de France à Alger est le premier consulat français en termes de transcription d'actes d'état civil, puisque l'Algérie à elle seule induit 9.000 actes, pour

70.000 dans le monde entier.

Il sera, d'ici la fin de 1999, devant celui de Moscou, le premier consulat français dans le monde pour la délivrance des visas, dès lors que sera achevée la montée en puissance de son nouveau dispositif. Il traite 150.000 lettres chaque année et reçoit près de 40.000 appels téléphoniques par mois.

- Une évolution exponentielle du nombre de visas délivrés

De manière plus précise, on peut rappeler qu'avec 81.200 visas ordinaires et 1.527 visas diplomatiques et de service, l'année 1998 a été marquée par une progression sensible (de l'ordre de 47 % par rapport à 1997) du nombre des visas délivrés aux ressortissants algériens, ce qui constitue un renversement de la tendance observée ces dernières années. Cette augmentation s'est accompagnée d'un renforcement des moyens de lutte contre l'immigration clandestine et contre les risques liés au terrorisme.

L'augmentation du nombre de visas délivrés touche toutes les catégories de visas à l'exception des visas territorialement limités (VTL).

87 % des visas délivrés à Alger en 1998 l'ont été après instruction des dossiers par le BVA, au lieu de 91 % en 1997. Avec un chiffre total de 70.621 visas, cela représente une progression de 40,3 % par rapport à 1997.

Le nombre de visas traités à Alger est passé de 4.946 en 1997 à 10.628 en 1998, soit une augmentation de 120 %. Cette progression a été rendue possible par la mise en place du fichier « vistavip » des personnalités jugées essentielles pour le développement des relations bilatérales, mais également par une ouverture plus importante en direction des membres d'organismes officiels (administrations, entreprises nationales, partenaires d'entreprises françaises, chambre de commerce et d'industrie, organisation patronales, médiation) et des membres de leurs familles.

Le nombre de visas de court séjour est passé de 40.239 à 59.274, soit une augmentation de 47 %. Ces visas ont été délivrés pour 53,7 % pour motif familial et privé et pour 32 % pour motif professionnel. Les visas délivrés aux binationaux et à leur famille (conjoints et ascendants) représentent 12 % du total.

Pour la première fois en 1998, des visas de circulation d'une durée de validité supérieure à un an ont été délivrés aux binationaux et aux membres de leur famille (260 pour deux ans, 466 pour trois ans, 641 pour quatre ans).

2.811 visas territorialement limités, dont les conditions de délivrance sont strictement encadrées par la convention d'application des accords de Schengen (urgence humanitaire, intérêt national, obligations internationales), ont été délivrés en 1998, au lieu de 3.082 en 1997. 44,5 % l'ont été pour motif professionnel et 9 % pour motif médical.

6.609 visas de long séjour ont été accordés en 1998 au lieu de 4.845 en 1997, soit une augmentation de 36,4 %. 40 % de ces visas l'ont été au titre du regroupement familial (procédure OMI) et 40 % au titre de conjoint de ressortissants français. 715 visas de long séjour ont été délivrés à des étudiants (au lieu de 570 en 1997).

Enfin, les taux de refus, par rapport aux taux d'acceptation, se sont inversés au cours des cinq dernières années au profit de ces derniers.

- Des moyens de contrôle renforcés

L'augmentation du volume des visas délivrés accroît mécaniquement le risque de délivrer indûment des visas à des personnes cherchant à s'établir irrégulièrement en France ou, plus grave encore, à des personnes pouvant présenter un risque pour la sécurité.

D'une part, la coopération entre les États parties à la convention d'application des accords de Schengen a été renforcée. D'autre part, les demandes de visas introduites à Alger font l'objet d'un examen attentif.

- Des effectifs plus nombreux à Nantes qu'à Alger

La gestion d'un tel dispositif repose sur 18 personnes, dont 8 titulaires ; elles sont 76 à Nantes.

Aucun vacataire ne travaille au service des visas à Alger. Il s'agit uniquement de personnels titulaires et recrutés locaux permanents. Certains travaillent pour le consulat depuis 1986 ou 1988.

Votre Rapporteur tient à souligner combien les conditions de travail des agents en poste à Alger sont difficiles. Nombreux sont ceux qui travaillent plus de 70 heures par semaine. Les conditions de vie sont rudes : un habitat spartiate est assuré sur un site unique ; les sorties ne sont autorisées que dans un cadre exclusivement professionnel ; les pressions d'un public nombreux, exigeant et parfois agressif, ne font que s'ajouter aux autres contraintes.

Certes, tous les services connaissent des difficultés mais les moyens mis à leur disposition sont inégalement répartis. Ainsi, à titre d'exemple, le problème du transport hors du site de l'ambassade (site Pelzer) revêt une importance cruciale. La sécurité des agents impose que soient mises en permanence à leur disposition une voiture blindée et une escorte. C'est pourquoi, tout naturellement, l'Agence française de

développement (quatre agents), la paierie (sept agents) ou la mission économique et financière (dix agents) disposent, chacune, d'un tel dispositif.

Curieusement, le consulat général avec ses cinquante-quatre agents n'a pas cette facilité. Le consul général et ses adjoints français doivent assurer des contacts permanents avec les personnalités françaises et algériennes. Ils sont alors tributaires de la disponibilité de véhicules non affectés. Cette situation est incompréhensible, choquante et porte préjudice au bon fonctionnement du service.

Que le consul général de France à Alger ne dispose pas de véhicule de fonction est révélateur de la place reconnue à la fonction consulaire ans la hiérarchie des services extérieurs de la France.

- Des locaux modèles

Le nouveau bâtiment du service des visas a fait l'objet de commentaires satisfaits de la presse algérienne ⁽¹⁾. Votre Rapporteur a pu le constater *de visu*, au mois de juillet 1999, ces locaux sont parfaitement adaptés aux besoins : les quatre portes menant aux deux « postes centraux de sécurité » sont comparables à celles qu'on peut trouver dans n'importe quel établissement bancaire moderne.

Une fois franchi l'un de ces deux postes de sécurité, également dotés des équipements les plus récents (détecteurs de métaux, couloir « rayons X »), les visiteurs se retrouvent dans un lieu qui constitue une nette amélioration par rapport au passé, où tout le monde faisait la queue dans la rue. Un « préau visas », espace protégé des intempéries, peut accueillir jusqu'à 250 personnes à la fois. L'accès à l'un des douze guichets est signalé par affichage électronique, les personnes venant retirer leur visa ayant été invitées au préalable à prendre un ticket leur donnant un numéro d'ordre.

Dans les bureaux, le ministère des affaires étrangères a installé un serveur informatique de dernière génération et relié à des postes de travail ergonomiques et esthétiques. **À effectifs constants, de telles installations ont permis des gains de productivité de l'ordre de 50 %**, avec un passage du nombre de visas traités par jour de 400 à 600, et depuis l'arrivée des effectifs supplémentaires, à 800, voire 900 visas par jour. **Les efforts réalisés à Alger sont exemplaires.** Ils ont offert aux demandeurs un accueil décent et aux agents des conditions matérielles de travail satisfaisantes, que votre Rapporteur a pu retrouver seulement dans la plupart des consulats allemands en Chine et à l'Institut français de Taipei (voir *infra* « L'exemple chinois »).

- Des recettes non négligeables pour une dépense relativement modeste

L'augmentation des recettes est récente, mais importante. Ce phénomène est général, pour l'ensemble des consulats (). Pour le seul consulat d'Alger, les recettes sont passées de 9,7 millions de francs en 1995 à 8,8 millions en 1997, 13,9 millions de francs en 1998 et 11,3 millions de francs sur le premier semestre 1999.

En contrepartie, s'il est difficile d'individualiser la part du service des visas dans les dépenses de fonctionnement du consulat général, force est de constater que ces dernières sont, en tout état de cause, modestes. Les recettes des visas en 1998 permettent de couvrir l'ensemble des dépenses engagées par le consulat général sur la même année (10,6 millions de francs de dépenses pour le personnel expatrié, charges employeurs incluses ; 2,7 millions de francs pour les salaires des recrutés locaux ; 0,9 million de francs de fonctionnement). On imagine aisément le montant des recettes des 200.000 visas prévus pour 1999.

En conclusion, votre Rapporteur souhaiterait saluer **l'excellence des informations** qui lui ont été **fournies par le poste d'Alger**.

III.– Le cas malien

Le cas malien illustre lui aussi les difficultés éprouvées par les services des visas, mais sur un autre continent et dans un contexte différent, marqué au sceau de relations historiques compliquées.

Trois données éclairent les relations diplomatiques et consulaires avec le Mali :

- Ce pays, francophone, manifeste une volonté réelle pour un plus grand respect des principes démocratiques et des valeurs des droits de l'homme. Pays parmi les plus pauvres du monde, il bénéficie d'une stabilité politique et sociale, rare en Afrique subsaharienne.
- La coopération décentralisée, animée par plus de cent collectivités territoriales françaises, est l'une des plus actives et des plus efficaces.
- Traditionnellement, le Mali est un pays d'immigration forte, principalement vers les pays limitrophes et vers la France.

A.– La problématique malienne

À l'occasion d'un déplacement à Bamako, au Mali, en janvier 1999, votre Rapporteur a eu l'occasion de constater combien la situation du consulat général de France laissait à désirer.

Or, nous savons combien la question de la circulation entre les deux pays pose problème. L'évocation des événements de l'église Saint-Bernard à Paris liés aux revendications des immigrants sans titre de séjour, parmi lesquels figuraient de nombreux ressortissants maliens, suffit à le rappeler. Le flux migratoire irrégulier malien à destination de la France est parmi les plus préoccupants. Parmi les pays les plus concernés par les non-admissions sur le territoire français, le Mali se classe en effet au neuvième rang avec 629 non-admissions en 1998. Près de 360 interpellations pour faux documents ont été opérées à cette occasion.

La nouvelle politique africaine de la France fondée à la fois sur le refus de l'ingérence et sur le refus de l'indifférence milite également pour l'adoption d'une nouvelle attitude à l'égard des mouvements migratoires en provenance du Mali. Cette réorientation exige un changement de notre politique d'accueil. C'est bien dans ce cadre que s'inscrit la nouvelle politique de « codéveloppement », initiée en 1998, et qui doit, notamment, se conclure par la signature d'un accord avec le gouvernement du Mali. Dès septembre 1998 ⁽¹⁾, un accord créant un comité franco-malien sur les migrations a permis de mettre en place une instance de concertation sur les questions relatives au séjour et au départ des personnes et de suivre les programmes de réinsertion des migrants.

Du point de vue strictement policier, la coopération avec le Mali est ancienne. Ainsi dès 1993, des missions de formation en matière de lutte contre la fraude documentaire ont été menées dans ce pays par des experts de la direction centrale de la police aux frontières du ministère de l'intérieur. Cette politique de formation doit être étendue aux personnels des consulats des États faisant partie de l'« espace Schengen ». Parallèlement, des hauts responsables de la police malienne ont régulièrement effectué des visites en France.

Cette prise de conscience traduite en actes rend d'autant plus nécessaire une meilleure prise en compte des conditions d'accueil des milliers de demandeurs de visas maliens au consulat de France à Bamako. Et ce d'autant plus qu'en comparaison, la représentation allemande ne délivre que 700 visas par an. Or, dans son fonctionnement quotidien, le consulat français doit faire face à la fois à des problèmes de personnel, de locaux et de matériel.

B.– Une pénurie de moyens

1.– Une activité croissante

Des améliorations sont nécessaires dans la mesure où le nombre de visas délivrés par le poste de Bamako n'a cessé de croître, ainsi que le révèle le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES VISAS DÉLIVRÉS PAR LE CONSULAT GÉNÉRAL DE France À BAMAKO (1995-1998)				
	1995 (1)	1996	1997	1998
Visas de court séjour	7.191	6.809	9.092	10.734
– Visites familiales et professionnelles (2)	–	5.956	8.153	9.733
– Passeports diplomatiques et de service	–	853	939	1.001
Visas de long séjour	378	384	470	473
– Famille de français	–			
– Stages temporaires	–	188	246	221
– Regroupement familial	–			
– Étudiants	–	84	121	177
– Adoptions	–	102	103	75
Total	7.569	7.193	9.562	11.207
<i>(1) le détail des motifs de la demande n'est pas disponible avant 1996.</i>				
<i>(2) les visites familiales correspondent à 40 % des visas délivrés et les visites professionnelles à 60 %.</i>				
<i>Source : ministère des affaires étrangères.</i>				

Le nombre de visas délivrés augmentait ainsi de 48 % en quatre ans. Parallèlement, le nombre de visas refusés a augmenté jusqu'en 1997, avant de connaître une baisse très forte en 1998 qui a permis de retrouver le niveau atteint en 1995, soit entre 7.000 et 7.500 refus bruts, c'est-à-dire qui incluent un **nombre très important de rejets qui découlait de dossiers incomplets**. Le taux de refus net atteint seulement 16,5 % du total des demandes.

Les recettes tirées des visas sont passées de 0,6 million de francs en 1995 à 1,8 million de francs en 1998, ce qui tend à montrer, de nouveau, que l'affectation des recettes de chancellerie aux consulats leur permettrait d'améliorer considérablement la qualité de leur service et assurerait le plein autofinancement, à l'image de ce qui existe dans les représentations consulaires britanniques.

2.- Des moyens faibles

Pour faire face à cette progression des besoins, le consulat général de France à Bamako éprouve de grandes difficultés.

Le service des visas est encadré par un seul agent de catégorie C, et qui ne peut consacrer l'ensemble de son temps à ces questions. L'accueil et les opérations matérielles de délivrance ne sont effectuées que par quatre agents non titulaires, temporaires et vacataires, soit **deux agents en équivalent temps plein**. La situation de ce personnel non titulaire est particulièrement défavorable, au regard notamment de celle des vacataires d'autres structures françaises. Ainsi, un vacataire employé par l'Agence française de développement touche un salaire mensuel de 9.000 francs, un vacataire qui travaille pour le service de coopération perçoit 8.500 francs par mois, alors que celui qui est affecté au service des visas et qui connaît des conditions de travail particulièrement difficiles ne gagne que 6.000 francs mensuels. Cette discrimination dans les contrats de travail de personnels servant sur le même site, pour un même employeur, est ressentie par les agents concernés comme une atteinte au principe d'égalité. Par ailleurs, la rotation des vacataires est particulièrement importante : à Bamako, depuis 1996, **vingt-deux vacataires se sont succédés au service des visas, soit une durée moyenne de vacation de sept mois**.

Cette préoccupation rejoint celle que nous avons déjà exprimée lorsque nous nous sommes intéressés à la situation générale des effectifs employés dans les services des visas. Les responsabilités sont importantes, les contacts avec les demandeurs souvent délicats et éprouvants, l'activité intense. En contrepartie, les incitations sont particulièrement faibles, les motivations s'émeussent. Les moyens, tels qu'ils sont accordés à certains consulats, ne permettent pas de se préoccuper de la qualité du service. Ces contraintes sont manifestes à Bamako.

À ces questions de structures de personnel, s'ajoute celle du **niveau constant des effectifs** face à une **activité consulaire générale en hausse** (), ce qui implique une redistribution des tâches, au détriment du service des visas.

Par ailleurs, les conditions matérielles de travail des agents et d'accueil des demandeurs de visas sont indignes de la France : locaux exigus, vétustes et sans confort. Les candidats au visa sont reçus dans des conditions déplorables. le personnel ne dispose pas d'un cadre de travail acceptable dans un pays au climat difficile. Le poste de Bamako a été intégré au programme de rénovation des consulats lancé en 1998. Il était temps !

QuatriÈme PARTIE

PROPOSITIONS POUR RÉNOVER LA VITRINE DE LA FRANCE

Il est certain que le manque constaté de moyens accordés aux services des visas trouve son origine, en partie, dans une tradition culturelle qui relègue les services consulaires au rang de services d'intendance. Le consul a parfois le sentiment d'être le jocrisse chargé des questions matérielles auquel les blandices de la haute diplomatie sont interdites.

Il est vrai que la modernisation de l'administration des affaires étrangères engagée il y a une décennie a considérablement modifié les représentations et l'image des relations consulaires et du personnel qui les sert. Et, de plus en plus, ces relations font partie intégrante de la politique diplomatique menée par notre pays. Il reste que le fait de distinguer les carrières consulaires des carrières diplomatiques relève de l'archaïsme. La dynamisation de notre dispositif implique de réviser ce système, en accordant des perspectives de carrière plus motivantes aux personnels consulaires, souvent d'une très grande qualité et disposant d'une grande capacité d'adaptation aux réalités changeantes et difficiles des pays dans lesquels ils sont en poste. Ils servent au plus près les relations entre les peuples, notamment dans les services des visas.

C'est pourquoi il a semblé nécessaire à votre Rapporteur d'émettre quelques propositions qui pourraient permettre de donner à ces services une plus grande efficacité au service de notre diplomatie. Cet effort pourra s'accompagner de quelques modifications de la procédure et devra s'appuyer sur une évaluation plus soutenue de la politique des visas.

I.— Un personnel plus nombreux et qualifié

Le manque d'effectif des services des visas, dont le fonctionnement repose largement sur des recrutés locaux, ne permet pas de mettre en œuvre, dans de bonnes conditions, la nouvelle politique des visas.

A.— Renforcer les effectifs et l'encadrement des services des visas

Trop peu de postes dans les pays à risque traitant un nombre important de dossiers disposent d'un agent d'encadrement de catégorie B spécialement affecté au service des visas. Dans la majorité des cas, la conduite des services des visas est confiée à des agents de catégorie C.

C'est pourquoi, il convient de **renforcer** de manière substantielle **l'encadrement** des services des visas et d'en assurer un

renouvellement biannuel. Il n'est pas de bonne politique qu'un agent d'encadrement, dans une fonction aussi sensible, reste trop longtemps dans un poste. La **mobilité géographique** assortie d'incitation permettrait de favoriser la circulation des compétences et des expériences. Faute de disposer d'un corps spécialisé affecté uniquement au service des visas, cette mesure permettrait de renforcer les capacités des responsables des visas, notamment dans le domaine de la lutte contre la fraude et la maîtrise d'une réglementation, nous l'avons suffisamment souligné, particulièrement complexe.

Les besoins supplémentaires urgents en personnel porteraient sur une quarantaine de postes de titulaires : 10 agents de catégorie B et 30 agents de catégorie C.

Ce renforcement des effectifs des services des visas doit s'accompagner d'une augmentation des moyens en effectifs de catégories A et B de la **sous-direction de la circulation** des étrangers basée à Nantes. L'alourdissement des procédures et l'accroissement des risques contentieux impose, en effet, une telle mesure, sous peine d'engorger le Département et de perdre, à l'échelon central, les gains de productivité obtenus dans les services déconcentrés. **Le sujet est suffisamment sensible pour que le Gouvernement et le Parlement consentent à cet effort.**

B.– Multiplier les sessions de formation

Il convient d'accroître le nombre de sessions de formation du personnel préposé à la délivrance des visas, ce qui implique de renforcer le vivier des formateurs et donc, notamment, d'augmenter les effectifs de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) du ministère de l'intérieur.

Il s'agit de faire bénéficier, plus que ce n'est le cas actuellement, le personnel des affaires étrangères de la compétence et de l'expérience du ministère de l'intérieur en matière de contrôle des frontières, de lutte contre l'immigration irrégulière et de détection des documents falsifiés ou contrefaits et de permettre aux agents du ministère de l'intérieur, en échange, de s'informer sur les conditions de délivrance des visas et les contrôles effectués à cette occasion. Il faut parvenir à mélanger les deux cultures.

Ainsi, il conviendrait de renforcer la participation de spécialistes de la DCPAF et de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur, à la fois dans la formation initiale dispensée aux agents consulaires par l'Institut de formation à

l'administration consulaire (IFAC), et dans les stages de formation continue du ministère des affaires étrangères, notamment les stages visas. Il serait souhaitable également de multiplier les séminaires de sensibilisation et les formations spécifiques organisés par la DCPAF et la DLPAJ pour les agents d'encadrement des postes diplomatiques et consulaires.

C.– GARANTIR la sécurité

On pourrait envisager, sur le modèle britannique, d'**adjoindre au service des visas**, dans les pays les plus sensibles, **un fonctionnaire du ministère de l'intérieur**, spécialement chargé des questions de sécurité, de la détection des faux documents et du repérage des filières.

Une solution moins coûteuse consisterait à **envoyer plus régulièrement des missions** d'agents du service de coopération technique internationale de police (SCTIP) **du ministère de l'intérieur** et d'experts de la DCPAF, qui seraient chargés de se rendre, en coopération avec les partenaires « Schengen », pour de courtes périodes, **dans les pays les plus sensibles sur le plan migratoire**, pour dégager, après concertation avec nos postes, mais également avec les autorités locales, des mesures permettant un meilleur contrôle de la situation.

Améliorer la sécurité des services des visas et leur fiabilité implique de **réduire au maximum le nombre de postes consulaires où le service des visas n'est presque tenu que par des autochtones**, à l'exemple de Beyrouth, du Caire ou même d'Istanbul. Les risques potentiels que cet état de fait implique ne peuvent être ignorés.

li.– Des moyens matériels d'Écents

A.– Assurer un financement adapté des services des visas

Quatre types de mesures peuvent être prises pour améliorer le financement des services des visas.

- **Modifier les tarifs des visas**

Il est possible d'envisager une modification des tarifs des visas et notamment de les faire varier en fonction du pays dans lequel ils sont délivrés, en fonction du délai d'obtention, ou bien en fonction du coût de production du service rendu.

Avant d'examiner chacune de ces trois possibilités, votre Rapporteur souhaiterait rappeler que la fixation des droits de chancellerie se fait désormais dans un cadre largement européen.

En effet, le comité exécutif « Schengen » a reçu mandat pour fixer les droits à percevoir lors de la délivrance des visas. Des cas particuliers sont prévus pour les visas à validité territoriale limitée et pour les visas délivrés à la frontière, tandis que les visas collectifs sont soumis à des tarifs tenant compte du nombre de personnes, du type de visas et du nombre d'entrées.

Le montant des droits peut être réduit, ou la gratuité accordée, pour « *protéger des intérêts culturels* » ou pour des raisons de « *politique extérieure* », de « *politique de développement* » ou d'« *intérêt public* ».

Tous les États « Schengen » n'ont pas pris les dispositions de droit interne pour appliquer cette décision du comité exécutif. Seuls l'Espagne, le Portugal, la France (depuis le 1^{er} mars 1997), l'Italie, la Grèce et l'Allemagne ont modifié leur réglementation pour s'aligner sur le tarif harmonisé.

Hors des visas délivrés dans le cadre des accords de Schengen, les droits perçus par les autorités diplomatiques et consulaires françaises sont régis par le décret n° 81-778 du 13 août 1981 fixant le tarif des droits à percevoir dans les chancelleries diplomatiques et consulaires et, en territoire français, par le ministère des affaires étrangères, modifié par le décret n° 92-12 du 6 janvier 1992, l'arrêté du 23 décembre 1992, le décret n° 97-165 du 24 février 1997, par un arrêté du 15 septembre 1998 et par le décret n° 98-839 du 18 septembre 1998.

Le décret n° 98-1237 du 29 décembre 1998 modifie le décret du 13 août 1981 précité afin d'y introduire un nouveau mode de calcul dans les États de l'Union européenne participant à la monnaie unique et la délivrance du titre de voyage provisoire de l'Union européenne, délivré aux ressortissants des autres États de l'Union européenne par la France.

Le tableau ci-après donne les tarifs des principaux visas pour les passeports étrangers.

TARIF GÉNÉRAL DES VISAS	
Nature des visas	Droits (en francs)
A.– Visa de transit aéroportuaire	65
B.– Visa de transit (un, deux ou plusieurs entrées)	65
C.– Visa de court séjour	
1. Visa de très courte durée (30 jours maximum) avec possibilité d'entrées multiples (durée de validité d'un semestre maximum)	165
2. Visa de courte durée (de 31 à 90 jours maximum) avec possibilité d'entrées multiples (durée de validité d'un semestre maximum)	195 + 35 à partir de la deuxième entrée
3. Visa de courte durée à entrées multiples (durée de validité d'un an)	325
4. Visa de courte durée à entrées multiples (durée de validité comprise entre un et cinq ans maximum)	325 + 195 par année supplémentaire
D.– Visa national de long séjour (90 jours)	650
E.– Cas particuliers	
1. Visa à validité territoriale limitée	Montant égal à celui fixé pour le visa de catégorie A, B ou C correspondant
2. Visa collectif	
– Catégorie A et B (de 5 à 50 personnes)	65 + 65 par dizaine de personnes et/ou un montant indivisible de 15 par regroupement de deux personnes, pour tout ensemble de personnes strictement inférieur à 10
– Catégorie C1 (30 jours), 1 ou 2 entrées (de 5 à 50 personnes)	195 + 65 et/ou 15 selon les conditions ci-dessus
– Catégorie C1 (30 jours), plus de 2 entrées (de 5 à 50 personnes)	195 + 195 et/ou 40 selon les conditions ci-dessus
<i>Source : ministère des affaires étrangères.</i>	

Des dispenses totales ou partielles sont prévues aussi bien pour les visas « Schengen » que pour les « visas nationaux » : gratuité à titre de courtoisie et sous la responsabilité du chef de poste à des particuliers étrangers ; demi-droit à titre exceptionnel lorsqu'il s'agit d'étudiants étrangers venant poursuivre des études en France ; modulation des tarifs en fonction d'éventuels accords internationaux ; les enfants étrangers adoptés par des ressortissants français bénéficient d'une exonération partielle.

Les étrangers tiers membres de la famille des bénéficiaires du droit communautaire bénéficient de la gratuité du visa, de la même façon

que les travailleurs saisonniers, les binationaux français, les boursiers du gouvernement français, les boursiers des gouvernements étrangers ou de fondations étrangères, les anciens combattants titulaires de carnets de soins gratuits se rendant en France pour y subir un traitement médical, les élèves des classes primaires et secondaires en déplacement dans le cadre de jumelages d'établissements scolaires, les professeurs étrangers enseignant le français et les assistants et lecteurs de langue étrangère.

Introduire une modulation en fonction du coût du service rendu se heurterait à trois types de difficulté :

– elle entrerait en contradiction avec le principe d'égalité entre les usagers du service public ;

– elle serait nécessairement adaptée à la situation de chaque pays ; or le coût de la délivrance des visas dans les pays en développement est plus élevé, car la procédure est souvent plus lourde ; cela reviendrait à faire payer plus les demandeurs les moins aisés ;

– elle se heurterait inévitablement, en l'absence de comptabilité analytique des services extérieurs de l'État, aux problèmes d'évaluation du coût du service des visas.

Enfin, mettre en place une tarification en fonction du délai de délivrance, comme cela est pratiqué par la République de Russie, reviendrait à créer des inégalités fortes entre les demandeurs. Les candidats les moins aisés seraient obligés, dans un tel système, de subir des délais de délivrance plus longs. En outre, un tel dispositif n'encouragerait pas les services des visas à raccourcir les délais de délivrance.

Compte tenu de ces difficultés et du fait que les tarifs sont fixés dans le cadre d'une harmonisation européenne, il n'apparaît pas souhaitable pour la France de les modifier *proprio motu*. Envisager une modulation par pays compliquerait considérablement un mécanisme déjà complexe. Le Royaume-Uni disposait par le passé d'un tel dispositif. Il a été amené à y renoncer devant les difficultés de gestion qu'il entraînait.

- **Percevoir des droits de chancellerie dès le dépôt de la demande non remboursables ou remboursables pour moitié en cas de refus**

Ce système est pratiqué par le Royaume-Uni et l'Allemagne. L'idée est simple : un dossier de refus est souvent plus long à traiter qu'une demande qui va obtenir gain de cause. Pourquoi, dans ce cas, ne pas « facturer » le service rendu ?

Le Royaume-Uni, en cas de refus, ne rembourse rien.

L'Allemagne, qui applique ce système depuis le 1^{er} septembre 1998, rétrocède la moitié des droits perçus.

- **Instituer des frais de dossier en sus des droits de chancellerie**

Cette mesure s'inscrit dans la logique de la précédente, mais distingue deux types de frais : celui qui correspond au service rendu – ce sont les frais de dossier –, celui qui correspond à une « taxe » – ce sont les droits de chancellerie proprement dits. Les États-Unis pratiquent ce système : un droit de dossier vient s'ajouter aux droits de chancellerie, et ce même lorsque le visa est gratuit. Il s'élève à 45 dollars, soit approximativement 285 francs

L'institution d'un tel mécanisme nécessiterait l'adoption d'une disposition législative qui permettrait de déroger à la règle de la perception de droit alors même que le service n'est pas « fait », de la même façon qu'un droit de timbre a été introduit pour chaque requête déposée devant les juridictions administratives. **Votre Rapporteur est très favorable à une telle mesure.**

L'utilité des mesures présentées ci-avant n'est réelle que si elle s'accompagne pour les services consulaires d'un retour important des recettes obtenues par leur service des visas.

- **Garantir un retour complet aux services consulaires des droits de chancellerie perçus sur les visas**

L'enquête réalisée à la demande de votre Rapporteur sur l'ensemble des postes consulaires a révélé que le cumul des recettes liées à la délivrance des visas par les postes s'est élevé à 287 millions de francs en 1998, soit environ 0,6 million de francs par agent.

Selon la sous-direction de la comptabilité du ministère des affaires étrangères, les **recettes de chancellerie** perçues au titre de la délivrance des **visas** dans les représentations consulaires sont passées de 278,2 millions de francs en 1997 à **322,2 millions de francs en 1998**, soit une **progression de 16 %** du montant global perçu entre 1997 et 1998. Ces montants ont été établis sur la base des informations fournies par la Trésorerie générale pour l'étranger et les différents payeurs.

Une part des recettes visas affectées au budget général de l'État alimente un fonds de concours réparti entre les lignes budgétaires destinées aux dépenses immobilières et informatiques. La procédure de fonds de concours nécessite un décret créant ce fonds (en ce qui concerne les droits

de chancellerie, il s'agit du décret du 15 janvier 1992 modifié par le décret du 29 mai 1997), un arrêté du ministre du budget portant ouverture des crédits d'un montant égal aux recettes recouvrées, et un arrêté de répartition visé par le contrôleur financier du ministère des affaires étrangères répartissant le crédit ouvert entre les chapitres et les articles.

Créé par le décret du 15 janvier 1992, ce fonds de concours autorise le rattachement au budget du ministère des affaires étrangères d'une fraction des droits de chancellerie. Cette fraction représentait initialement le cinquième (20 %) des recettes encaissées a été portée, par le décret du 29 mai 1997, à 30 % pour une période de trois ans, à compter du 1^{er} juin 1997.

Le fonds de concours des droits de chancellerie est rattaché à plusieurs chapitres :

- 30 % sur le chapitre 34-05 – Dépenses d'informatique et de télématique ;
- 5 % sur le chapitre 34-90 – Frais de déplacement ;
- 15 % sur le chapitre 34-98 – Matériel et fonctionnement courant ;
- 15 % sur le chapitre 57-10 – Équipements administratif et divers.

Les crédits ouverts au titre du fonds de concours ont représenté 98,5 millions de francs en 1997 et 138,8 millions de francs en 1998. L'organigramme présenté ci-après retrace le circuit financier des recettes perçues lors de la délivrance des visas.

Dans le mouvement de déconcentration des crédits de l'État à l'étranger engagé depuis janvier 1997 dans les pays du champ de l'expérimentation (15 pays concernés, 49 postes diplomatiques en 1998) de la réforme des structures et des procédures comptables, il serait particulièrement utile de permettre aux consulats et à leur service des visas d'utiliser une masse plus importante de crédits et de leur donner les moyens de leur responsabilité.

ORGANIGRAMME DU CIRCUIT FINANCIER DES VISAS

Il faudrait pour le moins s'inspirer de la pratique des missions économiques et financières qui relèvent de la direction des relations économiques extérieures du ministère de l'économie et qui bénéficient d'une « ristourne » égale à la moitié du montant des prestations qu'elles ont effectuées.

Mais pour être pleinement efficace, **votre Rapporteur propose de rattacher l'ensemble du produit des droits de chancellerie au budget du ministère des affaires étrangères**, afin de fournir aux services consulaires et aux services des visas les moyens d'assurer l'importante mission qui leur est confiée. Si les droits de visas constituent une ressource fiscale au sens de l'article 954 du code général des impôts, il convient de rappeler que la législation prévoit que certaines ressources fiscales peuvent être perçues au profit de divers organismes. Avec environ 320 millions de francs, tous nos consulats assureraient largement leur autofinancement, dépenses d'investissement comprises.

B.- Équiper les postes « À risque » d'un matériel de détection des faux
DOCUMENTS

L'équipement des postes avec du matériel de détection des faux documents ne doit se faire que si certaines conditions sont réunies : importance de la pression migratoire, consultation possible des documents de référence, c'est-à-dire les modèles officiels des documents que les demandeurs de visas doivent fournir (), et enfin formation des utilisateurs.

Il convient, en effet, d'associer étroitement l'équipement des postes avec des missions de formation assurées par des fonctionnaires de la direction centrale de la police aux frontières du ministère de l'intérieur, sous peine de rendre inutile tout effort dans ce domaine.

Cependant, l'ensemble des postes pourrait être équipé, à un niveau minimal, avec une source lumineuse d'ultraviolet, un matériel de grossissement (loupe, grand pupitre lumineux à verre grossissant) et des documents (outre l'accès à la base de données SINDBAD, le manuel des documents authentiques de l'Union européenne, le bulletin des fraudes européen, les notes d'actualité et les notes d'alerte du ministère de l'intérieur). **Le coût de cet équipement minimal s'élève au maximum à 2.000 francs, ce qui revient à dégager une enveloppe de 450.000 francs pour l'équipement de l'ensemble des postes, non compris les frais engagés pour la formation des personnels.**

C.- Mettre en valeur les espaces d'accueil des demandeurs

La modernisation des locaux d'un certain nombre de services des visas a été engagée, comme nous l'avons vu. Cet effort doit être accru et généralisé dans les postes qui accueillent le plus grand nombre de demandeurs.

Il s'agit également de mettre en place une politique de mise en valeur des espaces d'accueil des consulats, notamment par la présentation des atouts de la France, dans le domaine économique et technologique par exemple, par le biais de bornes d'information électroniques ou bien de présentoir, ou comme à Taipei par la diffusion de vidéos présentant notre pays.

L'accueil du public des demandeurs de visas peut également être grandement facilité, à l'exemple de ce qui se fait à Hong-Kong et de ce qui se met en place à Shanghai ⁽¹⁾, par le biais de sites Internet. Les efforts engagés dans le cadre du site « France-Diplomatie » ⁽²⁾ permettant de mettre en ligne des pages d'information sur le régime de circulation qui s'applique à telle ou telle nationalité, ainsi que sur les coordonnées des services des visas et d'obtenir un formulaire, sont exemplaires et doivent se décliner dans chaque poste important.

III.— Des procédures modulables

Les conclusions du rapport « Weil », tout comme les débats qui ont présidé à l'adoption de la loi du 11 mai 1998, ont montré combien il était important d'accompagner la mise à niveau des moyens par un allègement des procédures.

A.— Créer un guichet « visas Schengen » unique

Afin de rationaliser les structures de délivrance des visas dans le cadre de l'application des accords de Schengen, il pourrait être envisagé de créer un guichet commun à l'ensemble des États « Schengen » et chargé de délivrer le « visa uniforme Schengen ». Un tel pôle de compétence pourrait être organisé autour d'une équipe internationale.

L'examen de la législation relative à l'entrée des étrangers en France, notamment dans son volet communautaire, a suffisamment montré combien était réelle l'interdépendance entre les politiques suivies par les États membres de la convention de Schengen et la nécessité d'une coopération étroite entre ces derniers. Ce guichet unique concrétiserait cette orientation de manière efficace.

Il reste que cette question fait l'objet de débats juridiques non tranchés à cette heure, que ce soit au sein des instances européennes ou dans un cadre bilatéral, franco-allemand notamment. En effet, dans une telle hypothèse, se pose la question de la responsabilité de l'État qui a délivré le visa. Ce problème est essentiel, notamment au regard du traitement d'une demande d'asile. C'est pourquoi, à ce jour, les projets concrets se limitent à un partage des infrastructures et des moyens matériels, que ce soit au niveau de la chancellerie dans son ensemble (construction d'une chancellerie franco-allemande à Praia au Cap-Vert) ou uniquement du service des visas (partage des locaux à Accra au Ghana).

B.– Poursuivre l'uniformisation des formulaires demandés par les pays « Schengen »

Cette mesure s'inscrit dans le cadre de la coopération consulaire européenne. Les expériences relevées par votre Rapporteur en Chine montrent l'intérêt et l'efficacité d'une telle coopération. Les échanges d'informations et de compétences permettent de gagner en efficacité. La mesure, simple, d'uniformisation des formulaires distribués par chaque État « Schengen » exige une préparation matérielle considérable, mais participerait d'une politique d'ouverture et de transparence bénéfique pour l'image de chacun de ces États.

C.– Supprimer le droit de timbre sur les requêtes adressées de l'étranger à l'encontre de décisions de refus de visas

Nous avons vu *supra* combien la situation était absurde. En effet, depuis une disposition introduite en 1994, chaque requête est assujettie à un droit de timbre de 100 francs. Une requête qui ne satisfait pas à cette obligation est irrecevable. La règle veut que le Conseil d'État n'oppose pas l'irrecevabilité tant qu'il n'a pas de réponse à un courrier indiquant au requérant le défaut de timbre : ce dernier dispose d'un mois pour régulariser. Or, sur place, les chancelleries et les consulats ne peuvent pas délivrer de timbres depuis une modification récente des règles de la comptabilité à l'étranger. Les requêtes n'ont pas de timbre ; le Conseil écrit aux intéressés ; les requérants ne peuvent régulariser (plus de la moitié sont concernés) ; ils ne peuvent se procurer de timbre qu'auprès de personnes résidant en France.

La question est de savoir si ces recours ne pourraient pas être dispensés du droit de timbre. Une disposition législative le permettrait

utilement.

IV.— Une Évaluation plus soutenue

L'efficacité des mesures préconisées ne pourra être réelle que si elles s'accompagnent de procédures d'évaluation plus systématiques.

Il s'agirait dans un premier temps de constituer au sein de l'inspection générale des affaires étrangères une équipe spécifiquement chargée des questions consulaires et de visas.

Il conviendrait, dans un deuxième temps, de multiplier les inspections conjointes entre l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) et l'inspection générale des finances (IGF).

Enfin, il serait souhaitable de constituer un comité interministériel d'évaluation de la politique des visas regroupant des spécialistes du ministère des affaires étrangères, du ministère des affaires sociales et du ministère de l'intérieur.

V.– RÉSUMÉ des propositions

- **Mettre les moyens en personnel**
 - Renforcer les effectifs et l’encadrement du service des visas
 - Multiplier les sessions de formation
 - Assurer une meilleure coordination avec le ministère de l’intérieur pour garantir une plus grande sécurité
- **Garantir le financement du service des visas**
 - Instituer des frais de dossier en sus des droits de chancellerie
 - Garantir un retour complet aux services consulaires des droits de chancellerie perçus sur les visas
- **Assurer des moyens matériels suffisants**
 - Poursuivre l’investissement immobilier et mobilier en faveur des consulats
 - Mettre en valeur les espaces d’accueil des demandeurs
 - Équiper les postes à risque d’un matériel de détection des faux documents
- **Aménager les procédures**
 - Créer un guichet « visas Schengen » unique
 - Poursuivre l’uniformisation des formulaires
 - Supprimer les droits de timbre pour les requêtes contestant des décisions relatives aux visas
- **Mieux évaluer**
 - Mettre en place des équipes spécialisées dans les affaires consulaires au sein de l’inspection générale des affaires étrangères
 - Créer un comité interministériel d’évaluation de la politique des visas

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 8 septembre 1999, la commission des Finances a examiné, en application de l'article 146 du Règlement de l'Assemblée nationale, le présent rapport d'information sur les moyens des services des visas.

Après l'exposé du Rapporteur, une discussions s'est engagée.

M. Alain Rodet a demandé si le manque de moyens des consulats n'est pas lié à la professionnalisation de l'armée et à la diminution du nombre des volontaires du service national affectés à la délivrance des visas.

M. Dominique Baert a félicité le Rapporteur pour la netteté de ses propos et a estimé que les visas doivent être attribués dans les meilleures conditions de clarté et de précision. D'après plusieurs témoignages, l'octroi des visas reste en effet aléatoire et certains employés de consulats sont même soupçonnés de pratiquer la vente pour des sommes allant parfois jusqu'à plusieurs dizaines de milliers de francs.

M. Jean-Jacques Jegou a souligné l'intérêt des travaux du Rapporteur. Les méthodes utilisées par les services des visas sont en effet surprenantes, les conditions d'octroi ne semblant pas suivre des règles claires et donnant parfois lieu à des investigations quasi policières de la part des agents chargés de leur délivrance, qui excèdent parfois leurs compétences. Il ne faut en revanche pas surestimer les risques liés à la présence de ressortissants locaux en poste dans les services consulaires, dans la mesure où seul le consul garde la délégation de signature. L'affectation des droits pourrait effectivement être une méthode susceptible de palier l'insuffisance des moyens. Par ailleurs, des redéploiements entre services pourraient corriger le manque de personnel des catégories B et C.

Après avoir souligné l'intérêt du thème choisi par le Rapporteur, **M. Alain Barrau** a souhaité connaître la manière dont pourrait s'effectuer le redéploiement des 230 postes consulaires actuellement existants. Il a également estimé que l'instauration d'un mécanisme d'autofinancement se heurterait à la difficulté de trouver une péréquation entre les pays. Il a par ailleurs souhaité connaître l'évolution des conditions d'attribution des visas en Algérie pour lesquels, depuis la centralisation du traitement des dossiers à Nantes, le dépôt d'une demande requiert un délai d'un mois. Il a enfin souhaité connaître les économies qui pourraient être réalisées par des regroupements de services entre les États signataires des accords de Schengen.

M. Gilbert Gantier a estimé que les accords de Schengen soulèvent des difficultés d'application importantes, un visa octroyé par un pays signataire ayant en effet valeur dans l'ensemble de la zone.

L'instauration d'un mécanisme d'autofinancement des postes consulaires doit par ailleurs s'effectuer avec prudence, un système d'affectation des droits de chancellerie à chaque poste risquant de déboucher sur une incitation à la délivrance des visas.

M. Yves Tavernier a précisé que, dans les consulats sur lesquels il a centré son enquête, aucun poste n'est occupé par un appelé et que, par conséquent, les moyens affectés au service des visas restent indépendants de la réforme du service national. Les administrations centrales du quai d'Orsay et du ministère des Finances s'accordent pour reconnaître que les consulats ne fonctionnent pas dans des conditions satisfaisantes. Malgré ce constat général, les consulats sont considérés comme des services d'intendance et leur réforme se heurte notamment au sens de la hiérarchie qui règne au sein de l'administration des affaires étrangères. L'instauration d'un mécanisme d'autofinancement des services des visas pourrait s'inspirer de la solution en vigueur à la direction des Relations économiques et extérieures (DREE) où 50 % du produit des services rendus restent affectés aux postes à l'étranger. Le nombre de visas accordés à des ressortissants algériens est passé de 900.000 en 1990 à 50.000 en 1996 ; pour 1999, il devrait s'établir entre 150.000 ou 200.000. La réouverture des consulats d'Annaba et d'Oran vient d'être envisagée, mais se heurte à des problèmes de sécurité. Elle pourrait, à terme, permettre de raccourcir les délais d'examen des demandes, d'ores et déjà améliorés par la création d'une boîte postale à Alger. D'autre part, la coopération entre les états signataires des accords de Schengen s'est instaurée, même si elle pose un problème de fond dans la mesure où elle risque d'empêcher chaque Etat de conserver une politique d'immigration autonome. Un ressortissant étranger qui s'est vu opposer un refus de visa de la part de la France peut en effet s'adresser à un autre Etat de la zone Schengen et éventuellement obtenir ainsi un droit d'entrée dans l'ensemble de cette dernière. Nombre de demandeurs, évincés par un pays, s'adressent ainsi à un autre. Il existe une instruction générale des visas, document très détaillé mais confidentiel pour des raisons de sécurité. Le contentieux issu des refus de visas pose des problèmes administratifs considérables, les services de la sous-direction de la circulation des étrangers n'ayant pas les moyens de rédiger tous les mémoires en réponse, et les juridictions administratives étant submergées par les recours. Enfin, l'absence de ressortissants de nationalité française en poste dans certains consulats met en cause la crédibilité de ces derniers et pose un problème général d'accueil des étrangers en France. Les accords de Schengen fonctionnent bien pour les ressortissants des pays considérés comme sensibles pour lesquels les demandes de visas requièrent l'accord des pays signataires de la convention d'application.

La Commission a ensuite *autorisé*, conformément à l'article 146 du Règlement, la publication du présent rapport d'information.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

I	Liste des personnes auditionnées.....	page	137
II	Questionnaire sur les moyens des services des visas en Chine.....	page	145
III	Questionnaire sur les moyens des services des visas adressé à l'ensemble des postes consulaires.....	page	147
IV	État des réponses aux questionnaires.....	page	149
V	« Des améliorations annoncées au consulat d'Alger » (<i>article de presse</i>).....	page	155
VI	Carte politique de la Chine.....	page	157
VII	« Les visas sont le principal verrou de l'immigration (<i>article de presse</i>).....	page	159
VIII	Article 100 C du traité instituant la Communauté européenne.....	page	161
IX	Reportage au consulat français de Rabat (<i>article de presse</i>).....	page	163
X	Abréviations et acronymes.....	page	165
XI	Décret du 13 janvier 1947 modifié.....	page	169
XII	Extraits de la convention d'application de l'accord de Schengen...	page	171
XIII	Liste des principaux textes nationaux relatifs aux visas publiés depuis 1996.....	page	209
XIV	Extraits de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée.....	page	215
XV	Aspects juridiques et pratiques de la motivation des refus de visas.....	page	225

ANNEXE I
liste des Personnalités auditionnées

PARIS

Premier ministre

* M. Jean-Maurice RIPERT, *conseiller diplomatique*

Conseil d'État

* M. Daniel LABETOULLE, *président de la section du contentieux*

Ministère des affaires étrangères

Inspection générale des affaires étrangères

* M. Daniel CONTENAY, *inspecteur général*

Direction des Français à l'étranger et des étrangers en France

* M. Jean-Pierre LAFON, *directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France*

* M. Jean-Loup KUHN, *directeur adjoint des Français à l'étranger et des étrangers en France, chef du service des Français de l'étranger*

* M. Jean-Paul ANGELIER, *chef du service des étrangers en France*

* M. Philippe MÉLY, *chargé de mission auprès du directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France*

* M. Gérard TOURNIER, *sous-directeur adjoint de l'administration consulaire*

* M. Alain FERRÉ, *chargé de mission auprès du chef de service des étrangers en France*

* Mme Christine GRENIER, *chargée de mission auprès du chef de service des étrangers en France*

Direction de l'administration générale

* M. Alain CATTÀ, *directeur de l'administration générale*

* M. Olivier MAUVISSEAU, *chargé de mission auprès du directeur des ressources humaines*

* M. Jean-Marc DANIEL, *chef du service de l'équipement*

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

* Mme Anne BOSCHE-LENOIR, *sous-directrice à la direction du budget (affaires étrangères)*

* Mme Marianne DOTRAN-LACAZE, *assistante budgétaire à la direction du budget (affaires étrangères)*

Ministère de l'emploi et de la solidarité

* M. Jean GAEREMYNCK, *directeur de la population et des migrations*

Ministère de l'intérieur

* M. Jean-Marie DELARUE, *directeur des libertés publiques et des affaires juridiques*

* M. Yves GUILLOT, *directeur central de la police aux frontières*

* M. Jean-Marc TUR, *chef du bureau de la réglementation, direction centrale de la police aux frontières*

* M. Jean-Paul PICARD, *lieutenant de police, police aux frontières, Pontarlier, expert en faux documents*

* Denis BUGÉ, *sous-brigadier de police, direction centrale de la police aux frontières, bureau de la fraude documentaire*

ÉduFrance

* M. Serge FRANÇOIS, *directeur délégué, chargé notamment de l'Asie*

NANTES

Ministère des affaires étrangères, direction des Français à l'étranger et des

étrangers en France, service des étrangers en France, sous-direction de la circulation des étrangers

* M. Jean-Michel BERRIT, *sous-directeur*

- * Mme Edwige TOUGERON, *adjoint au sous-directeur*
- * Mme Isabelle ROYER, *chef du bureau des affaires juridiques et du contentieux*
- * M. Didier LARROQUE, *chef du bureau des interventions, des études et de la formation*
- * M. Dominique GAUTIER, *responsable informatique, statistiques, communication et archives*
- * Mme Dominique FICARELLI, *chef du secteur I (Moyen-Orient)*
- * Mme Christiane MONNIER, *chef du secteur II (Asie, Océanie – réfugiés et apatrides – visas spéciaux – cartes de commerçants)*
- * Mme Sylvie ADER, *chef du secteur III (Afrique sauf Maghreb)*
- * M. Jean CHANSON, *chef du secteur IV (Europe – CEI – Amériques)*
- * Mme Marie-Annick DEYRES, *chef du secteur V (Maghreb : Maroc, Tunisie, Algérie)*

ALGÉRIE

- * M. Philippe LARRIEU, *consul général de France à Alger*
- * M. Abdelkader HADJAR, *président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée populaire nationale*

MALI

- * M. Christian CONNAN, *ambassadeur de France au Mali*
- * Mme Lucette RANCHIN, *consul général de France à Bamako*

PÉKIN

Personnalités françaises

- * M. Pierre MOREL, *ambassadeur de France en Chine*
- * M. Patrick BONNEVILLE, *ministre conseiller près l'ambassade de France en Chine*
- * M. Philippe DOYON, *ministre conseiller pour les affaires économiques et commerciales, chef de la mission économique et financière, ambassade de France en Chine*

* M. Thierry BERTHELOT, *premier secrétaire, ambassade de France en Chine*

* M. Jean-Yves MERLET, *consul de France à Pékin*

* Roger DARROBERS, *attaché culturel, ambassade de France*

* M. Jean-Claude GONZALEZ, *directeur de l'Alliance française*

Personnalités européennes

* M. Jens LORENTZ, *consul, ambassade de la République fédérale d'Allemagne en Chine*

* M. Anthony D. SPRAKE, *ministre-conseiller près l'ambassade de la Grande-Bretagne en Chine*

Personnalités chinoises

* M. Cai GANDBO, *vice-président de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale populaire*

* M. Peng KEYU, *directeur général des affaires consulaires, ministère des affaires étrangères*

* Li FUSHUN, *directeur des affaires européennes, ministère des affaires étrangères*

SHANGHAI

Personnalités françaises

* M. Nicolas CHAPUIS, *consul général de France à Shanghai*

* M. Jacques PELLET, *consul général adjoint de France à Shanghai*

* Mme Dominique MENEZ, *vice-consul, consul général adjoint de France à Shanghai*

* Jean PONCET, *attaché culturel, consulat général de France à Shanghai*

* M. Gilbert KREBS, *conseiller commercial*

* Jean-Paul DUSSAUSSE, *directeur général d'Alcatel Chine, délégué de la chambre de commerce et d'industrie franco-chinoise à Shanghai*

Personnalités européennes

* M. Kurt LEONBERGER, *consul général de la République fédérale d'Allemagne à Shanghai*

* Mme Silke WACHS, *attaché au service des visas, consulat général de la République fédérale d'Allemagne à Shanghai*

* M. Warren TOWNEND, *consul général de la Grande-Bretagne à Shanghai*

* M. David OSWALD, *consul, responsable du service des visas, consulat général de la Grande-Bretagne à Shanghai*

Personnalités chinoises

* Mme Xia YONGFANG, *directrice générale adjointe du bureau des affaires étrangères de la municipalité de Shanghai*

* M. Yan Yi MING, *chef de division, bureau des affaires étrangères de la municipalité de Shanghai*

* M. Ying ZHANG, *chef de division adjoint, bureau des affaires étrangères de la municipalité de Shanghai*

* Mme Yan YAN-QIU, *chef de section, bureau des affaires étrangères de la municipalité de Shanghai*

* M. Pan Ren JIAN, *chef de division adjoint, division des passeports et visas, bureau des affaires étrangères de la municipalité de Shanghai*

* Mme Kitty XIA, *directeur adjoint, bureau des affaires étrangères de la municipalité de Shanghai*

WUHAN

Personnalités françaises

* M. Olivier GUYONVARCH, *vice-consul, consulat général de France à Wuhan*

CANTON

Personnalités françaises

* M. Claude AMBROSINI, *consul général de France à Canton*

* M. Pierre DESCOURT, *attaché de consulat, responsable du service des visas, consulat général de France à Canton*

* M. Michel DROBNIAK, *conseiller commercial près le consulat général de France à Canton*

Personnalités européennes

* M. Thomas PAEGEL, *attaché consulaire responsable du service des visas du consulat général de la République fédérale d'Allemagne à Canton*

* M. Bob SHEAD, *consul, consulat général de la Grande-Bretagne à Canton*

HONG-KONG

Personnalités françaises

- * M. Jérôme PASQUIER, *consul général de France à Hong-Kong*
- * Mme Céline PENDARIES, *vice-consul en charge du service des visas, consulat général de France à Hong-Kong*
- * M. Philippe KASPI, *conseiller économique et commercial près le consulat général de France à Hong-Kong*
- * M. LETONDOT, *directeur de Suez Lyonnaise des Eaux Chine Hong-Kong Macau, président de la chambre française de commerce et d'industrie à Hong-Kong*

Personnalités européennes

- * M. Wolfgang GERX, *consul général de la République fédérale d'Allemagne à Hong-Kong*
- * Mme Anke SCHLIMM, *consul, consulat général de la République fédérale d'Allemagne à Hong-Kong*
- * M. Christian SCHEIBE, *attaché de consulat, consulat général de la République fédérale d'Allemagne à Hong-Kong*
- * Mme Laura RUSTICO, *chancelier, responsable du service des visas, consulat général d'Italie à Hong-Kong*
- * M. Alan PAUL, *consul général adjoint, chef du Groupe de liaison sino-britannique sur les modalités de la rétrocession de Hong-Kong à la Chine, consulat général de la Grande-Bretagne à Hong-Kong*
- * M. Phil ROBINSON, *consul, responsable du service des visas, consulat général de la Grande-Bretagne à Hong-Kong*

Personnalités hongkongaises

- * Mme Regina IP, *ministre de la sécurité (Secretary for Security)*
- * M. Timothy TONG, *directeur de la sécurité (Deputy Secretary for Security)*
- * M. Kam-Shing SO, *directeur adjoint de la sécurité (Principal Assistant Secretary for Security)*
- * M. Arthur AU, *administrateur, direction de la sécurité*
- * M. Dick M. R. LEE, *responsable des services de police (Senior Assistant Commissioner of Police, Director of Operations)*
- * M. P. T. CHOY, *directeur de l'immigration (Deputy Director of Immigration)*
- * M. Man Kit TANG, *responsable de la police des frontières*

TAIPEI

Personnalités françaises

- * M. Gérard CHESNEL, *directeur de l'Institut français de Taipei*
- * M. Hervé RIVIERE, *directeur adjoint de l'Institut français de Taipei*
- * Mme Christiane RIVIERE, *secrétaire général de l'Institut français de Taipei*
- * M. René AICARDI, *délégué du Conseil supérieur des Français de l'étranger*
- * M. Philippe FAVRE, *conseiller commercial près l'Institut français de Taipei*

Personnalités européennes

- * M. Jörn BEISSERT, *directeur adjoint de l'Office commercial allemand de Taipei*
- * M. Rolf KUHN, *responsable du service des visas de l'Office commercial allemand de Taipei*
- * M. Steven DREW, *responsable du service des visas de l'Office commercial et culturel britannique de Taipei*

Personnalités taiwanaises

- * M. Yuk-Noan KWAN, *député du Yuan législatif, membre de la commission des affaires étrangères*
- * M. Tzuo-Chow YANG, *député du Yuan législatif, membre de la commission de l'énergie*
- * M. Hsiang-Pu LIU, *directeur général des affaires européennes, ministère des affaires étrangères*
- * M. Benjamin J. N. LIU, *chef de division, direction des affaires européennes, ministère des affaires étrangères*
- * Mme Ninon C. J. TSAI, *secrétaire des affaires étrangères, direction des affaires européennes, ministère des affaires étrangères*

ANNEXE II

QUESTIONNAIRE

LES MOYENS DES SERVICES DES VISAS EN CHINE

- 1.- Indiquer quelle est l'évolution de l'activité consulaire depuis 1996 : immatriculations, délivrance de passeports, actes d'état civil, etc.
- 2.- Indiquer de quel budget disposent les services consulaires pour 1999. Préciser par grand poste de dépenses. Comparer avec 1998.
- 3.- Personnel :

a) Fournir un organigramme des services consulaires et du service des visas en fonction des tableaux suivants :

SERVICES CONSULAIRES (hors service des visas)					
Titulaires					
NOM-Prénom	Catégorie	Corps et grade	Fonctions	Ancienneté dans le poste	
Non-titulaires					
NOM-Prénom	Niveau d'études		Fonctions	Ancienneté dans le poste	Nationalité

SERVICE DES VISAS (hors service des visas)					
Titulaires					
NOM-Prénom	Catégorie	Corps et grade	Fonctions	Ancienneté dans le poste	
Non-titulaires					
NOM-Prénom	Niveau d'études		Fonctions	Ancienneté dans le poste	Nationalité

- b) Pour le seul service des visas, indiquer le nombre de vacataires employés depuis 1996 en précisant la durée moyenne des vacances.
- 4.- Évaluer les moyens, notamment en termes de locaux et de matériel informatique, ainsi que les besoins du service des visas. Caractériser, en particulier, les conditions dans lesquelles est réalisé l'accueil du public.
- 5.- Activité du service des visas
 - a) Compléter, en distinguant chaque catégorie de visas, le tableau suivant :

ACTIVITÉ DU SERVICE DES VISAS						
		1995	1996	1997	1998	1999
Visas	Refusés					
	Délivrés					
Recettes liées à la délivrance des visas (en FRF)						

b) Donner pour les cinq nationalités les plus représentées parmi les demandeurs, le nombre de visas refusés et le nombre de visas délivrés.

c) À titre de comparaison, et dans la mesure où elles existent, indiquer pour les représentations britannique et allemande :

– le nombre de visas délivrés par catégorie (court séjour, *etc.*) en 1997 et en 1998 ;

– le nombre de personnes affectées au service des visas (effectifs d'encadrement, nombre de recrutés locaux, nombre de vacataires, nationalité des différents agents).

6.– Formuler toute remarque qui vous semble utile à l'amélioration du fonctionnement du consulat et, notamment, du service des visas.

*

**

ANNEXE III

QUESTIONNAIRE

ADRESSÉ À L'ENSEMBLE DES POSTES CONSULAIRES

LES MOYENS DES SERVICES DES VISAS

- 1.- Indiquer quelle est l'évolution de l'activité consulaire depuis 1996 : immatriculations, délivrance de passeports, actes d'état civil, *etc.*
- 2.- Indiquer de quel budget disposent les services consulaires pour 1999. Préciser par grand poste de dépenses. Comparer avec 1998.
- 3.- Personnel :

- a) Fournir un organigramme des services consulaires et du service des visas en fonction des tableaux suivants :

SERVICES CONSULAIRES (hors service des visas)				
Titulaires				
NOM-Prénom	Catégorie	Corps et grade	Fonctions	Ancienneté dans le poste
Non-titulaires				
NOM-Prénom	Niveau d'études	Fonctions	Ancienneté dans le poste	Nationalité

SERVICE DES VISAS (hors service des visas)				
Titulaires				
NOM-Prénom	Catégorie	Corps et grade	Fonctions	Ancienneté dans le poste
Non-titulaires				
NOM-Prénom	Niveau d'études	Fonctions	Ancienneté dans le poste	Nationalité

- b) Pour le seul service des visas, indiquer le nombre de vacataires employés depuis 1996 en précisant la durée moyenne des vacances.
- 4.- Évaluer les moyens, notamment en termes de locaux et de matériel informatique, ainsi que les besoins du service des visas. Caractériser, en particulier, les conditions dans lesquelles est réalisé l'accueil du public.
- 5.- Activité du service des visas

a) Compléter, en distinguant chaque catégorie de visas, le tableau suivant :

ACTIVITÉ DU SERVICE DES VISAS						
		1995	1996	1997	1998	1999
Visas	Refusés					
	Délivrés					
Recettes liées à la délivrance des visas (en FRF)						

b) Donner pour les cinq nationalités les plus représentées parmi les demandeurs, le nombre de visas refusés et le nombre de visas délivrés.

c) À titre de comparaison, et dans la mesure où elles existent, indiquer pour les représentations britannique et allemande :

– le nombre de visas délivrés par catégorie (court séjour, *etc.*) en 1997 et en 1998 ;

– le nombre de personnes affectées au service des visas (effectifs d'encadrement, nombre de recrutés locaux, nombre de vacataires, nationalité des différents agents).

6.– Formuler toute remarque qui vous semble utile à l'amélioration du fonctionnement du consulat et, notamment, du service des visas.

*

**

A N N E X E I V
ÉTAT DES RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES

Pays	Ville	Type de représentation	Date d'arrivée
AFGHANISTAN	KABOUL	<i>Ambassade de France</i>	Non reçu
AFRIQUE	PRÉTORIA	<i>Ambassade de France</i>	Non reçu
DU SUD	JOHANNESBURG	<i>Consulat général de France</i>	20.04.99
	LE CAP	<i>Consulat de France</i>	28.04.99
ALBANIE	TIRANA	<i>Ambassade de France</i>	Non reçu
ALGÉRIE	ALGER	<i>Consulat général de France</i>	26.04.99
ALLEMAGNE	BONN	<i>Ambassade de France</i>	23.04.99
	BERLIN	<i>Section consulaire de France</i>	31.05.99
	DÜSSELDORF	<i>Consulat général de France</i>	26.04.99
	FRANCFORT S/MAIN	<i>Consulat général de France</i>	05.05.99
	HAMBOURG	<i>Consulat général de France</i>	20.05.99
	LEIPZIG	<i>Consulat général de France</i>	29.04.99
	MAYENCE	<i>Consulat général de France</i>	26.04.99
	MUNICH	<i>Consulat général de France</i>	26.05.99
	SARREBRÜCK	<i>Consulat général de France</i>	26.05.99
	STUTTGART	<i>Consulat général de France</i>	13.04.99
ANDORRE	ANDORRE-LA-VIEILLE	<i>Ambassade de France</i>	16.04.99
ANGOLA	LUANDA	<i>Ambassade de France</i>	27.05.99
ANTIGUA ET BARBUDA	En résidence à Sainte-Lucie	<i>Ambassade de France</i>	
ARABIE SAOUDITE	RYAD	<i>Ambassade de France</i>	Non reçu
	DJEDDAH	<i>Consulat général de France</i>	29.04.99
ARGENTINE	BUENOS AIRES	<i>Consulat général de France</i>	Non reçu
ARMÉNIE	EREVAN	<i>Ambassade de France</i>	Non reçu
AUSTRALIE	CANBERRA	<i>Ambassade de France</i>	01.06.99
	MELBOURNE	<i>Consulat de France</i>	31.05.99
	SYDNEY	<i>Consulat général de France</i>	18.05.99
AUTRICHE	VIENNE	<i>Ambassade de France</i>	03.05.99
AZERBAÏDJAN	BAKOU	<i>Ambassade de France</i>	12.05.99
BAHAMAS	En résidence à St-Domingue	<i>Ambassade de France</i>	
BAHREÏN	MANAMA	<i>Ambassade de France</i>	26.04.99
BANGLADESH	DACCA	<i>Ambassade de France</i>	Non reçu
BARBADE	En résidence à Trinité-et-Tobago	<i>Ambassade de France</i>	
BELGIQUE	BRUXELLES	<i>Consulat général de France</i>	29.04.99
	LIÈGE	<i>Consulat général de France</i>	Non reçu
BELIZE	En résidence en El Salvador	<i>Ambassade de France</i>	
BÉNIN	COTONOU	<i>Consulat de France</i>	02.07.99
BIÉLORUSSIE	MINSK	<i>Ambassade de France</i>	18.05.99
BIRMANIE	RANGOUN	<i>Ambassade de France</i>	18.05.99
BOLIVIE	LA PAZ	<i>Ambassade de France</i>	05.05.99
BOSNIE-HERZÉGOVINE	SARAJEVO	<i>Ambassade de France</i>	31.05.99
BOSTWANA	En résidence en Namibie	<i>Ambassade de France</i>	

BRÉSIL	BRASILIA	<i>Ambassade de France</i>	Non reçu
	RECIFE	<i>Consul de France</i>	20.05.99
	RIO DE JANEIRO	<i>Consul général de France</i>	17.05.99
BRÉSIL	SAO PAULO	<i>Consul général de France</i>	fin avril 99
	BELEM	<i>Chancellerie détachée</i>	07.05.99
BRUNEI DARUSSALAM	BANDAR SERI BEGAWAN	<i>Ambassade de France</i>	Non reçu
BULGARIE	SOFIA	<i>Ambassade de France</i>	14.05.99
BURKINA	ouagadougou	<i>Consulat de France</i>	26.04.99
BURUNDI	BUJUMBURA	<i>Ambassade de France</i>	20.05.99
CAMBODGE	PHNOM PENH	<i>Ambassade de France</i>	10.06.99
CAMEROUN	YAOUNDÉ	<i>Consulat général de France</i>	04.06.99
	DOUALA	<i>Consulat général de France</i>	15.05.99
	Garoua	<i>Consulat de France</i>	26.04.99
CANADA	OTTAWA	<i>Ambassade de France</i>	26.04.99
	MONCTON et HALIFAX	<i>Consulat général de France</i>	11.05.99
	MONTRÉAL	<i>Consulat général de France</i>	26.05.99
	QUÉBEC	<i>Consulat général de France</i>	03.05.99
	TORONTO	<i>Consulat général de France</i>	11.05.99
	VANCOUVER	<i>Consulat général de France</i>	11.05.99
CAP-VERT	PRAJA	<i>Ambassade de France</i>	07.05.99
REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE	BANGUI	<i>Consulat général de France</i>	05.05.99
CHILI	SANTIAGO DU CHILI	<i>Ambassade de France</i>	18.05.99
CHINE	PÉKIN	<i>Ambassade de France</i>	01.05.99
	CANTON	<i>Consulat général de France</i>	01.05.99
	HONG-KONG	<i>Consulat général de France</i>	01.05.99
	WUHAN	<i>Consulat de France</i>	01.05.99
	SHANGHAI	<i>Consulat général de France</i>	01.05.99
CHYPRE	NICOSIE	<i>Ambassade de France</i>	17.05.99
COLOMBIE	BOGOTA	<i>Ambassade de France</i>	17.05.99
COMORES	MORONI	<i>Ambassade de France</i>	
CONGO	BRAZZAVILLE	<i>Ambassade de France</i>	21.05.99
	POINTE NOIRE	<i>Consulat de France</i>	20.04.99
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO	KINSHASA ZAïre	<i>Ambassade de France</i>	26.04.99
CORÉE	SÉOUL	<i>Ambassade de France</i>	11.05.99
COSTA RICA	SAN JOSÉ DE COSTA RICA	<i>Ambassade de France</i>	11.05.99
Côte-d'IVOIRE	ABIDJ AN	<i>Consulat général de France</i>	25.04.99
CROATIE	ZAGREB	<i>Ambassade de France</i>	28.04.99
CUBA	LA HAVANE	<i>Ambassade de France</i>	18.05.99
DANEMARK	COPENHAGUE	<i>Ambassade de France</i>	11.05.99
DJIBOUTI	DJIBOUTI	<i>Consulat général de France</i>	18.05.99
RÉpublique dominicaine	saint-domingue	<i>Ambassade de France</i>	15.05.99
DOMINIQUE	En résidence à Sainte-Lucie	<i>Ambassade de France</i>	
ÉGYPTE	le caire	<i>Consulat général de France</i>	17.05.99
	ALEXANDRIE	<i>Consulat général de France</i>	17.05.99

Émirats Arabes Unis	ABOU DABI DUBAÏ	<i>Ambassade de France</i> <i>Consulat général de France</i>	10.05.99 18.05.99
Équateur	quito	<i>Ambassade de France</i>	18.05.99
ÉRYTHRÉE	ASMARA	<i>Ambassade de France</i>	
Espagne	MADRID	<i>Consulat général de France</i>	13.05.99
	ALICANTE	<i>Consulat de France</i>	11.05.99
	BARCELONE	<i>Consulat général de France</i>	20.04.99
	BILBAO	<i>Consulat général de France</i>	Non reçu
	SÉVILLE	<i>Consulat général de France</i>	20.04.99
ESTONIE	tallinn	<i>Ambassade de France</i>	17.05.99
ÉTATS-UNIS	WASHINGTON	<i>Consulat général de France</i>	17.05.99
	ATLANTA	<i>Consulat général de France</i>	13.05.99
	BOSTON	<i>Consulat général de France</i>	12.05.99
	CHICAGO	<i>Consulat général de France</i>	18.05.99
	houston	<i>Consulat général de France</i>	25.05.99
	la nouvelle orléans	<i>Consulat général de France</i>	Non reçu
	los angeles	<i>Consulat général de France</i>	Non reçu
	miami	<i>Consulat général de France</i>	11.05.99
	new-york	<i>Consulat général de France</i>	29.04.99
	san francisco	<i>Consulat général de France</i>	06.05.99
Éthiopie	AddIS-ABEBA	<i>Ambassade de France</i>	26.05.99
FIDJI	SUVA	<i>Ambassade de France</i>	05.05.99
FINLANDE	helsinki	<i>Ambassade de France</i>	Non reçu
gabon	LIBREVILLE	<i>Consulat général de France</i>	26.04.99
	PORT-GENTIL	<i>Consulat général de France</i>	Non reçu
GAMBIE	En résidence au Sénégal	<i>Ambassade de France</i>	
GÉORGIE	tbilissi	<i>Ambassade de France</i>	15.04.99
GHANA	ACCRA	<i>Ambassade de France</i>	05.05.99
royaume-uni de grande-bretagne et d'irlande	LONDRES	<i>Consulat général de France</i>	10.05.99
	EDIMBOURG ET GLASGOW	<i>Consulat général de France</i>	Non reçu
grÈce	ATHÈNES	<i>Consulat général de France</i>	10.05.99
	SALONIQUE	<i>Consulat général de France</i>	Non reçu
GRENADE	En résidence à Sainte-Lucie	<i>Ambassade de France</i>	
GUATeMALA	GUATeMALA-CIUDAD	<i>Ambassade de France</i>	26.05.99
GUINÉE	CONAKRY-VILLE	<i>Ambassade de France</i>	05.05.99
GUINÉE-BISSAO	BISSAO	<i>Ambassade de France</i>	21.04.99
GUINÉE ÉQUATORIALE	MALABO	<i>Ambassade de France</i>	11.05.99
HAÏTI	port au prince	<i>Ambassade de France</i>	05.05.99
HONDURAS	TEGULCIGALPA	<i>Ambassade de France</i>	05.05.99
HONGRIE	BUDAPEST	<i>Ambassade de France</i>	30.04.99
INDE	NEW-DELHI	<i>Ambassade de France</i>	11.05.99
	BOMBAY	<i>Consulat général de France</i>	10.06.99
	PONDICHÉRY	<i>Consulat général de France</i>	11.05.99

	calcutta	Chancellerie détachée	18.05.99
INDONÉSIE	JAKARTA	Ambassade de France	17.05.99
IRAN	TÉHÉRAN	Ambassade de France	22.06.99
IRAQ	BAGDAD	Section d'intérêts français	17.05.99
IRLANDE	DUBLIN	Ambassade de France	05.05.99
ISLANDE	REYKJAVIK	Ambassade de France	20.04.99
israËl	tel-aviv	Consulat	28.04.99
	HAïfa	Consulat général de France	04.05.99
	JÉrusalem	Consulat général de France	04.05.99
ITALIE	ROME	Consulat général de France	01.06.99
	MILAN	Consulat général de France	10.05.99
	NAPLES	Consulat général de France	30.04.99
	TURIN	Consulat général de France	26.04.99
JAMAÏque	En résidence à Trinité-et-Tobago	Ambassade de France	
JAPON	TOKYO	Consulat	29.04.99
	OSAKA	Consulat général de France	26.05.99
JORDANIE	AMMAN	Ambassade de France	11.05.99
KAZAKHSTAN	almaty	Ambassade de France	05.05.99
KENYA	NAIROBI	Ambassade de France	11.05.99
KOWEÏT	koweïT	Ambassade de France	28.04.99
LAOS	VIENTIANE	Ambassade de France	26.05.99
lesotho	En résidence en Afrique du Sud	Ambassade de France	
LETTONIE	riga	Ambassade de France	10.05.99
LIBAN	BEYROUTH	Consulat général de France	05.05.99
LIBYE	TRIPOLI	Ambassade de France	05.05.99
LIECHTENSTEIN	En résidence en Suisse	Ambassade de France	
LITUANIE	VILNIUS	Ambassade de France	10.05.99
LUXEMBOURG	luxembourg	Consulat de France	06.05.99
MACÉDOINE	SKOPJE	Ambassade de France	Non reçu
madagascar	TANANARIVE	Consulat général de France	27.05.99
	diego - SUAREZ	Consulat général de France	10.05.99
	tamatave	Consulat général de France	12.05.99
MALAISIE	KUALA LUMPUR	Ambassade de France	05.05.99
MALI	BAMAKO	Consulat général de France	18.05.99
MALTE	LA VALETTE	Ambassade de France	12.05.99
MAROC	RABAT	Consulat général	11.05.99
	agadir	Consulat de France	Non reçu
	CASABLANCA	Consulat général de France	Non reçu
	fÈS	Consulat général de France	11.05.99
	MARRAKECH	Consulat général de France	Non reçu
	TANGER	Consulat général de France	26.04.99
MAURICE	PORT LOUIS	Ambassade de France	28.04.99
MAURITANIE	NOUAKCHOTT	Ambassade de France	30.04.99
MEXIQUE	MEXICO	Consulat général de France	18.05.99
MOLDAVIE	CHISINAU	Ambassade de France	06.05.99
MONACO	MONACO	Consulat général	Non reçu

MONGOLIE	OULAN-BATOR	<i>Ambassade de France</i>	28.05.99
MOZAMBIQUE	maputo	<i>Ambassade de France</i>	Non reçu
NAMIBIE	WINDHOEK	<i>Ambassade de France</i>	Non reçu
NÉPAL	KATMANDOU	<i>Ambassade de France</i>	10.05.99
NICARAGUA	MANAGUA	<i>Ambassade de France</i>	21.04.99
NIGER	NIAMEY	<i>Ambassade de France</i>	18.05.99
NIGERIA	lagos	<i>Ambassade de France</i>	Non reçu
NORVÈGE	OSLO	<i>Ambassade de France</i>	17.05.99
NOUVELLE-ZÉLANDE	WELLINGTON	<i>Ambassade de France</i>	Non reçu
OMAN	mascate	<i>Ambassade de France</i>	20.05.99
OUGANDA	KAMPALA	<i>Ambassade de France</i>	18.05.99
OUZBEKISTAN	TACHKENT	<i>Ambassade de France</i>	29.04.99
PAKISTAN	ISLAMABAD	<i>Ambassade de France</i>	05.05.99
	KARACHI	<i>Consulat général</i>	05.05.99
PANAMA	PANAMA	<i>Ambassade de France</i>	11.05.99
PAPouasie-NOUVELLE GUINÉE	port- moresby	<i>Ambassade de France</i>	27.04.99
PARAGUAY	ASSOMPTION	<i>Ambassade de France</i>	27.04.99
pays-bas	la haye	<i>Ambassade de France</i>	Non reçu
	Amsterdam	<i>Consulat général</i>	05.05.99
pÉrou	LIMA	<i>Ambassade de France</i>	09.06.99
PHILIPPINES	MANILLE	<i>Ambassade de France</i>	Non reçu
POLOGNE	Varsovie	<i>Ambassade de France</i>	17.05.99
	CRACOVIE	<i>Consulat général</i>	19.05.99
PORTUGAL	LISBONNE	<i>Consulat général</i>	11.05.99
	pORTO	<i>Consulat général</i>	05.05.99
QATAR	DOHA	<i>Ambassade de France</i>	22.05.99
roumanie	bucarest	<i>Ambassade de France</i>	27.04.99
fÉdÉration de	MOSCOU	<i>Consulat</i>	25.05.99
russie	SAINT-PETERSBOURG	<i>Consulat général</i>	21.05.99
RWANDA	KIGALI	<i>Ambassade de France</i>	Non reçu
SAINT-SIÈGE	ROME	<i>Ambassade de France</i>	20.04.99
sAINTE-lucie	CASTRIES	<i>Ambassade de France</i>	19.05.99
SALVADOR	SAN SALVADOR	<i>Ambassade de France</i>	11.05.99
SÉNÉGAL	DAKAR	<i>Consulat général</i>	30.04.99
	SAINT LOUIS	<i>Consulat général</i>	26.04.99
SEYCHELLES	VICTORIA	<i>Ambassade de France</i>	16.04.99
singapour	singapour	<i>Ambassade de France</i>	11.05.99
SLOVAQUIE	Bratislava	<i>Ambassade de France</i>	17.05.99
SLOVÉNIE	LJUBJANA	<i>Ambassade de France</i>	26.05.99
SOUDAN	KHARTOUM	<i>Ambassade de France</i>	26.04.99
sri lanka	Colombo	<i>Ambassade de France</i>	13.07.99
SUÈDE	stockholm	<i>Ambassade de France</i>	09.06.99

SUISSE	bERNE	<i>Ambassade de France</i>	05.05.99
	GENÈVE	<i>Consulat général</i>	05.05.99
	ZÜRICH	<i>Consulat général</i>	26.04.99
	BÂLe	<i>Chancellerie détachée</i>	29.04.99
	LAUSANNE	<i>Chancellerie détachée</i>	26.04.99
suriname	paramaribo	<i>Ambassade de France</i>	Non reçu
syrie	damas	<i>Ambassade de France</i>	05.05.99
	alep	<i>Chancellerie détachée</i>	26.05.99
TANZANIE	DAR-es-SaLAM	<i>Ambassade de France</i>	18.05.99
TCHAD	NDJAMENA	<i>Ambassade de France</i>	19.04.99
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	PRAGUE	<i>Ambassade de France</i>	17.05.99
THAÏLANDE	BANGKOK	<i>Ambassade de France</i>	17.05.99
TOGO	LOMÉ	<i>Consulat</i>	06.05.99
trinitÉ-et-tobago	port- d'ESPAGNE	<i>Ambassade de France</i>	21.05.99
TUNISIE	tunis	<i>Consulat général</i>	01.06.99
	SFAX	<i>Chancellerie détachée</i>	Non reçu
TURKMÉNISTAN	ACHGABAT	<i>Ambassade de France</i>	19.05.99
TURQUIE	ANKARA	<i>Ambassade de France</i>	11.05.99
	ISTANBUL	<i>Consulat général</i>	18.05.99
UKRAINE	KIEV	<i>Ambassade de France</i>	Non reçu
URUGUAY	MONTEVIDEO	<i>Ambassade de France</i>	Non reçu
VANUATU	port-vila	<i>Ambassade de France</i>	27.04.99
VeNeZUeLA	caracas	<i>Ambassade de France</i>	18.05.99
VIETNAM	HANOï	<i>Ambassade de France</i>	03.05.99
	HO-CHI-MINH-VILLE	<i>Consulat général</i>	13.05.99
RÉPUBLIQUE DU YÉMEN	SANAA	<i>Ambassade de France</i>	13.05.99
YOUgosLAVIE	Belgrade	<i>Section d'intérêts français</i>	16.04.99
ZAMBIE	LUSAKA	<i>Ambassade de France</i>	28.04.99
ZIMBABWE	HARARE	<i>Ambassade de France</i>	11.05.99

A N N E X E V

DES AmÉliorations annoncÉes

par Malik Soukhna

Article paru dans Le Quotidien d'Oran du 7 avril 1999

Paris y a mis les moyens. De nouveaux locaux d'accueil, décents et confortables, ont été aménagés. Les files d'attente, le long du mur d'enceinte du consulat, sont plutôt rares maintenant. « *Il faut que le public soit satisfait des prestations* », souligne le consul général, M. Philippe Larrieu, qui expose tous les efforts faits pour atteindre cet objectif. Depuis le 1^{er} février dernier, douze guichets et une salle d'attente couverte et sécurisée reçoivent tous ceux qui viennent se faire délivrer un visa de séjour en France.

Au début, il y avait foule et les locaux n'arrivaient pas à contenir tout le monde. Cet engorgement résultait de la fermeture d'une semaine des locaux consulaires pour justement achever les derniers travaux de cette nouvelle infrastructure.

Après quelques jours de congestion, le flux du public a été régulé pour atteindre une moyenne de 600 délivrances de visas par jour. Ces bureaux sont ouverts au public de huit heures du matin à seize heures, du dimanche au jeudi.

Pour éviter de se déplacer inutilement, il faut se présenter à la date fixée par la convocation, précise-t-on auprès de ces services. Pour tout renseignement, il suffit de téléphoner au consulat d'Alger (69.37.37, onze lignes groupées).

Durant le seul mois de février, près de 16.000 communications ont été enregistrées à ce niveau !

D'ailleurs, « *une ultime amélioration est prévue, ce sera un répondeur vocal qui donnera une série de renseignements* », indique M. Larrieu. Tous les documents constitutifs d'un dossier doivent être authentiques, souligne-t-on auprès des services consulaires. Pour les visas d'urgence (décès, transfert médical), le bureau des visas Algérie (BVA) à Nantes, réceptionne les demandes par télécopie (33.2.51.77.37 et 33.2.51.77.25 ou 33.2.51.77.36.38).

Pour les simples demandes de visa, le passage par le BVA de Nantes (par courrier) demeure incontournable.

Depuis 1994, la situation sécuritaire a rendu nécessaire le rapatriement du personnel et le transfert de ces services. C'est une centaine de personnes qui, maintenant, traitent en France les demandes de visa.

Leur éventuel retour en Algérie pose d'énormes problèmes d'hébergement, mais aussi de postes budgétaires. « *Il a fallu nous adapter aux circonstances* », souligne le consul général de France en Algérie. En fait, pour les demandeurs algériens, il a fallu doublement s'adapter. Il y a eu le transfert du bureau de délivrance des visas à Nantes et moins d'une année après, l'entrée en vigueur de la convention de Schengen (17 mars 1995). Cette convention européenne astreint les pays membres de l'Union européenne à se consulter avant de délivrer un visa d'entrée aux ressortissants des pays extra espace européen.

Cette consultation requiert un délai minimum de quinze jours, ce qui, avec le délai de traitement du BVA, rallonge l'attente des demandeurs de visa. Ceci étant, lorsque le visa Schengen est délivré, il donne accès à tous les pays membres de cette convention. Malgré cela, le nombre de visas d'entrée délivrés par le consulat d'Alger est en croissance depuis 1997. À cette date, il était de 50.000/an.

Il est passé en 1998 à près de 100.000/an. Actuellement, les capacités de délivrance sont de l'ordre de 200.000/an.

Cela correspond au souhait du Gouvernement français de doubler le nombre de visas de séjour et d'améliorer les relations humaines, rappelle M. Larrieu. Si l'on compare le nombre de visas délivrés actuellement, à celui du Maroc, de la Tunisie, Paris est incontestablement passé de la parole aux actes.

Le consulat de France en Algérie vient largement en tête, juste après Taïpeh, Moscou et Londres. Est-ce que, maintenant, les consulats de Annaba et d'Oran seront rouverts ?

Cela n'est pas exclu. Il existe une volonté politique et la décision d'examiner les conditions de réouverture est prise, affirme le consul général de France en Algérie, M. Larrieu. Mais cela va demander du temps.

Quelques années d'études, de négociations et de préparation. En attendant, en cas de besoin, les citoyens français résidant en Algérie se déplacent à Alger. Sinon, ils dépêchent un délégué ou encore, ce sont des fonctionnaires du consulat d'Alger qui, ponctuellement, se rendent à Oran ou Annaba pour recevoir les administrés qui le souhaitent. C'est un dispositif souple, qui permet de gérer la situation, note M. Larrieu qui indique que plusieurs Français (conjoint d'Algérien, hommes d'affaires...) ont regagné Alger à la faveur de l'amélioration de la situation sécuritaire.

ANNEXE VI

Carte politique de la Chine

ANNEXE VII

LES VISAS SONT LE PRINCIPAL VERROU DE L'IMMIGRATION

par Philippe Bernard et Nathaniel Herzberg

Article paru dans Le Monde du 11 décembre 1997

Le paradoxe n'est qu'apparent : le principal outil de contrôle de l'immigration par l'État est le grand absent de tous les débats publics censés traiter de la « maîtrise » des flux migratoires. La discussion sur le projet Chevènement ne fait pas exception à la règle : la question cruciale des visas y est certes abordée à l'article premier, mais le principe du secret d'État, qui préside à l'instruction des demandes, n'y est pas remis en question. Le projet se contente d'introduire une obligation de motiver les refus opposés, assez rarement, à certains étrangers liés de très près à la France. Le pouvoir de refuser à un étranger un visa consulaire (dans 19 % des cas) restera donc le plus puissant, mais aussi le plus secret des moyens de débusquer, parmi les voyageurs, les candidats à l'immigration.

Le plus puissant car, depuis la vague terroriste de 1986, qui avait conduit Jacques Chirac, alors Premier ministre, à généraliser l'exigence des visas, aucun pays d'émigration n'échappe à ce filtrage des entrées en France. 130 nationalités sont concernées, pour un total de 2.200.000 demandes en 1996, dont 405.000 ont donné lieu à un refus. Certes, la grande majorité des 85 millions d'étrangers, touristes et hommes d'affaires, qui pénètrent, chaque année, sur le territoire sont dispensés de cette formalité, qu'ils soient européens ou ressortissants de pays n'exigeant pas de visas de court séjour pour les Français. Pour les autres pays, notamment pour tous les États du tiers-monde, le passage au consulat de France est la règle.

Le plus secret, car le mécanisme de délivrance des visas n'est régi par aucun texte législatif ou réglementaire. Ces règles sont élaborées conjointement par les ministères des affaires étrangères et de l'intérieur et consignées dans une « instruction générale sur les visas » strictement confidentielle. Le Conseil d'État lui-même consacre le « large pouvoir d'appréciation » des consuls et admet la quasi-impossibilité, faute de motivation, de contester un refus.

L'instruction s'articule autour de six critères. Certains sont de nature purement diplomatique, comme la « réciprocité » : les Australiens se voient ainsi réclamer un visa parce qu'ils l'exigent eux-mêmes des Français. D'autres, comme la santé publique, font l'objet de vérifications simples. Deux facteurs se révèlent prépondérants : la sécurité (prévention du terrorisme et de la criminalité) et le « risque migratoire », selon le langage désormais courant dans les administrations concernées. Le premier conduit les consuls de certains pays « soumis à consultation » à en référer au Quai d'Orsay avant toute attribution de visa. Confidentielle, la liste des pays concernés regroupe l'Algérie et plusieurs pays du Moyen-Orient comme la Syrie, la Libye ou le Liban. De même, alors que l'Amérique du Sud est largement dispensée de visa, les ressortissants des pays andins (Bolivie, Colombie, Pérou, Equateur) y sont soumis en raison des soupçons de trafic de drogue pesant sur eux.

TAUX DE REFUS VARIABLES

La principale attention reste néanmoins le « risque migratoire », en vertu duquel le nombre de visas délivrés dans certains pays est en chute libre. L'instruction exige en effet de l'étranger qu'il produise des justificatifs de sa « stabilité socio-économique »,

afin de décourager les travailleurs potentiels. L'indication du motif du séjour et des conditions d'hébergement est aussi réclamée. Le candidat au voyage en France doit donc produire soit un certificat d'hébergement pour une visite familiale, soit des réservations d'hôtels, une invitation professionnelle ou un contrat de location. Il doit aussi justifier de moyens d'existence équivalant à un SMIC journalier par jour de séjour (soit 8.400 francs pour un mois) ou à la moitié sur présentation d'un certificat d'hébergement.

Pour les ressortissants des pays présentant un « risque migratoire particulier », d'autres justificatifs peuvent être exigés afin d'apprécier la situation économique, l'intégration sociale et les attaches avec le pays de résidence. Enfin, on demande à l'étranger de présenter son billet de retour et, parfois, des justificatifs d'assurance-maladie et d'assurance-maternité.

Les taux de refus des visas varient considérablement selon les pays d'origine, mais ne sont pas rendu publics. Interrogée en 1996 par la commission d'enquête parlementaire sur l'immigration clandestine, Isabelle Renouard, alors directrice des Français de l'étranger au ministère des affaires étrangères, n'avait pas caché que, dans certains consulats, « 80 % des visas demandés » étaient refusés, sans compter les dossiers refusés car incomplets. Les consulats d'Afrique francophone, de Chine ou de Roumanie sont ainsi réputés pour leur sévérité.

Le projet Chevènement ouvre une petite brèche dans cet édifice. Tirant les conséquences de plusieurs arrêts du Conseil d'État et d'une réclamation de Bruxelles, il propose de motiver les refus de visa pour six catégories : les membres de la famille de Français ou de ressortissants communautaires, les bénéficiaires du regroupement familial, les enfants adoptés, les étrangers autorisés à travailler en France et les personnes inscrites au Système d'information Schengen (SIS) aux fins de non-admission, ce dernier cas visant à permettre aux personnes inscrites par erreur dans le fichier de faire valoir leurs droits.

Les associations admettent que ces motivations pourront servir de support à une contestation, mais elles réclamaient la motivation de tous les refus et ajoutent qu'une procédure devant le Conseil d'État prend aujourd'hui près de deux ans. « De peur d'être désavoués, les consulats attribueront de fait les visas à ces six catégories », pronostique au contraire l'universitaire Patrick Weil, à l'origine de cette proposition.

CHANGEMENT DE MESSAGE ?

Là comme ailleurs, tout dépendra de l'impulsion politique et de quelques signes. De la nouvelle rédaction de l'instruction générale des visas, par exemple, qui suivra l'adoption de la loi. Ou du message transmis aux 600 agents locaux chargés, à côté des 150 agents consulaires titulaires, de gérer, chacun en moyenne, environ 15.000 demandes par an. Un rapport sur les services de l'État face aux étrangers, remis en mai 1997 au Premier ministre, soulignait en effet la difficulté, pour ce personnel précaire, de prendre des initiatives. « Ils devancent nos désirs et refusent les visas... à toutes fins utiles », confirme un ancien consul de France dans un pays africain.

Le message va-t-il changer ? La publication, annoncée courant décembre dans le Bulletin officiel du Quai d'Orsay, de l'instruction commune des pays de l'espace Schengen sur les visas de court séjour, est un premier signe. L'augmentation du nombre de « visas de circulation » qui permettent plusieurs entrées en est un autre. Le ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine, a enfin indiqué, le 3 décembre, qu'il entend « faciliter la délivrance des visas aux Algériens ». Cependant, sans désengorgement du bureau des visas pour l'Algérie (BVA), aujourd'hui en charge, à Nantes, des activités consulaires autrefois assurées en Algérie, toute évolution notable paraît illusoire.

A N N E X E VIII

ARTICLE 100 C

DU TRAITÉ instituant la Communauté Européenne avant les modifications introduites par le traité d'Amsterdam

1. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, détermine les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres.
2. Toutefois, dans le cas où survient dans un pays tiers une situation d'urgence confrontant la Communauté à la menace d'un afflux soudain de ressortissants de ce pays, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, rendre obligatoire, pour une période ne pouvant excéder six mois, l'obtention d'un visa par les ressortissants du pays en question. L'obligation de visa instaurée par le présent paragraphe peut être prorogée selon la procédure visée au paragraphe 1.
3. À compter du 1^{er} janvier 1996, le Conseil adoptera à la majorité qualifiée les décisions visées au paragraphe 1. Avant cette date, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête les mesures relatives à l'instauration d'un modèle type de visa.
4. Dans les domaines visés au présent article, la Commission est tenue d'instruire toute demande formulée par un État membre et tendant à ce qu'elle fasse une proposition au Conseil.
5. Le présent article ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.
6. Le présent article est applicable à d'autres sujets s'il en est ainsi décidé en vertu de l'article K. 9 des dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, sous réserve des conditions de vote déterminées en même temps.
7. Les dispositions des conventions en vigueur entre les États membres régissant des matières couvertes par le présent article restent en vigueur tant que leur contenu n'aura pas été remplacé par des directives ou par des mesures prises en vertu du présent article.

A N N E X E IX

REPORTAGE AU CONSULAT FRANÇAIS DE RABAT

Article paru dans Le Monde du 26 juin 1998

Le soleil de juin est là, qui grignote les dernières parcelles d'ombre et fait surgir au-dessus des têtes de frêles ombrelles de papier journal. À quelques minutes du centre de la capitale, le long du bâtiment du service des visas du consulat de France, une vingtaine de personnes patientent encore. Dans une demi-heure, le guichet sera fermé. Ils reviendront demain. Certains sont là depuis 5 heures du matin. D'autres, venus d'on ne sait où, vendent de soi-disant bonnes places dans la file d'attente. D'autres encore, pour être les premiers à l'ouverture du guichet, à 8 h 30, ont, disent-ils, passé la nuit à la belle étoile dans le jardin médiocre qui fait face au bâtiment consulaire.

Il y a deux guichets. Quelques mètres les séparent, mais ce sont deux mondes distincts. Le premier est réservé aux « visas spéciaux ». « *C'est pour les ministres, les hommes d'affaires, les gros cadres, tous les privilégiés, tous ceux à qui on ne refusera pas le visa* », lance Myriam, une jeune étudiante. Devant la porte réservée aux « visas spéciaux », il n'y a ni barrière, ni file d'attente, ni policier pour maintenir l'ordre. Les « visas spéciaux » ne se déplacent pas eux-mêmes. Des chauffeurs, des fonctionnaires sont là pour récupérer le document.

Pour les autres, les sans-grade, les sans-piston, obtenir le visa est une école de patience. Trois visites au consulat, parfois deux, indique-t-on à l'ambassade, sont généralement nécessaires : la première pour obtenir le formulaire à remplir ; la seconde un ou deux jours plus tard pour déposer, à l'intérieur du bâtiment, les documents demandés ; la troisième, dans la foulée ou presque, pour connaître le verdict : visa accordé ou refusé. En moyenne, un sur deux est refusé.

Quelques heures passées en plein soleil, et les candidats au visa ne mâchent pas leurs critiques. « *On fait la guerre pour récupérer le formulaire. Ça devrait aller tout de suite. À l'intérieur du consulat, il y a des tas de barrières pour nous canaliser. C'est comme pour les vaches* », peste un fonctionnaire. « *Il faudrait améliorer la réception, multiplier les guichets et pouvoir faire les démarches par la poste. La situation devient de plus en plus difficile* », conclut-il.

Les chiffres ne décrivent pas cette réalité. Certes, on n'atteindra pas cette année les 144.000 visas délivrés en 1987, ou les 127.000 accordés en 1990. Mais après six années d'extrême restriction, les portes semblent s'entrouvrir à nouveau, avec, fin mai, pour les six consulats français implantés au Maroc, une hausse supérieure à 40 %. « 1998 sera une année faste. En fin d'année nous aurons accordé près de 100.000 visas, à comparer à 69.000 en 1997 et 55.000 l'année précédente », souligne un diplomate français. Deux raisons expliquent l'augmentation des réponses positives, selon les autorités consulaires : la croissance de la demande et l'assouplissement de la politique du gouvernement Jospin en matière d'octroi des visas. « Nous sommes plus souples », confirme le fonctionnaire consulaire. Les portes s'entrouvrent cependant au profit de catégories sociales bien ciblées : « Les classes moyennes et les intellectuels, enseignants et étudiants ». « *Ce qui nous gênait, souligne notre interlocuteur, c'était les commerçants, les artisans, les employés dont on ne pouvait pas savoir si, une fois leur visa obtenu, ils reviendraient au Maroc. Aujourd'hui on*

leur fait confiance. »

« TAUX D'ÉVAPORATION »

Selon les responsables français, la tendance à octroyer davantage de visas d'une année sur l'autre devrait continuer en 1999. *« Ça va se poursuivre, sauf s'ils exagèrent. »* À Fès, par exemple, « ils » exagèrent : il y a peu de temps, une fausse équipe de handball qui s'était inventé une fausse invitation de la fédération française a obtenu un visa. Un seul des vrais-faux joueurs est revenu ! L'administration a inventé un joli mot pour évoquer ceux qui ne rentrent pas au pays à l'expiration de leur visa : le « taux d'évaporation ». Aujourd'hui, le « taux d'évaporation acceptable » est de l'ordre de 7 %. *« S'il augmente, s'il devient inacceptable, nous deviendrons plus exigeants »*, prévient un diplomate.

ANNEXE X

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

ACC	Autorité commune de contrôle de Schengen
ADGREF	Fichier des étrangers résidents en France
AELE	Accord européen de libre échange
ANAFE	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
APS	Autorisation provisoire de séjour
APT	Autorisation provisoire de travail
ATLV	Attestation tenant lieu de visa
BFM	Brigades frontalières mobiles (futurs BMR)
BGS	<i>Bundesgrenzschutz</i> (police des frontières de la République fédérale d'Allemagne)
BMR	Brigades mobiles de recherche (ex-BFM)
BNO	<i>British National Overseas</i> (passeport britannique d'outre-mer)
BTO	<i>British Trade & Cultural Office</i> (représentation britannique à Taiwan)
BVA	Bureau des visas Algérie
CAAS	Convention d'application de l'accord de Schengen
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CCPD	Centres de coopération policière et douanière
CE	Conseil d'État
CEDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
C-SIS	Système central d'information Schengen
CI	Certificat d'identité (Hong-Kong)
CIG	Conférence intergouvernementale
CIREA	Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière d'asile (Union européenne)
CIREFI	Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de frontières et d'immigration (Union européenne)
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CRR	Commission des recours des réfugiés
CTOM	Collectivités territoriales d'outre-mer

DCEM	Document de circulation des étrangers mineurs
DCPAF	Direction centrale de la police aux frontières (ex-DICCILEC) (ministère de l'intérieur)
DCJP	Direction centrale de la police judiciaire (ministère de la justice)
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DET	Déclaration d'entrée sur le territoire
DFAE	Direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (ministère des affaires étrangères)
DI	Document d'identité (Hong-Kong)
DICCILEC	Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (ex-PAF, future DCPAF) (ministère de l'intérieur)
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (ministère de l'intérieur)
DPM	Direction de la population et des migrations (ministère de l'emploi et de la solidarité)
EEE	Espace économique européen
FPR	Fichier des personnes recherchées
GT	Groupe de travail permanent (Schengen)
HKSAR	<i>Hong Kong Special Administrative Region</i> (Région administrative spéciale de Hong-Kong)
ICC	Instruction consulaire commune
IFAC	Institut de formation à l'administration consulaire
IFT	Institut français de Taipei
IGREC	Instruction générale relative à l'état civil
IGV	Instruction générale sur les visas
JAI	Justice et affaires intérieures (formation du Conseil de l'Union européenne)
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCRIEST	Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et des apatrides
OIPC	Organisation internationale de police criminelle
OIT	Organisation internationale du travail
OMI	Office des migrations internationales
ONG	Organisation non gouvernementale
PAF	Police de l'air et des frontières (future DICCILEC) (ministère de l'intérieur)
PPA	Passage de frontière autorisé

RCS	Réseau de consultation Schengen
RMV	Réseau mondial visa
SCTIP	Service de coopération technique internationale de police (ministère de l'intérieur)
SDCE	Sous-direction de la circulation des étrangers (ministère des affaires étrangères)
SEF	Service des étrangers en France (ministère des affaires étrangères)
SDN	Société des nations
SDRA	Sous-direction des réfugiés et apatrides (ministère des affaires étrangères)
SGI	Société générale de l'immigration
SINDBAD	Système d'interrogation de documents officiels en base de données
SIS	Système d'information Schengen
TA	Tribunal administratif
TPGE	Trésorier-payeur général pour l'étranger
UCCPI	Unité centrale de coopération policière internationale
UE	Union européenne
UNP	Union nordique des passeports
VTA	Visa de transit aéroportuaires
VTC	Visa de court séjour
VTL	Visa à validité territoriale limitée

A N N E X E X I

DÉCRET N° 47-77 du 13 JANVIER 1947

***relatif aux attributions des chefs de poste consulaire et des chefs de mission diplomatique
pourvus d'une circonscription consulaire en matière de passeports et de visas***

(Journal officiel du 16 janvier 1947)

Article premier.— Les chefs de poste consulaire et les chefs de mission diplomatique pourvus d'une circonscription consulaire sont autorisés à délivrer des passeports aux ressortissants français qui leur en font la demande ou à prolonger la validité de ces documents lorsqu'ils auront été régulièrement délivrés par les autorités françaises compétentes.

Les chefs de poste consulaire et les chefs de mission diplomatique pourvus d'une circonscription consulaire procéderont à cette délivrance ou à cette prolongation de validité dans les formes prescrites par les lois et règlements en vigueur en France et par les instructions du ministre des affaires étrangères.

Article 2.— Aucun passeport ne sera délivré aux insoumis et aux déserteurs, auxquels seul un laissez-passer à destination de la France pourra être remis lorsqu'ils auront signé un procès-verbal de présentation volontaire.

Article 3.— Les chefs de poste consulaire et les chefs de mission diplomatique pourvus d'une circonscription consulaire sont autorisés à délivrer, à titre exceptionnel, des laissez-passer à destination d'un territoire français aux étrangers qui leur en feront la demande, si les lois et usages du pays de leur résidence n'y font pas obstacle. Ils se conformeront à cet égard aux instructions du ministre des affaires étrangères.

Article 4.— Tous les chefs de poste consulaire et les chefs de mission diplomatique pourvus d'une circonscription consulaire viseront, en se conformant aux instructions du ministre des affaires étrangères, les passeports, ou tous titres en tenant lieu, délivrés à des étrangers pour les territoires français, lorsque ces documents auront été établis par les autorités étrangères compétentes dans des formes qui leur paraîtront régulières.

(*décret n° 98-583, 9 juillet 1998*) Cependant, le ministre des affaires étrangères peut arrêter la liste du ou des chefs de poste consulaire compétents pour la délivrance de visas dans le pays où ils résident.

(*décret n° 98-583, 9 juillet 1998*) Seuls, les chefs de mission diplomatique peuvent viser les passeports, ou tous titres en tenant lieu, délivrés aux membres des missions diplomatiques et étrangères en mission officielle. Dans les pays où aucun chef de poste diplomatique n'est accrédité, les chefs de poste consulaire exercent cette compétence.

Article 5.— Des accords de réciprocité pour la dispense du visa consulaire en matière de passeports peuvent être conclus par le ministère des affaires étrangères avec des gouvernements étrangers.

Article 5.1.— (*décret n° 98-583, 9 juillet 1998*) Les chefs de poste consulaire et les chefs de mission diplomatique pourvus d'une circonscription consulaire peuvent consentir des délégations de signature aux agents placés sous leur autorité, afin de signer les documents énumérés aux articles 1^{er}, 3 et 4 du présent décret, conformément aux instructions du ministre des affaires étrangères.

Les chefs de mission diplomatique et les chefs de poste consulaire visés au troisième alinéa de l'article 4 du présent décret peuvent consentir des délégations de signature aux agents placés sous leur autorité afin de viser les passeports, ou tous titres en tenant lieu, délivrés aux membres des missions diplomatiques et étrangères en mission officielle.

Les délégations de signature sont portées à la connaissance des tiers par voie d'affichage dans les locaux ouverts au public de la mission diplomatique ou du poste consulaire.

Article 6.— Le titre 1^{er} de l'ordonnance du 25 octobre 1833 est abrogé.

Article 6 bis.— (*décret n° 95-1005, 5 septembre 1995*) Dans des cas de circonstances exceptionnelles survenues dans les États de résidence des chefs de poste consulaire et des chefs de mission diplomatique pourvus d'une circonscription consulaire, le ministre des affaires étrangères peut provisoirement conférer tout ou partie des attributions prévues aux articles 1^{er} à 4 au directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France du ministère des affaires étrangères.

Article 7.— Le ministre des affaires étrangères est chargé de l'exécution du présent décret qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

A N N E X E XII

convention d'application DU 19 JUIN 1990 de l'Accord de Schengen

EXTRAITS

Convention d'application du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990 ()

(Publié par le décret n° 95-304 du 21 mars 1995 paru au Journal officiel de la République française du 22 mars 1995)

Le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas, ci-après dénommés les Parties contractantes,

Se fondant sur l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes ;

Ayant décidé d'accomplir la volonté exprimée dans cet accord de parvenir à la suppression des contrôles aux frontières communes dans la circulation des personnes et d'y faciliter le transport et la circulation des marchandises ;

Considérant que le Traité instituant les Communautés européennes, complété par l'Acte unique européen, prévoit que le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures ;

Considérant que le but poursuivi par les Parties contractantes coïncide avec cet objectif, sans préjuger des mesures qui seront prises en application des dispositions du Traité ;

Considérant que l'accomplissement de cette volonté appelle une série de mesures appropriées et une étroite coopération entre les Parties contractantes, sont convenus de ce qui suit :

TITRE premier

DÉFINITIONS

Article premier.— Au sens de la présente Convention, on entend par :

Frontières intérieures : les frontières communes terrestres des Parties contractantes ainsi que leurs aéroports pour les vols intérieurs et leurs ports maritimes pour les liaisons régulières de transbordeurs qui sont en provenance ou à destination exclusives d'autres ports sur les territoires des Parties contractantes, sans faire escale dans des ports en dehors de ces territoires ;

Frontières extérieures : les frontières terrestres et maritimes ainsi que les aéroports et ports maritimes des Parties contractantes, pour autant qu'ils ne sont pas frontières intérieures ;

Vol intérieur : tout vol qui est en provenance ou à destination exclusives des territoires des Parties contractantes sans atterrissage sur le territoire d'un État tiers ;

État tiers : tout État autre que les Parties contractantes ;

Etranger : toute personne autre que les ressortissants des États membres des Communautés européennes ;

Etranger signalé aux fins de non-admission : tout étranger signalé aux fins de non-admission dans le Système d'Information Schengen conformément aux dispositions de l'article 96 ;

Point de passage frontalier : tout point de passage autorisé par les autorités compétentes pour le franchissement des frontières extérieures ;

Contrôle frontalier : le contrôle aux frontières qui, indépendamment de tout autre motif, se fonde sur la seule intention de franchir la frontière ;

Transporteur : toute personne physique ou morale qui assure, à titre professionnel, le transport de personnes par voie aérienne, maritime ou terrestre ;

Titre de séjour : toute autorisation de quelque nature que ce soit délivrée par une Partie contractante donnant droit au séjour sur son territoire. N'entre pas dans cette définition l'admission temporaire au séjour sur le territoire d'une Partie contractante en vue du traitement d'une demande d'asile ou d'une demande de titre de séjour ;

Demande d'asile : toute demande présentée par écrit, oralement ou autrement par un étranger à la frontière extérieure ou sur le territoire d'une Partie contractante en vue d'obtenir sa reconnaissance en qualité de réfugié conformément à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le protocole de New York du 31 janvier 1967 et de bénéficier en cette qualité d'un droit de séjour ;

Demandeur d'asile : tout étranger qui a présenté une demande d'asile au sens

de la présente Convention sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement ;

Traitement d'une demande d'asile : l'ensemble des procédures d'examen, de décision et des mesures prises en application de décisions définitives relatives à une demande d'asile, à l'exclusion de la détermination de la Partie contractante responsable du traitement de la demande d'asile en vertu des dispositions de la présente Convention.

TITRE II

SUPPRESSION DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES ET CIRCULATION DES PERSONNES

CHAPITRE premier

Franchissement des frontiÈres

intÉrieures

Article 2.– 1. Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes soit effectué.

2. Toutefois, lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent, une Partie contractante peut, après consultation des autres Parties contractantes, décider que, durant une période limitée, des contrôles frontaliers nationaux adaptés à la situation seront effectués aux frontières intérieures. Si l'ordre public ou la sécurité nationale exigent une action immédiate, la Partie contractante concernée prend les mesures nécessaires et en informe le plus rapidement possible les autres Parties contractantes.

3. La suppression du contrôle des personnes aux frontières intérieures ne porte atteinte ni aux dispositions de l'article 22, ni à l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes en vertu de la législation de chaque Partie contractante sur l'ensemble de son territoire, ni aux obligations de détention, de port et de présentation de titres et documents prévues par sa législation.

4. Les contrôles des marchandises sont effectués conformément aux dispositions pertinentes de la présente Convention.

CHAPITRE II

Franchissement des frontières extérieures

Article 3.– 1. Les frontières extérieures ne peuvent en principe être franchies qu'aux points de passage frontaliers et durant les heures d'ouverture fixées. Des dispositions plus détaillées ainsi que les exceptions et les modalités du petit trafic frontalier, de même que les règles applicables à des catégories particulières de trafic maritime telles que la navigation de plaisance ou la pêche côtière, sont arrêtées par le Comité Exécutif.

2. Les Parties contractantes s'engagent à instaurer des sanctions à l'encontre du franchissement non autorisé des frontières extérieures en dehors des points de passage frontaliers et des heures d'ouverture fixées.

Article 4.– 1. Les Parties contractantes garantissent qu'à partir de 1993 les passagers d'un vol en provenance d'États tiers qui embarquent sur des vols intérieurs seront au préalable soumis, à l'entrée, à un contrôle de personnes ainsi qu'à un contrôle des bagages à main dans l'aéroport d'arrivée du vol extérieur. Les passagers d'un vol intérieur qui embarquent sur un vol à destination d'États tiers seront au préalable soumis, à la sortie, à un contrôle de personnes et à un contrôle des bagages à main dans l'aéroport de départ du vol extérieur.

2. Les Parties contractantes prennent les mesures nécessaires afin que les contrôles puissent s'effectuer conformément aux dispositions du paragraphe 1.

3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 n'affectent pas le contrôle des bagages enregistrés ; ce contrôle est effectué respectivement dans l'aéroport de destination finale ou dans l'aéroport de départ initial.

4. Jusqu'à la date prévue au paragraphe 1, les aéroports sont considérés, par dérogation à la définition des frontières intérieures, comme des frontières extérieures pour les vols intérieurs.

Article 5.– 1. Pour un séjour n'excédant pas trois mois, l'entrée sur les territoires des Parties contractantes peut être accordée à l'étranger qui remplit les conditions ci-après :

a) Posséder un document ou des documents valables permettant le franchissement de la frontière, déterminés par le Comité exécutif ;

b) Être en possession d'un visa valable si celui-ci est requis ;

c) Présenter, le cas échéant, les documents justifiant de l'objet et des conditions du séjour envisagé et disposer des moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays de provenance ou le transit vers un État tiers dans lequel son admission est garantie, ou être en mesure d'acquiescer légalement ces moyens ;

d) Ne pas être signalé aux fins de non-admission ;

e) Ne pas être considéré comme pouvant compromettre l'ordre public, la sécurité nationale ou les relations internationales de l'une des Parties contractantes.

2. L'entrée sur les territoires des Parties contractantes doit être refusée à l'étranger qui ne remplit pas l'ensemble de ces conditions, sauf si une Partie contractante estime nécessaire de déroger à ce principe pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales. En ce cas, l'admission sera limitée au territoire de la Partie contractante concernée qui devra en avertir les autres Parties contractantes.

Ces règles ne font pas obstacle à l'application des dispositions particulières relatives au droit d'asile ni de celles de l'article 18.

3. Est admis en transit l'étranger titulaire d'une autorisation de séjour ou d'un visa de retour délivrés par l'une des Parties contractantes ou, si nécessaire, de ces deux documents, sauf s'il figure sur la liste de signalement nationale de la Partie contractante aux frontières extérieures de laquelle il se présente.

Article 6.– 1. La circulation transfrontalière aux frontières extérieures est soumise au contrôle des autorités compétentes. Le contrôle est effectué selon des principes uniformes, dans le cadre des compétences nationales et de la législation nationale, en tenant compte des intérêts de toutes les Parties contractantes et pour les territoires des Parties contractantes.

2. Les principes uniformes mentionnés au paragraphe 1 sont les suivants :

a) Le contrôle des personnes comprend non seulement la vérification des documents de voyage et des autres conditions d'entrée, de séjour, de travail et de sortie, mais encore la recherche et la prévention de menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public des Parties contractantes. Ce contrôle porte aussi sur les véhicules et les objets en possession des personnes franchissant la frontière. Il est effectué par chaque Partie contractante en conformité avec sa législation, notamment pour la fouille ;

b) Toutes les personnes doivent faire l'objet au moins d'un contrôle permettant l'établissement de leur identité à partir de la production ou de la présentation des documents de voyage ;

c) À l'entrée, les étrangers doivent être soumis à un contrôle approfondi, au sens des dispositions du point a ;

d) À la sortie, il est procédé au contrôle requis dans l'intérêt de toutes les Parties contractantes en vertu du droit des étrangers et pour les besoins de la recherche et de la prévention de menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public des Parties contractantes. Ce contrôle est exercé dans tous les cas à l'égard des étrangers ;

e) Si de tels contrôles ne peuvent être effectués en raison de circonstances particulières, des priorités devront être fixées. À cet égard, le contrôle de la circulation à l'entrée a, en principe, priorité sur le contrôle à la sortie.

3. Les autorités compétentes surveillent par unités mobiles les intervalles des frontières extérieures entre les points de passage frontaliers ; il en est de même pour les

points de passage frontaliers en dehors de leurs heures normales d'ouverture. Ce contrôle est effectué de manière à ne pas inciter les personnes à éviter le contrôle aux points de passage. Les modalités de la surveillance sont fixées, le cas échéant, par le Comité exécutif.

4. Les Parties contractantes s'engagent à mettre en place des effectifs appropriés et en nombre suffisant en vue de l'exercice du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures.

5. Un niveau équivalent de contrôle est exercé aux frontières extérieures.

Article 7.— Les Parties contractantes se prêteront assistance et assureront une coopération étroite et permanente en vue d'une exécution efficace des contrôles et surveillances. Elles procéderont notamment à un échange de toutes les informations pertinentes et importantes, à l'exclusion des données nominatives à caractère individuel, sauf dispositions contraires de la présente Convention, à une harmonisation, dans la mesure du possible, des instructions données aux services chargés des contrôles et à la promotion d'une formation et d'un recyclage uniformes du personnel affecté aux contrôles. Cette coopération peut prendre la forme d'un échange de fonctionnaires de liaison.

Article 8.— Le Comité exécutif prend les décisions nécessaires relatives aux modalités pratiques d'application du contrôle et de la surveillance des frontières.

CHAPITRE III

Visas

Section 1.— Visas pour les séjours d'une courte durée

Article 9.— 1. Les Parties contractantes s'engagent à adopter une politique commune en ce qui concerne la circulation des personnes, et notamment le régime des visas. À cette fin, elles se prêtent mutuellement assistance. Les Parties contractantes s'engagent à poursuivre d'un commun accord l'harmonisation de leur politique en matière de visas.

2. S'agissant des États tiers dont les ressortissants sont soumis à un régime de visa commun à toutes les Parties contractantes au moment de la signature de la présente Convention ou après celle-ci, ce régime de visa ne pourra être modifié que d'un commun accord entre toutes les Parties contractantes. Une Partie contractante peut déroger exceptionnellement au régime commun de visa à l'égard d'un État tiers, pour des motifs impérieux relevant de la politique nationale, qui exigent une décision urgente. Elle devra préalablement consulter les autres Parties contractantes et, dans sa décision, tenir compte de leurs intérêts ainsi que des conséquences de cette décision.

Article 10.— 1. Il est institué un visa uniforme valable pour le territoire de l'ensemble des Parties contractantes. Ce visa, dont la durée de validité est régie par l'article

11, peut être délivré pour un séjour de trois mois au maximum.

2. Jusqu'à l'instauration d'un tel visa, les Parties contractantes reconnaîtront leurs visas nationaux respectifs, pour autant que leur délivrance s'effectue sur la base des conditions et critères communs déterminés dans le cadre des dispositions pertinentes du présent Chapitre.

3. Par dérogation aux dispositions des paragraphes 1 et 2, chaque Partie contractante se réserve le droit de restreindre la validité territoriale du visa selon les modalités communes déterminées dans le cadre des dispositions pertinentes du présent Chapitre.

Article 11.– 1. Le visa institué à l'article 10 peut être :

a) Un visa de voyage valable pour une ou plusieurs entrées, sans que ni la durée d'un séjour ininterrompu ni la durée totale des séjours successifs puissent excéder trois mois par semestre, à compter de la date de la première entrée ;

b) Un visa de transit qui permet à son titulaire de transiter une, deux ou exceptionnellement plusieurs fois par les territoires des Parties contractantes pour se rendre sur le territoire d'un État tiers, sans que la durée d'un transit puisse dépasser cinq jours.

2. Les dispositions du paragraphe 1 ne font pas obstacle à ce que, au cours du semestre considéré, une Partie contractante délivre en cas de besoin un nouveau visa dont la validité sera limitée à son territoire.

Article 12.– 1. Le visa uniforme institué à l'article 10, paragraphe 1, est délivré par les autorités diplomatiques et consulaires des Parties contractantes et, le cas échéant, par les autorités des Parties contractantes désignées dans le cadre de l'article 17.

2. La Partie contractante compétente pour la délivrance de ce visa est en principe celle de la destination principale. Si celle-ci ne peut être déterminée, la délivrance du visa incombe en principe au poste diplomatique ou consulaire de la Partie contractante de première entrée.

3. Le Comité Exécutif précise les modalités d'application et notamment les critères de détermination de la destination principale.

Article 13.– 1. Aucun visa ne peut être apposé dans un document de voyage si celui-ci est périmé.

2. La durée de validité du document de voyage doit être supérieure à celle du visa, compte tenu du délai d'utilisation de celui-ci. Elle doit permettre le retour de l'étranger dans son pays d'origine ou son entrée dans un pays tiers.

Article 14.– 1. Aucun visa ne peut être apposé dans un document de voyage si celui-ci n'est valable pour aucune des Parties contractantes. Si le document de voyage n'est valable que pour une ou plusieurs Parties contractantes, le visa à apposer sera limité à cette ou à ces Parties contractantes.

2. Dans le cas où le document de voyage n'est pas reconnu comme valable par une ou plusieurs des Parties contractantes, le visa peut être délivré sous la forme d'une

autorisation tenant lieu de visa.

Article 15.— En principe, les visas mentionnés à l'article 10 ne peuvent être délivrés que si l'étranger satisfait aux conditions d'entrée fixées à l'article 5, paragraphe 1, points a, c, d et e.

Article 16.— Si une Partie contractante estime nécessaire de déroger, pour l'un des motifs énumérés à l'article 5, paragraphe 2, au principe défini à l'article 15, en délivrant un visa à un étranger qui ne remplit pas l'ensemble des conditions d'entrée visées à l'article 5, paragraphe 1, la validité de ce visa sera limitée au territoire de cette Partie contractante qui devra en avertir les autres Parties contractantes.

Article 17.— 1. Le Comité exécutif arrête des règles communes pour l'examen des demandes de visa, veille à leur application correcte et les adapte aux nouvelles situations et circonstances.

2. Le Comité exécutif précise en outre les cas dans lesquels la délivrance d'un visa est subordonnée à la consultation de l'autorité centrale de la Partie contractante saisie, ainsi que, le cas échéant, des autorités centrales des autres Parties contractantes.

3. Le Comité exécutif prend en outre les décisions nécessaires concernant les points suivants :

- a) Les documents de voyage qui peuvent être revêtus d'un visa ;
- b) Les instances chargées de la délivrance des visas ;
- c) Les conditions de délivrance de visas à la frontière ;
- d) La forme, le contenu, la durée de validité des visas et les droits à percevoir pour leur délivrance ;
- e) Les conditions de prolongation et de refus des visas mentionnés aux points c et d, dans le respect des intérêts de l'ensemble des Parties contractantes ;
- f) Les modalités de limitation de la validité territoriale des visas ;
- g) Les principes d'élaboration d'une liste commune des étrangers signalés aux fins de non-admission, sans préjudice de l'article 96.

Section 2.— Visas pour des séjours de longue durée

Article 18.— Les visas pour un séjour de plus de trois mois sont des visas nationaux délivrés par l'une des Parties contractantes selon sa propre législation. Un tel visa permet à son titulaire de transiter par le territoire des autres Parties contractantes en vue de se rendre sur le territoire de la Partie contractante qui a délivré le visa, sauf s'il ne satisfait pas aux conditions d'entrée visées à l'article 5, paragraphe 1, points a, d et e, ou s'il figure sur la liste de signalement nationale de la Partie contractante par le territoire de laquelle le transit est souhaité.

CHAPITRE IV

Conditions de circulation des Étrangers

Article 19.– 1. Les étrangers titulaires d'un visa uniforme qui sont entrés régulièrement sur le territoire de l'une des Parties contractantes peuvent circuler librement sur le territoire de l'ensemble des Parties contractantes pendant la durée de validité du visa, pour autant qu'ils remplissent les conditions d'entrée visées à l'article 5, paragraphe 1, points a, c, d et e.

2. Jusqu'à l'instauration du visa uniforme, les étrangers titulaires d'un visa délivré par une des Parties contractantes, qui sont entrés régulièrement sur le territoire de l'une d'elles, peuvent circuler librement sur le territoire de l'ensemble des Parties contractantes pendant la durée de validité du visa et au maximum pendant trois mois à compter de la date de la première entrée, pour autant qu'ils remplissent les conditions d'entrée visées à l'article 5, paragraphe 1, points a, c, d et e.

3. Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas aux visas dont la validité fait l'objet d'une limitation territoriale conformément aux dispositions du chapitre 3 du présent Titre.

4. Les dispositions du présent article s'appliquent sans préjudice des dispositions de l'article 22.

Article 20.– 1. Les étrangers non soumis à l'obligation de visa peuvent circuler librement sur les territoires des Parties contractantes pendant une durée maximale de trois mois au cours d'une période de six mois à compter de la date de première entrée, pour autant qu'ils remplissent les conditions d'entrée visées à l'article 5, paragraphe 1, points a, c, d et e.

2. Les dispositions du paragraphe 1 ne font pas obstacle au droit de chaque Partie contractante de prolonger au-delà de trois mois le séjour d'un étranger sur son territoire dans des circonstances exceptionnelles ou par application des dispositions d'un accord bilatéral conclu antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente Convention.

3. Les dispositions du présent article s'appliquent sans préjudice des dispositions de l'article 22.

Article 21.– 1. Les étrangers titulaires d'un titre de séjour délivré par une des Parties contractantes peuvent, sous le couvert de ce titre ainsi que d'un document de voyage, ces documents étant en cours de validité, circuler librement pendant une période de trois mois au maximum sur le territoire des autres Parties contractantes, pour autant qu'ils remplissent les conditions d'entrée visées à l'article 5, paragraphe 1, points a, c et e, et qu'ils ne figurent pas sur la liste de signalement nationale de la Partie contractante concernée.

2. Le paragraphe 1 s'applique également aux étrangers titulaires d'une autorisation provisoire de séjour délivrée par l'une des Parties contractantes et d'un document de voyage délivré par cette Partie contractante.

3. Les Parties contractantes communiquent au Comité exécutif la liste des documents qu'elles délivrent valant titre de séjour ou autorisation provisoire de séjour et document de voyage au sens du présent article.

4. Les dispositions du présent article s'appliquent sans préjudice des dispositions de l'article 22.

Article 22.— 1. Les étrangers entrés régulièrement sur le territoire d'une des Parties contractantes sont tenus de se déclarer, dans les conditions fixées par chaque Partie contractante, aux autorités compétentes de la Partie contractante sur le territoire de laquelle ils pénètrent. Cette déclaration peut être souscrite au choix de chaque Partie contractante, soit à l'entrée, soit, dans un délai de trois jours ouvrables à partir de l'entrée, à l'intérieur du territoire de la Partie contractante sur lequel ils pénètrent.

2. Les étrangers résidant sur le territoire de l'une des Parties contractantes et qui se rendent sur le territoire d'une autre Partie contractante sont astreints à l'obligation de déclaration visée au paragraphe 1.

3. Chaque Partie contractante arrête les exceptions aux dispositions des paragraphes 1 et 2 et les communique au Comité exécutif.

Article 23.— 1. L'étranger qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions de court séjour applicables sur le territoire de l'une des Parties contractantes doit en principe quitter sans délai les territoires des Parties contractantes.

2. L'étranger qui dispose d'un titre de séjour ou d'une autorisation de séjour provisoire en cours de validité délivrés par une autre Partie contractante doit se rendre sans délai sur le territoire de cette Partie contractante.

3. Lorsque le départ volontaire d'un tel étranger n'est pas effectué ou lorsqu'il peut être présumé que ce départ n'aura pas lieu ou si le départ immédiat de l'étranger s'impose pour des motifs relevant de la sécurité nationale ou de l'ordre public, l'étranger doit être éloigné du territoire de la Partie contractante sur lequel il a été appréhendé, dans les conditions prévues par le droit national de cette Partie contractante. Si l'application de ce droit ne permet pas l'éloignement, la Partie contractante concernée peut admettre l'intéressé au séjour sur son territoire.

4. L'éloignement peut être réalisé du territoire de cet État vers le pays d'origine de cette personne ou tout autre État dans lequel son admission est possible, notamment en application des dispositions pertinentes des accords de réadmission conclus par les Parties contractantes.

5. Les dispositions du paragraphe 4 ne font pas obstacle aux dispositions nationales relatives au droit d'asile ni à l'application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967 ni aux dispositions du paragraphe 2 du présent article et de l'article 33, paragraphe 1, de la présente Convention.

Article 24.— Sous réserve de la définition par le Comité exécutif des critères

et modalités pratiques appropriés, les Parties contractantes compensent entre elles les déséquilibres financiers qui peuvent résulter de l'obligation d'éloignement prévue à l'article 23 lorsque cet éloignement ne peut se réaliser aux frais de l'étranger.

CHAPITRE V

Titres de séjour et signalement

aux fins de non-admission

Article 25.– 1. Lorsqu'une Partie contractante envisage de délivrer un titre de séjour à un étranger qui est signalé aux fins de non-admission, elle consulte au préalable la Partie contractante signalante et prend en compte les intérêts de celle-ci ; le titre de séjour ne sera délivré que pour des motifs sérieux, notamment d'ordre humanitaire ou résultant d'obligations internationales.

Si le titre de séjour est délivré, la Partie contractante signalante procède au retrait du signalement, mais peut cependant inscrire cet étranger sur sa liste nationale de signalement.

2. Lorsqu'il apparaît qu'un étranger titulaire d'un titre de séjour en cours de validité délivré par l'une des Parties contractantes est signalé aux fins de non-admission, la Partie contractante signalante consulte la Partie qui a délivré le titre de séjour afin de déterminer s'il y a des motifs suffisants pour retirer le titre de séjour.

Si le titre de séjour n'est pas retiré, la Partie contractante signalante procède au retrait du signalement, mais peut cependant inscrire cet étranger sur sa liste nationale de signalement.

CHAPITRE VI

Mesures d'accompagnement

Article 26.– 1. Sous réserve des engagements qui découlent de leur adhésion à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967, les Parties contractantes s'engagent à introduire dans leur législation nationale les règles suivantes :

a) Si l'entrée sur le territoire d'une des Parties contractantes est refusée à un étranger, le transporteur qui l'a amené à la frontière extérieure par voie aérienne, maritime

ou terrestre est tenu de le reprendre en charge sans délai. À la requête des autorités de surveillance de la frontière, il doit ramener l'étranger dans l'État tiers à partir duquel il a été transporté, dans l'État tiers qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé ou dans tout autre État tiers où son admission est garantie ;

b) Le transporteur est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que l'étranger transporté par voie aérienne ou maritime est en possession des documents de voyage requis pour l'entrée sur les territoires des Parties contractantes.

2. Les Parties contractantes s'engagent, sous réserve des engagements qui découlent de leur adhésion à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967 et dans le respect de leur droit constitutionnel, à instaurer des sanctions à l'encontre des transporteurs qui acheminent par voie aérienne ou maritime d'un État tiers vers leur territoire, des étrangers qui ne sont pas en possession des documents de voyage requis.

3. Les dispositions du paragraphe 1, point b, et du paragraphe 2 s'appliquent aux transporteurs de groupes assurant des liaisons routières internationales par autocar, à l'exception du trafic frontalier.

Article 27.— 1. Les Parties contractantes s'engagent à instaurer des sanctions appropriées à l'encontre de quiconque aide ou tente d'aider, à des fins lucratives, un étranger à pénétrer ou à séjourner sur le territoire d'une Partie contractante en violation de la législation de cette Partie contractante relative à l'entrée et au séjour des étrangers.

2. Si une Partie contractante est informée de faits mentionnés au paragraphe 1 qui constituent une violation de la législation d'une autre Partie contractante, elle en informe cette dernière.

3. La Partie contractante qui demande à une autre Partie contractante de poursuivre, en raison de la violation de sa propre législation, des faits mentionnés au paragraphe 1, devra justifier, par une dénonciation officielle ou par une attestation des autorités compétentes, des dispositions législatives qui ont été violées.

CHAPITRE VII

Responsabilité pour le traitement de demandes d'asile

Article 28.— Les Parties contractantes réaffirment leurs obligations aux termes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés telle qu'amendée par le protocole de New York du 31 janvier 1967, sans aucune restriction géographique du champ d'application de ces textes, et leur engagement de coopérer avec les services du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés pour l'application de ces instruments.

Article 29.— 1. Les Parties contractantes s'engagent à assurer le traitement de toute demande d'asile déposée par un étranger sur le territoire de l'une d'elles.

2. Cette obligation n'entraîne pas pour une Partie Contractante celle d'autoriser dans tous les cas le demandeur d'asile à pénétrer ou à séjourner sur son territoire.

Toute Partie contractante conserve le droit de refouler ou d'éloigner, sur la base de ses dispositions nationales et en conformité avec ses engagements internationaux, un demandeur d'asile vers un État tiers.

3. Quelle que soit la Partie contractante à laquelle l'étranger adresse sa demande d'asile, une seule Partie contractante est responsable du traitement de la demande. Elle est déterminée selon les critères définis à l'article 30.

4. Nonobstant le paragraphe 3, toute Partie contractante conserve le droit, pour des raisons particulières tenant notamment au droit national, d'assurer le traitement d'une demande d'asile même si la responsabilité au sens de la présente Convention incombe à une autre Partie contractante.

Article 30.— 1. La Partie contractante responsable du traitement d'une demande d'asile est déterminée comme suit :

a) Si une Partie contractante a délivré au demandeur d'asile un visa de quelque nature qu'il soit ou un titre de séjour, elle est responsable du traitement de la demande. Si le visa a été délivré sur autorisation d'une autre Partie contractante, la Partie contractante qui a donné l'autorisation est responsable ;

b) Si plusieurs Parties contractantes ont délivré au demandeur d'asile un visa de quelque nature qu'il soit ou un titre de séjour, la Partie contractante responsable est celle qui a délivré le visa ou le titre de séjour dont l'échéance est la plus lointaine ;

c) Aussi longtemps que le demandeur d'asile n'a pas quitté les territoires des Parties contractantes, la responsabilité définie selon les points a et b subsiste même si la durée de validité du visa de quelque nature que ce soit ou du titre de séjour est périmée. Si le demandeur d'asile a quitté les territoires des Parties contractantes après la délivrance du visa ou du titre de séjour, ces documents fondent la responsabilité selon les points a et b, sauf si entre temps ils sont périmés en vertu des dispositions nationales ;

d) Si le demandeur d'asile est dispensé de l'obligation du visa par les Parties contractantes, la Partie contractante par les frontières extérieures de laquelle le demandeur d'asile a pénétré sur les territoires des Parties contractantes est responsable.

Tant que l'harmonisation des politiques de visa n'est pas encore complètement réalisée et si le demandeur d'asile est dispensé de l'obligation du visa par certaines Parties contractantes seulement, la Partie contractante par la frontière extérieure de laquelle le demandeur d'asile a pénétré sur les territoires des Parties contractantes au bénéfice d'une dispense de visa est responsable sous réserve des dispositions des points a, b et c.

Si la demande d'asile est présentée à une Partie contractante qui a délivré au demandeur un visa de transit – que le demandeur ait franchi ou non le contrôle des passeports – et si le visa de transit a été délivré après que le pays de transit s'est assuré auprès des autorités consulaires ou diplomatiques de la Partie contractante de destination

que le demandeur d'asile répond aux conditions d'entrée dans la Partie contractante de destination, la Partie contractante de destination est responsable pour le traitement de la demande ;

e) Si le demandeur d'asile est entré sur les territoires des Parties contractantes sans être en possession d'un ou de plusieurs documents permettant le franchissement de la frontière, déterminés par le Comité exécutif, la Partie contractante par les frontières extérieures de laquelle le demandeur d'asile a pénétré sur les territoires des Parties contractantes est responsable ;

f) Si un étranger dont une demande d'asile est déjà en cours de traitement par une des Parties contractantes introduit une nouvelle demande, la Partie contractante responsable est celle auprès de laquelle la demande est en cours de traitement ;

g) Si un étranger, dont une demande d'asile antérieure a fait l'objet d'une décision définitive par une des Parties contractantes, introduit une nouvelle demande, la Partie contractante responsable est celle qui a traité la demande antérieure, si le demandeur n'a pas quitté les territoires des Parties contractantes.

2. Si une Partie contractante s'est chargée du traitement d'une demande d'asile en application de l'article 29, paragraphe 4, la Partie contractante responsable en vertu du présent article, paragraphe 1, est libérée de ses obligations.

3. Si la Partie contractante responsable ne peut être désignée sur la base des critères définis aux paragraphes 1 et 2, la Partie contractante auprès de laquelle la demande d'asile a été présentée est responsable.

Article 31.— 1. Les Parties contractantes s'efforceront de déterminer au plus vite laquelle d'entre elles est responsable du traitement d'une demande d'asile.

2. Si une demande d'asile est adressée à une Partie contractante non responsable en vertu de l'article 30 par un étranger qui séjourne sur son territoire, cette Partie contractante peut demander à la Partie contractante responsable de prendre en charge le demandeur d'asile, en vue d'assurer le traitement de sa demande d'asile.

3. La Partie contractante responsable est tenue de prendre en charge le demandeur d'asile visé au paragraphe 2, si la requête est effectuée dans un délai de six mois à compter du dépôt de la demande d'asile. Si la requête n'a pas été effectuée dans ce délai, la Partie contractante auprès de laquelle la demande d'asile a été introduite est responsable du traitement de la demande.

Article 32.— La Partie contractante responsable du traitement de la demande d'asile assure celui-ci conformément à son droit national.

Article 33.— 1. Lorsque le demandeur d'asile se trouve irrégulièrement sur le territoire d'une autre Partie contractante pendant la durée de la procédure d'asile, la Partie contractante responsable est tenue de le reprendre.

2. Le paragraphe 1 n'est pas applicable lorsque l'autre Partie contractante a délivré au demandeur d'asile un titre de séjour ayant une validité supérieure ou égale à un an. Dans ce cas, la responsabilité du traitement de la demande est transférée à l'autre Partie contractante.

Article 34.— 1. La Partie contractante responsable est tenue de reprendre l'étranger dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui s'est rendu sur le territoire d'une autre Partie contractante sans être autorisé à y séjourner.

2. Toutefois, le paragraphe 1 n'est pas applicable lorsque la Partie contractante responsable avait assuré l'éloignement de l'étranger hors des territoires des Parties contractantes.

Article 35.— 1. La Partie contractante qui a reconnu à un étranger le statut de réfugié et lui a accordé le droit de séjour est tenue d'assumer, à condition que les intéressés en soient d'accord, la responsabilité du traitement de la demande d'asile d'un membre de sa famille.

2. Le membre de la famille mentionné au paragraphe 1 est le conjoint ou l'enfant célibataire de moins de dix-huit ans du réfugié ou, si le réfugié est un enfant célibataire de moins de dix-huit ans, son père ou sa mère.

Article 36.— Toute Partie contractante responsable du traitement de la demande d'asile peut, pour des raisons humanitaires, fondées notamment sur des motifs familiaux ou culturels, demander à une autre Partie contractante de reprendre cette responsabilité pour autant que l'intéressé le souhaite. La Partie contractante sollicitée apprécie si elle peut accéder à cette requête.

Article 37.— 1. Les autorités compétentes des Parties contractantes se communiquent mutuellement aussitôt que possible les informations au sujet :

a) Des réglementations ou mesures nouvelles prises dans le domaine du droit d'asile ou du traitement des demandeurs d'asile au plus tard lors de leur entrée en vigueur ;

b) Des données statistiques concernant les arrivées mensuelles de demandeurs d'asile en indiquant les principaux pays de provenance, et les décisions consécutives à des demandes d'asile, dans la mesure où elles sont disponibles ;

c) De l'émergence ou l'accroissement significatif de certains groupes de demandeurs d'asile et les renseignements détenus à ce sujet ;

d) Des décisions fondamentales dans le domaine du droit d'asile.

2. Les Parties contractantes garantissent en outre une coopération étroite dans le recueil d'informations sur la situation dans les pays de provenance des demandeurs d'asile aux fins de parvenir à une évaluation commune.

3. Toute indication donnée par une Partie contractante concernant le traitement confidentiel des informations qu'elle communique doit être respectée par les autres Parties contractantes.

Article 38.— 1. Chaque Partie contractante transmet à toute autre Partie contractante qui en fait la demande les données qu'elle détient au sujet d'un demandeur d'asile qui sont nécessaires pour :

– déterminer la Partie contractante responsable du traitement de la demande

d'asile ;

- le traitement de la demande d'asile ;
- la mise en œuvre des obligations découlant du présent Chapitre.

2. Ces données peuvent porter exclusivement sur :

- a) L'identité (nom et prénom, le cas échéant nom antérieur, surnoms ou pseudonymes, date et lieu de naissance, nationalités actuelle et antérieure du demandeur d'asile et, le cas échéant, des membres de sa famille) ;
- b) Les documents d'identité et de voyage (référence, durée de validité, dates de délivrance, autorité ayant effectué la délivrance, lieu de délivrance, *etc.*) ;
- c) Les autres éléments nécessaires pour établir l'identité du demandeur ;
- d) Les lieux de séjour et les itinéraires de voyages ;
- e) Les titres de séjour ou les visas délivrés par une Partie contractante ;
- f) Le lieu où la demande d'asile a été déposée ;
- g) Le cas échéant, la date de présentation d'une demande d'asile antérieure, la date de présentation de la demande actuelle, l'état d'avancement de la procédure, la teneur de la décision prise.

3. En outre, une Partie contractante peut demander à une autre Partie contractante de lui communiquer les motifs invoqués par le demandeur d'asile, à l'appui de sa demande, et, le cas échéant, les motifs de la décision prise le concernant. La Partie contractante sollicitée apprécie si elle peut donner suite à la requête qui lui est présentée. En tout état de cause la communication de ces renseignements est subordonnée au consentement du demandeur d'asile.

4. L'échange de données se fait sur demande d'une Partie contractante et ne peut avoir lieu qu'entre les autorités dont la désignation est communiquée par chaque Partie contractante au Comité exécutif.

5. Les données échangées ne peuvent être utilisées qu'aux fins prévues au paragraphe 1. Ces données ne peuvent être communiquées qu'aux autorités et juridictions chargées :

- de déterminer la Partie contractante responsable du traitement de la demande d'asile ;
- du traitement de la demande d'asile ;
- de la mise en œuvre des obligations découlant du présent chapitre.

6. La Partie contractante qui transmet les données veille à leur exactitude et à leur actualité.

S'il apparaît que cette partie contractante a fourni des données inexactes ou qui n'auraient pas dû être transmises, les Parties contractantes destinataires en sont informées sans délai. Elles sont tenues de rectifier ces informations ou de les faire disparaître.

7. Un demandeur d'asile a le droit de se faire communiquer, sur demande, les informations échangées le concernant, aussi longtemps qu'elles sont disponibles.

S'il constate que ces informations sont inexactes ou n'auraient pas dû être transmises il a le droit d'en exiger la rectification ou la disparition. Les corrections sont effectuées dans les conditions prévues au paragraphe 6.

8. Dans chaque Partie contractante concernée, la transmission et la réception des informations échangées sont consignées.

9. Les données transmises sont conservées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux fins pour lesquelles elles ont été échangées. La nécessité de leur conservation doit être examinée au moment approprié par la Partie contractante concernée.

10. En tout état de cause les données transmises bénéficient au moins de la même protection que celle prévue par le droit de la Partie contractante destinataire pour des informations de nature similaire.

11. Si les données ne sont pas traitées automatiquement, mais d'une autre façon, chaque Partie contractante devra prendre des mesures appropriées pour assurer le respect du présent article par des moyens de contrôle effectifs. Si une Partie contractante dispose d'un service du type de celui mentionné au paragraphe 12, elle peut charger ce service d'assurer ces tâches de contrôle.

12. Si une ou plusieurs Parties contractantes souhaitent informatiser le traitement de tout ou partie des données mentionnées aux paragraphes 2 et 3, l'informatisation n'est autorisée que si les Parties contractantes concernées ont adopté une législation applicable à ce traitement mettant en œuvre les principes de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et si elles ont confié à une instance nationale appropriée le contrôle indépendant du traitement et de l'exploitation des données transmises conformément à la présente Convention.

TITRE III

POLICE ET SÉCURITÉ

(...)

TITRE IV

SYSTÈME D'INFORMATION SCHENGEN

CHAPITRE premier

CrÉation du SystÈME D'INFORMATION SCHENGEN

Article 92.– 1. Les Parties contractantes créent et entretiennent un système d'information commun dénommé ci-après Système d'Information Schengen, composé d'une partie nationale auprès de chacune des Parties contractantes et d'une fonction de support technique. Le Système d'Information Schengen permet aux autorités désignées par les Parties contractantes, grâce à une procédure d'interrogation automatisée, de disposer de signalements de personnes et d'objets, à l'occasion de contrôles de frontière et vérifications et autres contrôles de police et de douanes exercés à l'intérieur du pays conformément au droit national ainsi que, pour la seule catégorie de signalement visée à l'article 96, aux fins de la procédure de délivrance de visas, de la délivrance des titres de séjour et de l'administration des étrangers dans le cadre de l'application des dispositions sur la circulation des personnes de la présente Convention.

2. Chaque Partie contractante crée et entretient, pour son compte et à ses risques, sa partie nationale du Système d'Information Schengen, dont le fichier de données est rendu matériellement identique aux fichiers de données de la partie nationale de chacune des autres Parties contractantes par le recours à la fonction de support technique. Afin de permettre une transmission rapide et efficace des données comme visée au paragraphe 3, chaque Partie contractante se conforme, lors de la création de sa partie nationale, aux protocoles et procédures établis en commun pour la fonction de support technique par les Parties contractantes. Le fichier de données de chaque partie nationale servira à l'interrogation automatisée sur le territoire de chacune des Parties contractantes. L'interrogation de fichiers de données des parties nationales d'autres Parties contractantes ne sera pas possible.

3. Les Parties contractantes créent et entretiennent, pour compte commun et en assumant les risques en commun, la fonction de support technique du Système d'Information Schengen, dont la responsabilité est assumée par la République française ; cette fonction de support technique est installée à Strasbourg. La fonction de support technique comprend un fichier de données assurant l'identité des fichiers de données des parties nationales par la transmission en ligne d'informations. Dans le fichier de données de la fonction de support technique figureront les signalements de personnes et d'objets, pour autant que ceux-ci concernent toutes les Parties contractantes. Le fichier de la fonction de support technique ne contient pas d'autres données, hormis celles mentionnées au présent paragraphe et à l'article 113, paragraphe 2.

CHAPITRE II

Exploitation et utilisation du Système d'Information Schengen

Article 93.— Le Système d'Information Schengen a pour objet, conformément aux dispositions de la présente Convention, de préserver l'ordre et la sécurité publics y compris la sûreté de l'État, et l'application des dispositions sur la circulation des personnes de la présente Convention, sur les territoires des Parties contractantes à l'aide des informations transmises par ce système.

Article 94.— 1. Le Système d'Information Schengen comporte exclusivement les catégories de données qui sont fournies par chacune des Parties contractantes et qui sont nécessaires aux fins prévues aux articles 95 à 100. La Partie contractante signalante vérifie si l'importance du cas justifie l'intégration du signalement dans le Système d'Information Schengen.

2. Les catégories de données sont les suivantes :

- a) Les personnes signalées ;
- b) Les objets visés à l'article 100 et les véhicules visés à l'article 99.

3. Pour les personnes, les éléments intégrés sont au maximum les suivants :

- a) Les nom et prénom, les alias éventuellement enregistrés séparément ;
- b) Les signes physiques particuliers, objectifs et inaltérables ;
- c) La première lettre du deuxième prénom ;
- d) La date et le lieu de naissance ;
- e) Le sexe ;
- f) La nationalité ;
- g) L'indication que les personnes concernées sont armées ;
- h) L'indication que les personnes concernées sont violentes ;
- i) Le motif du signalement ;
- j) La conduite à tenir.

D'autres mentions, notamment les données qui sont énumérées à l'article 6, première phrase de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, ne sont pas autorisées.

4. Dans la mesure où une Partie contractante estime qu'un signalement conformément aux articles 95, 97 ou 99 n'est pas compatible avec son droit national, ses obligations internationales ou des intérêts nationaux essentiels, elle peut faire assortir a

posteriori ce signalement dans le fichier de la partie nationale du Système d'Information Schengen d'une indication visant à ce que l'exécution de la conduite à tenir n'ait pas lieu sur son territoire au motif du signalement. Des consultations doivent avoir lieu à ce sujet avec les autres Parties contractantes. Si la Partie contractante signalante ne retire pas le signalement, le signalement reste de pleine application pour les autres Parties contractantes.

Article 95 1. Les données relatives aux personnes recherchées pour l'arrestation aux fins d'extradition sont intégrées à la demande de l'autorité judiciaire de la Partie contractante requérante.

2. Préalablement au signalement, la Partie contractante signalante vérifie si l'arrestation est autorisée par le droit national des Parties contractantes requises. Si la Partie contractante signalante a des doutes, elle doit consulter les autres Parties contractantes concernées.

La Partie contractante signalante envoie aux Parties contractantes requises en même temps que le signalement par la voie la plus rapide les informations essentielles ci-après concernant l'affaire :

- a) L'autorité dont émane la demande d'arrestation ;
- b) L'existence d'un mandat d'arrêt ou d'un acte ayant la même force, ou d'un jugement exécutoire ;
- c) La nature et la qualification légale de l'infraction ;
- d) La description des circonstances de la commission de l'infraction, y compris le moment, le lieu et le degré de participation à l'infraction de la personne signalée ;
- e) Dans la mesure du possible, les conséquences de l'infraction.

3. Une Partie contractante requise peut faire assortir le signalement dans le fichier de la partie nationale du Système d'Information Schengen d'une indication visant à interdire, jusqu'à l'effacement de ladite indication, l'arrestation au motif du signalement. L'indication est à effacer au plus tard vingt-quatre heures après l'intégration du signalement, à moins que cette Partie contractante ne refuse l'arrestation demandée pour des raisons juridiques ou pour des raisons spéciales d'opportunité. Dans la mesure où, dans des cas particulièrement exceptionnels, la complexité des faits à l'origine du signalement le justifie, le délai précité peut être prolongé jusqu'à une semaine. Sans préjudice d'une indication ou d'une décision de refus, les autres Parties contractantes peuvent exécuter l'arrestation demandée par le signalement.

4. Si, pour des raisons particulièrement urgentes, une Partie contractante demande une recherche immédiate, la Partie requise examine si elle peut renoncer à l'indication. La Partie contractante requise prend les dispositions nécessaires afin que la conduite à tenir puisse être exécutée sans délai si le signalement est validé.

5. S'il n'est pas possible de procéder à l'arrestation parce qu'un examen n'est pas encore terminé ou en raison d'une décision de refus d'une Partie contractante requise, cette dernière doit traiter le signalement comme étant un signalement aux fins de communication du lieu de séjour.

6. Les Parties contractantes requises exécutent la conduite à tenir demandée par le signalement en conformité avec les conventions d'extradition en vigueur et le droit national. Elles ne sont pas tenues d'exécuter la conduite à tenir demandée dans la mesure où il s'agit d'un de leurs ressortissants, sans préjudice de la possibilité de procéder à l'arrestation conformément au droit national.

Article 96.— 1. Les données relatives aux étrangers qui sont signalés aux fins de non-admission sont intégrées sur la base d'un signalement national résultant de décisions prises, dans le respect des règles de procédure prévues par la législation nationale, par les autorités administratives ou les juridictions compétentes.

2. Les décisions peuvent être fondées sur la menace pour l'ordre public ou la sécurité et sûreté nationales que peut constituer la présence d'un étranger sur le territoire national.

Tel peut être notamment le cas :

a) D'un étranger qui a été condamné pour une infraction passible d'une peine privative de liberté d'au moins un an ;

b) D'un étranger à l'égard duquel il existe des raisons sérieuses de croire qu'il a commis des faits punissables graves, y inclus ceux visés à l'article 71, ou à l'égard duquel il existe des indices réels qu'il envisage de commettre de tels faits sur le territoire d'une Partie contractante.

3. Les décisions peuvent être également fondées sur le fait que l'étranger a fait l'objet d'une mesure d'éloignement, de renvoi ou d'expulsion non rapportée ni suspendue comportant ou assortie d'une interdiction d'entrée, ou, le cas échéant, de séjour, fondée sur le non-respect des réglementations nationales relatives à l'entrée ou au séjour des étrangers.

Article 97.— Les données relatives aux personnes disparues ou aux personnes qui, dans l'intérêt de leur propre protection ou pour la prévention de menaces, doivent être placées provisoirement en sécurité à la demande de l'autorité compétente ou de l'autorité judiciaire compétente de la Partie signalante sont intégrées afin que les autorités de police communiquent le lieu de séjour à la Partie signalante ou puissent placer les personnes en sécurité aux fins de les empêcher de poursuivre leur voyage, si la législation nationale l'autorise. Cela s'applique particulièrement aux mineurs et aux personnes qui doivent être internées sur décision d'une autorité compétente. La communication est subordonnée au consentement de la personne disparue, si celle-ci est majeure.

Article 98.— 1. Les données relatives aux témoins, aux personnes citées à comparaître devant les autorités judiciaires dans le cadre d'une procédure pénale afin de répondre de faits pour lesquels elles font l'objet de poursuites, ou aux personnes qui doivent faire l'objet d'une notification d'un jugement répressif ou d'une demande de se présenter pour subir une peine privative de liberté, sont intégrées, à la demande des autorités judiciaires compétentes, aux fins de la communication du lieu de séjour ou du domicile.

2. Les renseignements demandés seront communiqués à la Partie requérante en conformité avec la législation nationale et avec les conventions en vigueur relatives à l'entraide judiciaire en matière pénale.

Article 99.– 1. Les données relatives aux personnes ou aux véhicules sont intégrées, dans le respect du droit national de la Partie contractante, aux fins de surveillance discrète et de contrôle spécifique, conformément au paragraphe 5.

2. Un tel signalement peut être effectué pour la répression d'infractions pénales et pour la prévention de menaces pour la sécurité publique :

a) Lorsqu'il existe des indices réels faisant présumer que la personne concernée envisage de commettre ou commet des faits punissables nombreux et extrêmement graves, ou b) Lorsque l'appréciation globale de l'intéressé, en particulier sur la base des faits punissables commis jusqu'alors, permet de supposer qu'il commettra également à l'avenir des faits punissables extrêmement graves.

3. En outre, le signalement peut être effectué conformément au droit national, à la demande des instances compétentes pour la sûreté de l'État, lorsque des indices concrets permettent de supposer que les informations visées au paragraphe 4 sont nécessaires à la prévention d'une menace grave émanant de l'intéressé ou d'autres menaces graves pour la sûreté intérieure et extérieure de l'État. La Partie contractante signalante est tenue de consulter préalablement les autres Parties contractantes.

4. Dans le cadre de la surveillance discrète, les informations ci-après peuvent en tout ou en partie être recueillies et transmises à l'autorité signalante à l'occasion de contrôles de frontière ou d'autres contrôles de police et des douanes exercés à l'intérieur du pays :

- a) Le fait que la personne signalée ou le véhicule signalé a été trouvé ;
- b) Le lieu, le moment ou le motif de la vérification ;
- c) L'itinéraire et la destination du voyage ;
- d) Les personnes qui accompagnent l'intéressé ou les occupants ;
- e) Le véhicule utilisé ;
- f) Les objets transportés ;
- g) Les circonstances dans lesquelles la personne ou le véhicule a été trouvé.

Lors de la collecte de ces informations, il convient de veiller à ne pas mettre en péril le caractère discret de la surveillance.

5. Dans le cadre du contrôle spécifique mentionné au paragraphe 1, les personnes, les véhicules et les objets transportés peuvent être fouillés conformément au droit national, pour réaliser la finalité visée aux paragraphes 2 et 3. Si le contrôle spécifique n'est pas autorisé selon la loi d'une Partie contractante, il se trouve automatiquement converti, pour cette Partie contractante, en surveillance discrète.

6. Une Partie contractante requise peut faire assortir le signalement dans le fichier de la partie nationale du Système d'Information Schengen d'une indication visant à interdire, jusqu'à l'effacement de ladite indication, l'exécution de la conduite à tenir en

application du signalement aux fins de surveillance discrète ou de contrôle spécifique. L'indication est à effacer au plus tard vingt-quatre heures après l'intégration du signalement, à moins que cette Partie contractante ne refuse la conduite demandée pour des raisons juridiques ou pour des raisons spéciales d'opportunité. Sans préjudice d'une indication ou d'une décision de refus, les autres Parties contractantes peuvent exécuter la conduite demandée par le signalement.

Article 100– 1. Les données relatives aux objets recherchés aux fins de saisie ou de preuves dans une procédure pénale sont intégrées dans le Système d'Information Schengen.

2. Si une interrogation fait apparaître l'existence d'un signalement pour un objet trouvé, l'autorité qui l'a constaté se met en rapport avec l'autorité signalante afin de convenir des mesures nécessaires. À cette fin, des données à caractère personnel peuvent aussi être transmises conformément à la présente Convention. Les mesures à prendre par la Partie contractante qui a trouvé l'objet devront être conformes à son droit national.

3. Les catégories d'objets désignées ci-après sont intégrées :

a) Les véhicules à moteur d'une cylindrée supérieure à 50 cc volés, détournés ou égarés ;

b) Les remorques et caravanes d'un poids à vide supérieur à 750 kg volées, détournées ou égarées ;

c) Les armes à feu volées, détournées ou égarées ;

d) Les documents vierges volés, détournés ou égarés ;

e) Les documents d'identité délivrés (passeports, cartes d'identité, permis de conduire) volés, détournés ou égarés ;

f) Les billets de banque (billets enregistrés).

Article 101 1. L'accès aux données intégrées dans le Système d'Information Schengen ainsi que le droit de les interroger directement sont réservés exclusivement aux instances qui sont compétentes pour :

a) Les contrôles frontaliers ;

b) Les autres vérifications de police et de douanes exercées à l'intérieur du pays ainsi que la coordination de celles-ci.

2. En outre, l'accès aux données intégrées conformément à l'article 96 ainsi que le droit de les interroger directement peuvent être exercés par les instances qui sont compétentes pour la délivrance des visas, les instances centrales qui sont compétentes pour l'examen des demandes de visas ainsi que les autorités qui sont compétentes pour la délivrance des titres de séjour et de l'administration des étrangers dans le cadre de l'application des dispositions sur la circulation des personnes de la présente Convention. L'accès aux données est régi par le droit national de chaque Partie contractante.

3. Les utilisateurs ne peuvent interroger que les données qui sont nécessaires

à l'accomplissement de leurs missions.

4. Chacune des Parties contractantes communique au Comité exécutif la liste des autorités compétentes, qui sont autorisées à interroger directement les données intégrées dans le Système d'Information Schengen. Cette liste indique pour chaque autorité les données qu'elle peut interroger et pour quelles missions.

CHAPITRE III

Protection des données À caractère personnel

et sÉcurité des données dans le cadre du SystÈme d'Information Schengen

Article 102.– 1. Les Parties contractantes ne peuvent utiliser les données prévues aux articles 95 à 100 qu'aux fins énoncées pour chacun des signalements visés à ces articles.

2. Les données ne peuvent être dupliquées qu'à des fins techniques, pour autant que cette duplication soit nécessaire pour l'interrogation directe par les autorités visées à l'article 101. Les signalements d'autres Parties contractantes ne peuvent être copiés de la partie nationale du Système d'Information Schengen dans d'autres fichiers de données nationaux.

3. Dans le cadre des signalements prévus aux articles 95 à 100 de la présente Convention, toute dérogation au paragraphe 1, pour passer d'un type de signalement à un autre, doit être justifiée par la nécessité de la prévention d'une menace grave imminente pour l'ordre et la sécurité publics, pour des raisons graves de sûreté de l'État ou aux fins de la prévention d'un fait punissable grave. À cet effet, l'autorisation préalable de la Partie contractante signalante doit être obtenue.

4. Les données ne pourront pas être utilisées à des fins administratives. Par dérogation, les données intégrées conformément à l'article 96 ne pourront être utilisées, conformément au droit national de chacune des Parties contractantes, qu'aux fins découlant de l'article 101, paragraphe 2.

5. Toute utilisation de données non conforme aux paragraphes 1 à 4 sera considérée comme détournement de finalité au regard du droit national de chaque Partie contractante.

Article 103.– Chaque Partie contractante veille à ce qu'en moyenne toute dixième transmission de données à caractère personnel soit enregistrée dans la partie nationale du Système d'Information Schengen par l'instance gestionnaire du fichier, aux fins du contrôle de l'admissibilité de l'interrogation. L'enregistrement ne peut être utilisé qu'à cette fin et est effacé après six mois.

Article 104.— 1. Le droit national de la Partie contractante signalante s'applique au signalement, sauf conditions plus exigeantes prévues par la présente Convention.

2. Pour autant que la présente Convention ne prévoit pas de dispositions particulières, le droit de chaque Partie contractante est applicable aux données intégrées dans la partie nationale du Système d'Information Schengen.

3. Pour autant que la présente Convention ne prévoit pas de dispositions particulières concernant l'exécution de la conduite à tenir demandée par le signalement, le droit national de la Partie contractante requise qui exécute la conduite à tenir est applicable. Dans la mesure où la présente Convention prévoit des dispositions particulières concernant l'exécution de la conduite à tenir demandée par le signalement, les compétences en matière de conduite à tenir sont régies par le droit national de la Partie contractante requise. Si la conduite à tenir demandée ne peut être exécutée, la Partie contractante requise en informe la Partie contractante signalante sans délai.

Article 105.— La Partie contractante signalante est responsable de l'exactitude, de l'actualité, ainsi que de la licéité de l'intégration des données dans le Système d'Information Schengen.

Article 106.— 1. Seule la Partie contractante signalante est autorisée à modifier, à compléter, à rectifier ou à effacer les données qu'elle a introduites.

2. Si une des Parties contractantes qui n'a pas fait le signalement dispose d'indices faisant présumer qu'une donnée est entachée d'erreur de droit ou de fait, elle en avise dans les meilleurs délais la Partie contractante signalante qui doit obligatoirement vérifier la communication et, si nécessaire, corriger ou effacer la donnée sans délai.

3. Si les Parties contractantes ne peuvent parvenir à un accord, la Partie contractante qui n'est pas à l'origine du signalement soumet le cas pour avis à l'autorité de contrôle commune visée à l'article 115, paragraphe 1.

Article 107.— Lorsqu'une personne a déjà fait l'objet d'un signalement dans le Système d'Information Schengen, la Partie contractante qui introduit un nouveau signalement s'accorde avec la Partie contractante qui a introduit le premier signalement sur l'intégration des signalements. À cette fin, les Parties contractantes peuvent également arrêter des dispositions générales.

Article 108.— 1. Chacune des Parties contractantes désigne une instance qui a la compétence centrale pour la partie nationale du Système d'Information Schengen.

2. Chacune des Parties contractantes effectue ses signalements par l'intermédiaire de cette instance.

3. Ladite instance est responsable du bon fonctionnement de la partie nationale du Système d'Information Schengen et prend les mesures propres à assurer le respect des dispositions de la présente Convention.

4. Les Parties contractantes s'informent mutuellement par l'intermédiaire du dépositaire de l'instance visée au paragraphe 1.

Article 109.– 1. Le droit de toute personne d'accéder aux données la concernant qui sont intégrées dans le Système d'Information Schengen s'exerce dans le respect du droit de la Partie contractante auprès de laquelle elle le fait valoir. Si le droit national le prévoit, l'autorité nationale de contrôle prévue à l'article 114 paragraphe 1 décide si des informations sont communiquées et selon quelles modalités. Une Partie contractante qui n'a pas effectué le signalement ne peut communiquer des informations concernant ces données que si elle a donné préalablement à la Partie contractante signalante l'occasion de prendre position.

2. La communication de l'information à la personne concernée est refusée si elle peut nuire à l'exécution de la tâche légale consignée dans le signalement, ou pour la protection des droits et libertés d'autrui. Elle est refusée dans tous les cas durant la période de signalement aux fins de surveillance discrète.

Article 110.– Toute personne peut faire rectifier des données entachées d'erreur de fait la concernant ou faire effacer des données entachées d'erreur de droit la concernant.

Article 111.– 1. Toute personne peut saisir, sur le territoire de chaque Partie contractante, la juridiction ou l'autorité compétentes en vertu du droit national, d'une action notamment en rectification, en effacement, en information ou en indemnisation en raison d'un signalement la concernant.

2. Les Parties contractantes s'engagent mutuellement à exécuter les décisions définitives prises par les juridictions ou autorités visées au paragraphe 1, sans préjudice des dispositions de l'article 116.

Article 112.– 1. Les données à caractère personnel intégrées dans le Système d'Information Schengen aux fins de la recherche de personnes ne sont conservées que pendant la durée nécessaire aux fins auxquelles elles ont été fournies. Au plus tard trois ans après leur intégration, la nécessité de leur conservation doit être examinée par la Partie contractante signalante. Ce délai est d'un an pour les signalements visés à l'article 99.

2. Chacune des Parties contractantes fixe le cas échéant des délais d'examen plus

3. La fonction de support technique du Système d'Information Schengen signale automatiquement aux Parties contractantes l'effacement programmé dans le système, moyennant un préavis d'un mois.

4. La Partie contractante signalante peut, dans le délai d'examen, décider de maintenir le signalement si ce maintien est nécessaire aux fins qui sont à la base du signalement. Le prolongement du signalement doit être communiqué à la fonction de support technique. Les dispositions du paragraphe 1 sont applicables au signalement prolongé.

Article 113.– 1. Les données autres que celles visées à l'article 112 sont conservées au maximum pendant dix ans, les données relatives aux documents d'identité délivrés et aux billets de banque enregistrés au maximum pendant cinq ans et celles relatives aux véhicules à moteur, remorques et caravanes au maximum pendant trois ans.

2. Les données effacées sont encore conservées durant une année dans la fonction de support technique. Durant cette période, elles ne peuvent être consultées que pour le contrôle *a posteriori* de leur exactitude et de la licéité de leur intégration. Ensuite, elles devront être détruites.

Article 114.— 1. Chaque Partie contractante désigne une autorité de contrôle chargée, dans le respect du droit national, d'exercer un contrôle indépendant du fichier de la partie nationale du Système d'Information Schengen et de vérifier que le traitement et l'utilisation des données intégrées dans le Système d'Information Schengen ne sont pas attentatoires aux droits de la personne concernée. À cet effet l'autorité de contrôle a accès au fichier de la partie nationale du Système d'Information Schengen.

2. Toute personne a le droit de demander aux autorités de contrôle de vérifier les données la concernant intégrées dans le Système d'Information Schengen ainsi que l'utilisation qui est faite de ces données. Ce droit est régi par le droit national de la Partie contractante auprès de laquelle la demande est introduite. Si les données ont été intégrées par une autre Partie contractante, le contrôle se réalise en étroite coordination avec l'autorité de contrôle de cette Partie contractante.

Article 115.— 1. Il est créé une autorité de contrôle commune chargée du contrôle de la fonction de support technique du Système d'Information Schengen. Cette autorité se compose de deux représentants de chaque autorité nationale de contrôle. Chaque Partie contractante dispose d'une voie délibérative. Le contrôle est exercé conformément aux dispositions de la présente Convention, de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel en tenant compte de la recommandation R (87) 15 du 17 septembre 1987 du comité des ministres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation des données à caractère personnel dans le secteur de la police et conformément au droit national de la Partie contractante responsable de la fonction de support technique.

2. À l'égard de la fonction de support technique du Système d'Information Schengen, l'autorité de contrôle commune a pour mission de vérifier la bonne exécution des dispositions de la présente Convention. À cet effet, elle a accès à la fonction de support technique.

3. L'autorité de contrôle commune est également compétente pour analyser les difficultés d'application ou d'interprétation pouvant survenir lors de l'exploitation du Système d'Information Schengen, pour étudier les problèmes pouvant se poser lors de l'exercice du contrôle indépendant effectué par les autorités de contrôle nationales des Parties contractantes ou à l'occasion de l'exercice du droit d'accès au système, ainsi que pour élaborer des propositions harmonisées en vue de trouver des solutions communes aux problèmes existants.

4. Les rapports établis par l'autorité de contrôle commune sont transmis aux instances auxquelles les autorités de contrôle nationales transmettent leurs rapports.

Article 116.— 1. Toute Partie contractante est responsable, conformément à son droit national, de tout dommage causé à une personne du fait de l'exploitation du fichier national du Système d'Information Schengen. Il en est également ainsi lorsque les dommages ont été causés par la Partie contractante signalante, celle-ci ayant intégré des données entachées d'erreur de droit ou de fait.

2. Si la Partie contractante contre laquelle une action est intentée n'est pas la Partie contractante signalante, cette dernière est tenue au remboursement, sur requête, des sommes versées à titre d'indemnisation, à moins que les données n'aient été utilisées par la Partie contractante requise en violation de la présente Convention.

Article 117.— 1. En ce qui concerne le traitement automatisé de données à caractère personnel qui sont transmises en application du présent titre, chaque Partie contractante prendra au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la présente Convention les dispositions nationales nécessaires aux fins de réaliser un niveau de protection des données à caractère personnel qui soit au moins égal à celui découlant des principes de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, et dans le respect de la recommandation R (87) 15 du 17 septembre 1987 du comité des ministres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation des données à caractère personnel dans le secteur de la police.

2. La transmission de données à caractère personnel prévue par le présent titre ne pourra avoir lieu que lorsque les dispositions de protection des données à caractère personnel prévues au paragraphe 1 seront entrées en vigueur sur le territoire des Parties contractantes concernées par la transmission.

Article 118.— 1. Chacune des Parties contractantes s'engage à prendre, pour la partie nationale du Système d'Information Schengen, les mesures qui sont propres :

a) À empêcher toute personne non autorisée d'accéder aux installations utilisées pour le traitement de données à caractère personnel (contrôle à l'entrée des installations) ;

b) À empêcher que des supports de données ne puissent être lus, copiés, modifiés ou éloignés par une personne non autorisée (contrôle des supports de données) ;

c) À empêcher l'introduction non autorisée dans le fichier ainsi que toute prise de connaissance, modification ou effacement non autorisés de données à caractère personnel intégrées (contrôle de l'intégration) ;

d) À empêcher que des systèmes de traitement automatisé de données ne puissent être utilisés par des personnes non autorisées à l'aide d'installations de transmission de données (contrôle de l'utilisation) ;

e) À garantir que, pour l'utilisation d'un système de traitement automatisé de données, les personnes autorisées ne puissent accéder qu'aux données relevant de leur compétence(contrôle de l'accès) ;

f) À garantir qu'il puisse être vérifié et constaté à quelles instances des données à caractère personnel peuvent être transmises par des installations de transmission de données(contrôle de la transmission) ;

g) À garantir qu'il puisse être vérifié et constaté *a posteriori* quelles données à caractère personnel ont été introduites dans les systèmes de traitement automatisé de données, à quel moment et par quelle personne elles y ont été introduites(contrôle de l'introduction) ;

h) À empêcher que, lors de la transmission de données à caractère personnel ainsi que lors du transport de supports de données, les données ne puissent être lues, copiées, modifiées ou effacées de façon non autorisée (contrôle du transport).

2. Chaque Partie contractante doit prendre des mesures particulières en vue d'assurer la sécurité des données lors de la transmission de données à des services situés en dehors des territoires des Parties contractantes. Ces mesures doivent être communiquées à l'autorité de contrôle commune.

3. Chaque Partie contractante ne peut désigner pour le traitement de données de sa partie nationale du Système d'Information Schengen que des personnes spécialement qualifiées et soumises à un contrôle de sécurité.

4. La Partie contractante responsable de la fonction de support technique du Système d'Information Schengen prend pour ce dernier les mesures prévues aux paragraphes 1 à 3.

CHAPITRE IV

RÉpartition des coûts du Système d'Information Schengen

Article 119.— 1. Les coûts d'installation et d'utilisation de la fonction de support technique visée à l'article 92, paragraphe 3, y compris les coûts de câblages pour la liaison des parties nationales du Système d'Information Schengen avec la fonction de support technique sont supportés en commun par les Parties contractantes. La quote-part de chaque Partie contractante est déterminée sur la base du taux de chaque Partie contractante à l'assiette uniforme de la taxe à la valeur ajoutée au sens de l'article 2, alinéa 1, lettre c, de la décision du Conseil des communautés européennes du 24 juin 1988 relative au système des ressources propres des Communautés.

2. Les coûts d'installation et d'utilisation de la partie nationale du Système d'Information Schengen sont supportés individuellement par chaque Partie contractante.

TITRE V

TRANSPORT ET CIRCULATION DES MARCHANDISES

(...)

TITRE VI

PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL

Article 126.— 1. En ce qui concerne le traitement automatisé de données à caractère personnel qui sont transmises en application de la présente Convention, chaque Partie contractante prendra, au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la présente Convention, les dispositions nationales nécessaires aux fins de réaliser un niveau de protection des données à caractère personnel qui soit au moins égal à celui découlant des principes de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.

2. La transmission de données à caractère personnel prévue par la présente Convention ne pourra avoir lieu que lorsque les dispositions de protection des données à caractère personnel prévues au paragraphe 1 seront entrées en vigueur sur le territoire des Parties contractantes concernées par la transmission.

3. En outre, en ce qui concerne le traitement automatisé de données à caractère personnel transmises en application de la présente Convention, les dispositions ci-après s'appliquent :

a) Les données ne peuvent être utilisées par la Partie contractante destinataire qu'aux seules fins pour lesquelles la présente Convention prévoit la transmission de telles données ; l'utilisation des données à d'autres fins n'est possible qu'après autorisation préalable de la Partie contractante qui transmet les données et dans le respect de la législation de la Partie contractante destinataire ; l'autorisation peut être accordée pour autant que le droit national de la Partie contractante qui transmet les données le permet ;

b) Les données ne peuvent être utilisées que par les autorités judiciaires, les services et instances qui assurent une tâche ou remplissent une fonction dans le cadre des fins visées au point a ;

c) La Partie contractante qui transmet les données est tenue de veiller à l'exactitude de celles-ci ; si elle constate soit de sa propre initiative, soit suite à une demande de la personne concernée, que des données incorrectes ou qui n'auraient pas dû être transmises ont été fournies, la ou les Parties contractantes destinataires doivent en être informées sans délai ; cette dernière ou ces dernières sont tenues de procéder à la correction ou à la destruction des données, ou de mentionner que ces données sont incorrectes ou n'auraient pas dû être transmises ;

d) Une Partie contractante ne peut invoquer le fait qu'une autre Partie contractante ait transmis des données incorrectes pour se décharger de la responsabilité qui lui incombe, conformément à son droit national, à l'égard d'une personne lésée ; si la Partie contractante destinataire est tenue à réparation en raison de l'utilisation de données incorrectes transmises, la Partie contractante qui a transmis les données rembourse intégralement les sommes versées en réparation par la Partie contractante destinataire ;

e) La transmission et la réception de données à caractère personnel doivent être enregistrées dans le fichier d'où elles proviennent et dans le fichier dans lequel elles sont intégrées ;

f) L'autorité de contrôle commune visée à l'article 115 peut, à la demande des Parties contractantes, émettre un avis sur les difficultés d'application et d'interprétation du

présent article.

4. Le présent article ne s'applique pas à la transmission de données prévue au titre II, chapitre VII, et au titre IV. Le paragraphe 3 ne s'applique pas à la transmission de données prévue au titre III, chapitres II, III, IV, et V.

Article 127.— 1. Lorsque des données à caractère personnel sont transmises à une autre Partie contractante en application des dispositions de la présente Convention, les dispositions de l'article 126 s'appliquent à la transmission des données provenant d'un fichier non automatisé et à leur intégration dans un fichier non automatisé.

2. Lorsque, dans des cas autres que ceux régis par l'article 126, paragraphe 1, ou par le paragraphe 1 du présent article, des données à caractère personnel sont transmises à une autre Partie contractante en application de la présente Convention, l'article 126, paragraphe 3, à l'exception du point e, est applicable. En outre, les dispositions ci-après s'appliquent :

a) La transmission et la réception de données à caractère personnel sont enregistrées par écrit ; cette obligation ne s'applique pas lorsqu'il n'est pas nécessaire, pour leur utilisation, d'enregistrer les données, en particulier lorsque les données ne sont pas utilisées ou ne sont utilisées que très brièvement ;

b) La Partie contractante destinataire garantit pour l'utilisation des données transmises un niveau de protection au moins égal à celui que son droit prévoit pour une utilisation de données de nature similaire ;

c) L'accès aux données et les conditions auxquelles il est accordé sont régis par le droit national de la Partie contractante à laquelle la personne concernée présente sa demande.

3. Le présent article ne s'applique pas à la transmission de données prévue au Titre II, Chapitre VII, au Titre III, Chapitres II, III, IV et V, et au Titre IV.

Article 128.— 1. La transmission de données à caractère personnel prévue par la présente Convention ne pourra avoir lieu que lorsque les Parties contractantes concernées par la transmission auront chargé une autorité de contrôle nationale d'exercer un contrôle indépendant sur le respect des dispositions des articles 126 et 127 et des dispositions prises pour leur application, pour le traitement de données à caractère personnel dans des fichiers.

2. Dans la mesure où une Partie contractante a chargé, conformément à son droit national, une autorité de contrôle d'exercer, dans un ou plusieurs domaines, un contrôle indépendant sur le respect de dispositions en matière de protection des données à caractère personnel non intégrées dans un fichier, cette Partie contractante charge cette même autorité de surveiller le respect des dispositions du présent titre dans les domaines en question.

3. Le présent article ne s'applique pas à la transmission de données prévue au titre II, chapitre VII, et au titre III, chapitres II, III, IV et V.

Article 129 En ce qui concerne la transmission de données à caractère personnel en application du titre III, chapitre Ier, les Parties contractantes s'engagent, sans

préjudice des dispositions des articles 126 et 127, à réaliser un niveau de protection des données à caractère personnel qui respecte les principes de la recommandation R (87) 15 du 17 septembre 1987 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation des données à caractère personnel dans le secteur de la police. En outre, en ce qui concerne la transmission en application de l'article 46, les dispositions ci-après s'appliquent :

a) Les données ne peuvent être utilisées par la Partie contractante destinataire qu'aux seules fins indiquées par la Partie contractante qui les fournit et dans le respect des conditions imposées par cette Partie contractante ;

b) Les données ne peuvent être transmises qu'aux seuls services et autorités de police ; la communication des données à d'autres services ne pourra avoir lieu qu'après autorisation préalable de la Partie contractante qui les fournit ;

c) Sur demande, la Partie contractante destinataire informe la Partie contractante qui transmet les données de l'usage qui en a été fait et des résultats obtenus sur la base des données transmises.

Article 130.— Si des données à caractère personnel sont transmises par l'intermédiaire d'un fonctionnaire de liaison visé à l'article 47 ou à l'article 125, les dispositions du présent titre ne s'appliquent que lorsque ce fonctionnaire de liaison transmet ces données à la Partie contractante qui l'a détaché sur le territoire de l'autre Partie contractante.

TITRE VII

COMITÉ EXÉCUTIF

Article 131.— 1. Un Comité exécutif est institué pour l'application de la présente Convention.

2. Sans préjudice des compétences particulières qui lui sont attribuées par la présente Convention, le Comité exécutif a pour mission générale de veiller à l'application correcte de la présente Convention.

Article 132.— 1. Chacune des Parties contractantes dispose d'un siège au sein du Comité exécutif. Les Parties contractantes sont représentées au sein du Comité par un Ministre responsable de la mise en œuvre de la présente Convention ; il peut se faire assister par les experts nécessaires qui pourront participer aux délibérations.

2. Le Comité exécutif statue à l'unanimité. Il règle son fonctionnement ; à cet égard, il peut prévoir une procédure écrite pour la prise de décisions.

3. À la demande du représentant d'une Partie contractante, la décision définitive concernant un projet sur lequel le Comité exécutif a statué peut être reportée à deux mois au maximum après la présentation du projet.

4. Le Comité exécutif peut créer, en vue de la préparation des décisions ou pour d'autres travaux, des groupes de travail composés de représentants des administrations

des Parties contractantes.

Article 133.— Le Comité exécutif se réunit alternativement sur le territoire de chacune des Parties contractantes. Il se réunit aussi souvent que le nécessitera la bonne exécution de ses tâches.

TITRE VIII

DISPOSITIONS FINALES

Article 134.— Les dispositions de la présente Convention ne sont applicables que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire.

Article 135.— Les dispositions de la présente Convention s'appliquent sous réserve des dispositions de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés telle qu'amendée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967.

Article 136.— 1. Une Partie contractante qui envisage de mener avec un État tiers des négociations relatives aux contrôles frontaliers en informe en temps utile les autres Parties contractantes.

2. Aucune Partie contractante ne conclura avec un ou plusieurs États tiers des accords portant simplification ou suppression des contrôles aux frontières, sans l'accord préalable des autres Parties contractantes, sous réserve du droit des États membres des communautés européennes de conclure en commun de tels accords.

3. Les dispositions du paragraphe 2 ne s'appliquent pas aux accords portant sur le petit trafic frontalier dès lors que ces accords respectent les exceptions et modalités établies en vertu de l'article 3, paragraphe 1.

Article 137.— La présente Convention ne peut faire l'objet de réserves, à l'exception de celles mentionnées à l'article 60.

Article 138.— Les dispositions de la présente Convention ne s'appliqueront, pour la République française, qu'au territoire européen de la République française. Les dispositions de la présente Convention ne s'appliqueront, pour le Royaume des Pays-Bas, qu'au territoire du royaume situé en Europe.

Article 139.— 1. La présente Convention sera soumise à ratification, approbation ou acceptation. Les instruments de ratification, d'approbation ou d'acceptation seront déposés auprès du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg ; celui-ci notifie le dépôt à toutes les Parties contractantes.

2. La présente Convention entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit le dépôt du dernier instrument de ratification, d'approbation ou d'acceptation. Les dispositions relatives à la création, aux activités et aux compétences du Comité Exécutif s'appliquent dès l'entrée en vigueur de la présente Convention. Les autres dispositions s'appliquent à compter du premier jour du troisième mois suivant l'entrée en vigueur de la présente Convention.

3. Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg notifie la date de l'entrée en vigueur à toutes les Parties contractantes.

Article 140.— 1. Tout État membre des communautés européennes peut devenir Partie à la présente Convention. L'adhésion fait l'objet d'un accord entre cet État et les Parties contractantes.

2. Cet accord est soumis à ratification, approbation ou acceptation par l'État adhérent et chacune des Parties contractantes. Il entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit le dépôt du dernier instrument de ratification, d'approbation ou d'acceptation.

Article 141.— 1. Toute Partie contractante peut faire parvenir au dépositaire une proposition tendant à modifier la présente Convention. Le dépositaire transmet cette proposition aux autres Parties contractantes. À la demande d'une Partie contractante, les Parties contractantes réexaminent les dispositions de la présente Convention si, à leur avis, une situation constitue un changement de caractère fondamental des conditions existant lors de l'entrée en vigueur de la présente Convention.

2. Les Parties contractantes arrêtent d'un commun accord les modifications à la présente Convention.

3. Les modifications entrent en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date de dépôt du dernier instrument de ratification, d'approbation ou d'acceptation.

Article 142.— 1. Lorsque des conventions sont conclues entre les États membres des communautés européennes en vue de la réalisation d'un espace sans frontières intérieures, les Parties contractantes conviennent des conditions dans lesquelles les dispositions de la présente Convention sont remplacées ou modifiées en fonction des dispositions correspondantes desdites conventions.

Les Parties contractantes tiennent compte, à cet effet, de ce que les dispositions de la présente Convention peuvent prévoir une coopération plus poussée que celle qui résulte des dispositions desdites conventions.

Les dispositions qui sont contraires à celles convenues entre les États membres des communautés européennes sont adaptées en tout état de cause.

2. Les modifications à la présente Convention qui sont jugées nécessaires par les Parties contractantes sont soumises à ratification, approbation ou acceptation. La disposition de l'article 141, paragraphe 3, est applicable, étant entendu que les modifications n'entreront pas en vigueur avant l'entrée en vigueur desdites conventions entre les États membres des communautés européennes.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont apposé leurs signatures au bas de la présente Convention.

ACTE FINAL Au moment de la signature de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française

relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, les Parties contractantes ont adopté les déclarations suivantes :

1. Déclaration commune concernant l'article 139.

Les États signataires s'informent mutuellement, dès avant l'entrée en vigueur de la Convention, de toutes les circonstances qui revêtent une importance pour les matières visées par la Convention et pour la mise en vigueur de celle-ci.

La Convention ne sera mise en vigueur que lorsque les conditions préalables à l'application de la Convention seront remplies dans les États signataires et que les contrôles aux frontières extérieures seront effectifs.

2. Déclaration commune concernant l'article 4.

Les Parties contractantes s'engagent à tout mettre en œuvre afin de respecter ce délai simultanément et de prévenir tout déficit de sécurité. Avant le 31 décembre 1992, le Comité exécutif examinera quels progrès auront été réalisés. Le Royaume des Pays-Bas souligne que des difficultés de délai ne sont pas à exclure dans un aéroport déterminé, sans qu'elles ne suscitent pour autant des lacunes de sécurité. Les autres Parties contractantes tiendront compte de cette situation, sans qu'il ne puisse en découler des difficultés pour le marché intérieur.

En cas de difficultés, le Comité exécutif examinera les meilleures conditions d'application simultanée de ces mesures dans les aéroports.

3. Déclaration commune concernant l'article 71, paragraphe 2.

Pour autant qu'une Partie contractante déroge au principe visé à l'article 71, paragraphe 2, dans le cadre de sa politique nationale de prévention et de traitement de la dépendance à l'égard des stupéfiants et des substances psychotropes, toutes les Parties contractantes prennent les mesures administratives et pénales nécessaires afin de prévenir et de réprimer l'importation et l'exportation illicites desdits produits et substances, notamment vers le territoire des autres Parties contractantes.

(...)

En complément de l'Acte final de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, les Parties contractantes ont adopté la déclaration commune suivante et pris note des déclarations unilatérales ci-après, faites en rapport avec ladite Convention :

(...)

Les Gouvernements des Parties contractantes de l'Accord de Schengen entameront ou poursuivront des discussions notamment dans les domaines suivants :

- amélioration et simplification de la pratique en matière d'extradition ;
- amélioration de la coopération en ce qui concerne les poursuites contre les

infractions en matière de circulation routière ;

– régime de la reconnaissance réciproque des déchéances du droit de conduire des véhicules à moteur ;

– possibilité d'exécution réciproque des peines d'amendes ;

– établissement de règles concernant la transmission réciproque des poursuites pénales, y compris la possibilité du transfèrement de la personne prévenue vers son pays d'origine ;

– établissement de règles concernant le rapatriement de mineurs qui ont été soustraits illicitement à l'autorité de la personne chargée d'exercer l'autorité parentale ;

– poursuite de la simplification des contrôles dans la circulation commerciale des marchandises.

Le 19 juin 1990, des représentants des Gouvernements du Royaume de Belgique, de la République fédérale d'Allemagne, de la République française, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas ont signé à Schengen la Convention d'application de l'Accord signé à Schengen le 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.

À l'occasion de cette signature, ils ont fait la déclaration suivante :

– les Parties Contractantes estiment que la Convention constitue une étape importante en vue de la réalisation d'un espace sans frontières intérieures et s'en inspirent pour la poursuite des travaux des États membres des Communautés européennes.

– les ministres et Secrétaires d'État, compte tenu des risques en matière de sécurité et d'immigration clandestine, soulignent la nécessité de mettre en place un contrôle efficace aux frontières extérieures selon les principes uniformes prévus à l'article 6. Les Parties Contractantes devront notamment promouvoir l'harmonisation des méthodes de travail pour le contrôle et la surveillance des frontières en vue de la mise en œuvre de ces principes uniformes.

Le Comité Exécutif examinera par ailleurs toutes les mesures utiles à la mise en place d'un contrôle uniforme et efficace aux frontières extérieures, ainsi que leur application concrète. Ces mesures comprennent les mesures permettant d'attester les conditions d'entrée d'un étranger sur le territoire des Parties Contractantes, l'application des mêmes modalités de refus d'entrée, l'élaboration d'un manuel commun pour les fonctionnaires chargés de la surveillance des frontières et la promotion d'un niveau équivalent de contrôle aux frontières extérieures par des échanges et des visites de travail communes.

À l'occasion de cette signature, ils ont confirmé par ailleurs la décision du Groupe central de Négociation de créer un groupe de travail qui est chargé :

– d'informer, dès avant l'entrée en vigueur de la Convention, le Groupe central de Négociation de toutes les circonstances qui revêtent une importance pour les matières visées par la Convention et pour la mise en vigueur de celle-ci, notamment des progrès réalisés en ce qui concerne l'harmonisation des dispositions légales dans le cadre de l'unification des deux États allemands,

– de se concerter sur les effets éventuels de cette harmonisation et de ces circonstances sur la mise en œuvre de la Convention,

– d'élaborer des mesures concrètes dans la perspective de la circulation des étrangers exemptés de l'obligation du visa dès avant l'entrée en vigueur de la Convention et de présenter des propositions aux fins de l'harmonisation des modalités du contrôle des personnes aux futures frontières extérieures.

DÉCLARATIONS DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Déclaration définissant les modalités de la poursuite transfrontalière en application de l'article 41 paragraphe 9 Conformément à l'article 41 paragraphe 9, de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée le 19 juin 1990 à Schengen, le Gouvernement de la République française, après concertation avec ses partenaires, fait les déclarations suivantes :

1.– Pour la frontière commune de la République française et du Royaume de Belgique :

Les poursuites exercées par les agents visés à l'article 41, paragraphe 7, premier tiret, sur le territoire de la République française s'effectueront conformément aux modalités suivantes :

a) Les agents poursuivants ne disposeront pas du droit d'interpellation (article 41, 2, point a) ;

b) Les poursuites pourront s'exercer sans limitation dans l'espace ou dans le temps (article 41, 3, point b) ;

c) Les poursuites pourront s'exercer en cas de commission d'une des infractions énumérées à l'article 41, paragraphe 4, point a.

2.– Pour la frontière commune de la République française et de la République fédérale d'Allemagne :

Les poursuites exercées par les agents visés à l'article 41, paragraphe 7, deuxième tiret, sur le territoire de la République française s'effectueront conformément aux modalités suivantes :

a) Les agents poursuivants ne disposeront pas du droit d'interpellation (article 41, 2, point a) ;

b) Les poursuites pourront s'exercer sans limitation dans l'espace ou dans le temps (article 41, 3, point b) ;

c) Les poursuites pourront s'exercer en cas de commission d'une des infractions énumérées à l'article 41, paragraphe 4, point a.

3.– Pour la frontière commune de la République française et du Grand-Duché de Luxembourg :

Les poursuites exercées par les agents visés à l'article 41, paragraphe 7, quatrième tiret, sur le territoire de la République française s'effectueront conformément aux modalités suivantes :

a) Les agents poursuivants ne disposeront pas du droit d'interpellation (article 41, 2, point a) ;

b) Les poursuites pourront s'exercer dans un rayon de dix kilomètres de part et d'autre de la frontière (article 41, 3, point a) ;

c) Les poursuites pourront s'exercer en cas de commission d'une des infractions énumérées à l'article 41, paragraphe 4, point a.

Déclaration pour l'application des articles 55 et 57 En application de l'article 55 paragraphe 1 de la Convention, le Gouvernement de la République française déclare n'être pas lié par l'article 54 dans les cas mentionnés à l'article 55 paragraphe 1 alinéas a et b.

En ce qui concerne l'article 55 paragraphe 1 alinéa b, le Gouvernement de la République française déclare qu'il n'est pas lié par l'article 54 lorsque les faits visés par le jugement étranger constituent les infractions qualifiées d'atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation et réprimées par le titre 1^{er} du livre IV du Code Pénal, à la falsification et à la contrefaçon du sceau de l'État, de pièces de monnaie, de billets de banque ou d'effets publics réprimées par les articles 442-1, 443-1 et 444-1 du Code Pénal et à tout crime ou délit contre les agents ou les locaux diplomatiques ou consulaires français.

Le Gouvernement de la République française désigne en application de l'article 57 paragraphe 3 le bureau du droit pénal international et de l'entraide répressive internationale, Service des Affaires Européennes et Internationales. Ministère de la Justice, 13, place Vendôme, 75042 Paris Cedex 01, en tant qu'autorité habilitée à demander et recevoir les informations prévues audit article.

Déclaration La France déclare que, conformément à ce qui a été confirmé par les ministres et secrétaires d'État réunis à Madrid le 30 juin 1993, la mise en œuvre de la Convention est soumise à une décision du comité exécutif qui devra l'arrêter dès que les conditions préalables seront remplies.

Ces conditions concernent, conformément aux deuxième et troisième alinéas du point 2 de la déclaration faite à Madrid le 30 juin 1993, la réalisation du Système d'Information Schengen opérationnel, le renforcement des contrôles aux frontières extérieures et l'amélioration de la lutte contre le trafic de stupéfiants.

Fait à Paris, le 21 mars 1995.

Fait à Schengen, le 19 juin 1990, dans les langues allemande, française et néerlandaise, les trois textes faisant également foi, en un exemplaire original qui sera déposé dans les archives du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, qui remettra une copie certifiée conforme à chacune des Parties contractantes.

Fait à Schengen, le 19 juin 1990, dans les langues allemande, française et néerlandaise, les trois textes faisant également foi, en un exemplaire original qui sera déposé dans les archives du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, qui remettra une copie certifiée conforme à chacune des Parties contractantes.

PROCÈS-VERBAL Fait à Schengen, le 19 juin 1990, dans les langues allemande, française et néerlandaise, les trois textes faisant également foi, en un exemplaire original qui sera déposé auprès du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, qui remettra une copie certifiée conforme à chacune des Parties contractantes.

DÉCLARATION COMMUNE DES MINISTRES ET SECRÉTAIRES D'ÉTAT RÉUNIS À SCHENGEN LE 19 JUIN 1990 Fait à Schengen, le 19 juin 1990, dans les langues allemande, française et néerlandaise, les trois textes faisant également foi, en un exemplaire original qui sera déposé dans les archives du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, qui remettra une copie certifiée conforme à chacune des Parties contractantes.

A N N E X E XIII

***PRINCIPAUX TEXTES NATIONAUX RELATIFS AUX
VISAS***

PUBLIÉS DEPUIS 1996

1999

Arrêté du 6 juillet 1999 relatif au contrôle médical des étrangers autorisés à séjourner en France

Décret n° 99-566 du 6 juillet 1999 relatif au regroupement familial des étrangers, pris pour l'application du chapitre VI de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France

Arrêté du 1er juin 1999 relatif aux attributions du directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France en matière de visas

Décret n° 99-375 du 10 mai 1999 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Lituanie relatif à la suppression de l'obligation de visa de court séjour, sous forme d'échange de lettres signées à Paris le 26 janvier 1999

Décret n° 99-352 du 5 mai 1999 modifiant le décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers

Décret n° 99-351 du 29 avril 1999 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Venezuela relatif à la suppression de l'obligation de visa de court séjour sous forme d'échange de lettres signées à Caracas le 25 janvier 1999

Décret n° 99-335 du 27 avril 1999 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Lettonie relatif à la suppression de l'obligation de visa de court séjour, sous forme d'échange de notes, signées à Riga le 18 février 1999

Décret n° 99-305 du 13 avril 1999 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Estonie relatif à la suppression de l'obligation de visa de court séjour, sous forme d'échange de lettres signées à Paris le 17 février 1999

Décret n° 99-307 du 13 avril 1999 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Equateur relatif à la suppression de l'obligation de visa de court séjour, sous forme d'échange de lettres signées à Quito le 28 janvier 1999

Arrêté du 1er avril 1999 modifiant l'arrêté du 24 juillet 1998 fixant la liste des autorités françaises compétentes pour la délivrance des visas dans l'État où elles résident

Décret n° 99-179 du 10 mars 1999 pris pour l'application de l'article 9 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, instituant un document de circulation pour étranger mineur

Décret n° 99-172 du 3 mars 1999 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Honduras relatif à la suppression de l'obligation de visa de court séjour, signé à Tegucigalpa le 20 novembre 1998

Décret n° 99-138 du 24 février 1999 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Equateur relatif à la suppression de l'obligation de visa de court séjour pour les titulaires de passeports diplomatiques, de service, officiels ou spéciaux, sous forme d'échange de lettres, signées à Quito les 14 et 16 octobre 1998

Circulaire du 16 février 1999 relative à l'adoption internationale

Décret n° 99-96 du 8 février 1999 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Guatemala relatif à la suppression de l'obligation de visa de court séjour, sous forme d'échange de lettres signées à Guatemala le 11 novembre 1998

Arrêté du 4 février 1999 modifiant la liste des pays où la perception de certains droits de chancellerie est requise en monnaie tierce, à l'exclusion de tout paiement en monnaie locale

Décret n° 99-59 du 25 janvier 1999 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement macédonien relatif à la suppression de l'obligation de visa de court séjour pour les titulaires de passeport diplomatique, signées à Skopje le 30 septembre et le 1er octobre 1998

Arrêté du 7 janvier 1999 portant modification de l'arrêté du 17 novembre 1995 relatif à l'institution de régies de recettes et de régies d'avances auprès de missions diplomatiques, de postes consulaires et de représentations permanentes de la France auprès d'organismes internationaux à l'étranger

Décret n° 99-1 du 4 janvier 1999 relatif à la motivation des refus de visas opposés aux étudiants étrangers pris en application du 1^o de l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers

1998

Décret n° 98-1172 du 22 décembre 1998 relatif aux titres ou documents attestant de la régularité du séjour et du travail des étrangers en France pour être affiliés à un régime de sécurité sociale et pour bénéficier des prestations de sécurité sociale et modifiant le code de la sécurité sociale (troisième partie : Décrets)

Arrêté du 10 décembre 1998 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères

Décret n° 98-1100 du 2 décembre 1998 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'El Salvador portant suppression de l'obligation de visa de court séjour pour les ressortissants des deux États, sous forme d'échange de notes, signées à San Salvador le 26 juin 1998

Circulaire du 4 novembre 1998 relative au contrat de réinsertion dans le pays d'origine (RPO) proposé à certaines catégories d'étrangers invités à quitter le territoire français à la suite du réexamen de leur situation en application de la circulaire du ministère de l'intérieur du 24 juin 1997

Décret n° 98-985 du 29 octobre 1998 relatif à la main-d'oeuvre étrangère dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon

Décret n° 98-864 du 23 septembre 1998 modifiant le décret n° 94-211 du 11 mars 1994 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des ressortissants des États membres de la Communauté européenne bénéficiaires de la libre circulation des personnes

Décret n° 98-845 du 16 septembre 1998 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République slovaque relatif à la succession en matière de traités conclus entre la France et la

Tchécoslovaquie (ensemble deux annexes), signées à Bratislava le 24 juin 1996 et à Paris le 7 août 1996

Décret n° 98-846 du 16 septembre 1998 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tchèque relatif à la succession en matière de traités conclus entre la France et la Tchécoslovaquie (ensemble deux annexes), signées à Prague le 16 mai 1995 et à Paris le 19 juin 1995

Arrêté du 15 septembre 1998 modifiant le tarif des droits de chancellerie à percevoir dans les chancelleries diplomatiques et consulaires

Décret n° 98-839 du 18 septembre 1998 modifiant le décret n° 81-778 du 13 août 1981 fixant le tarif des droits à percevoir dans les chancelleries diplomatiques et consulaires et, en territoire français, par le ministère des affaires étrangères

Décret n° 98-749 du 20 août 1998 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Costa Rica relatif à la suppression de l'obligation de visa de court séjour, signées à San José de Costa Rica le 16 juin 1998

Décret n° 98-659 du 24 juillet 1998 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Bulgarie relatif à la suppression de l'obligation de visa de court séjour pour les titulaires de passeport diplomatique, signées à Paris le 27 mai 1998

Arrêté du 24 juillet 1998 fixant la liste des autorités françaises compétentes pour la délivrance des visas dans l'État où elles résident

Décret n° 98-583 du 9 juillet 1998 modifiant le décret n° 47-77 du 13 janvier 1947 relatif aux attributions des consuls en matière de passeports

Décret n° 98-502 du 23 juin 1998 modifiant le décret n° 82-442 du 27 mai 1982 modifié pris pour l'application des articles 5, 5-1 et 5-3 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, en ce qui concerne l'admission sur le territoire français

Décret n° 98-425 du 22 mai 1998 portant publication de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, signé à Corfou le 24 juin 1994

Décret n° 98-421 du 25 mai 1998 portant publication de l'accord maritime entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Lettonie, signé à Riga le 5 décembre 1997

Loi n° 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile

Décret n° 98-291 du 9 avril 1998 modifiant le décret du 18 novembre 1939 complémentaire du décret du 13 octobre 1939 relatif aux paiements à l'étranger

Décret n° 98-58 du 28 janvier 1998 relatif aux conditions d'attribution de la carte d'identité de commerçant étranger

1997

Décret n° 97-1179 du 17 décembre 1997 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Paraguay relatif à la suppression de l'obligation de visa de court séjour, signées à Paris le 10 avril 1997

Arrêté du 8 décembre 1997 fixant les exceptions à l'obligation du visa consulaire de transit aéroportuaire

Décret n° 97-1014 du 29 octobre 1997 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Roumanie relatif à la suppression de l'obligation de visa de court séjour pour les titulaires de passeport diplomatique sous forme d'échange de lettres, signées à Bucarest le 31 juillet 1997

Arrêté du 17 octobre 1997 portant abrogation de l'arrêté du 27 janvier 1994 relatif au visa de sortie

Décret n° 97-970 du 15 octobre 1997 portant publication de l'accord d'adhésion de la République italienne à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes faite à Schengen le 19 juin 1990, signé à Paris le 27 novembre 1990

Décret n° 97-866 du 18 septembre 1997 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République slovaque relatif à la réadmission des personnes, signé à Paris le 20 mars 1997

Décret n° 97-868 du 18 septembre 1997 portant publication de la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Niger relative à la circulation et au séjour des personnes (ensemble un échange de lettres), signée à Niamey le 24 juin 1994

Décret n° 97-753 du 2 juillet 1997 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Chili portant suppression de l'obligation de visa de court séjour, signées à Paris le 10 avril 1997

Circulaire du 24 juin 1997 relative au réexamen de la situation de certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière

Arrêté du 29 avril 1997 portant modification de l'arrêté du 17 novembre 1995 relatif à l'institution de régies de recettes et de régies d'avances auprès de missions diplomatiques, de postes consulaires et de représentations permanentes de la France auprès d'organismes internationaux à l'étranger

Arrêté du 8 mars 1997 modifiant la liste des pays où la perception de certains droits de chancellerie est requise en monnaie tierce, à l'exclusion de tout paiement en monnaie locale

Décret n° 97-226 du 10 mars 1997 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Bulgarie relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, signé à Paris le 29 mai 1996

Décret n° 97-165 du 24 février 1997 portant modification du décret n° 81-778 du 13 août 1981 fixant le tarif des droits à percevoir dans les chancelleries diplomatiques et consulaires et, en territoire français, par le ministère des affaires étrangères

1996

Décret n° 96-934 du 17 octobre 1996 relatif à l'organisation et au fonctionnement du comité consultatif pour le contrôle de l'entrée et du séjour des étrangers en Polynésie française

Décret n° 96-724 du 7 août 1996 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la suppression de l'obligation de visa de court séjour pour les ressortissants des Bermudes titulaires du passeport « Citizen of British Dependent Territories (Bermuda) », signé à Paris les 7 et 13 juillet 1995

Arrêté du 24 juillet 1996 complétant l'arrêté du 17 octobre 1995 fixant la liste des Etats dont les ressortissants sont soumis au visa consulaire de transit aéroportuaire

Décret n° 96-664 du 22 juillet 1996 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil relatif à la suppression de l'obligation de visa de court séjour, signé à Paris le 28 mai 1996

Décret n° 96-665 du 22 juillet 1996 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis du Mexique relatif à la suppression de l'obligation de visa de court séjour, signé à Mexico le 24 mai 1996

Arrêté du 18 mars 1996 modifiant la liste des pays où la perception de certains droits de chancellerie est requise en monnaie tierce, à l'exclusion de tout paiement en monnaie locale

Arrêté du 8 mars 1996 portant création d'un traitement informatique des demandes de visa soumises à la consultation des autorités compétentes des Etats parties à la convention de Schengen

A N N E X E XIV

Ordonnance n° 45-2658 modifiée du 2 novembre 1945
relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France
EXTRAITS

CHAPITRE premier

DISPOSITIONS GÉNÉRALES CONCERNANT L'entrÉE

et Le sÉjour des Étrangers en France

Article premier.— Sont considérés comme étrangers au sens de la présente ordonnance tous individus qui n'ont pas la nationalité française soit qu'ils aient une nationalité étrangère, soit qu'ils n'aient pas de nationalité.

Article 2 (*loi n° 89-548, 2 août 1989*).— Les étrangers sont, en ce qui concerne leur entrée et leur séjour en France, soumis aux dispositions de la présente ordonnance, sous réserve des conventions internationales ou des lois et règlements spéciaux y apportant dérogation.

Article 3.— L'expression « en France », au sens de la présente ordonnance, s'entend du territoire métropolitain (*loi n° 80-9, 10 janvier 1989*) « et de celui des départements d'outre-mer ».

Article 4.— Les dispositions de la présente ordonnance ne sont pas applicables aux agents diplomatiques et aux consuls de carrière.

Article 5 (*loi n° 81-973, 29 octobre 1981*).— Pour entrer en France, tout étranger doit être muni :

1° Des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur.

(*loi n° 98-349, 11 mai 1998, article premier*) Par dérogation aux dispositions de loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, les décisions de refus de visa

d'entrée en France, prises par les autorités diplomatiques ou consulaires, ne sont pas motivées sauf dans les cas où le visa est refusé à un étranger appartenant à l'une des catégories suivantes et sous réserve de considérations tenant à la sûreté de l'État :

– membres de la famille de ressortissants des États membres de la Communauté européenne et des autres États parties à l'accord sur l'espace économique européen qui ne sont pas ressortissants de l'un de ces États, appartenant à des catégories définies par décret en Conseil d'État ;

– conjoints, enfants de moins de vingt et un ans ou à charge, et ascendants de ressortissants français ;

– enfants mineurs ayant fait l'objet, à l'étranger, d'une décision d'adoption plénière au profit de personnes titulaires d'un agrément pour adoption délivré par les autorités françaises ;

– bénéficiaires d'une autorisation de regroupement familiale ;

– travailleurs autorisés à exercer une activité professionnelle salariée en France ;

– personnes faisant l'objet d'un signalement aux fins de non-admission au système d'information Schengen ;

– personnes mentionnées aux 4°, 6°, 7°, 8°, 9°, et 10° de l'article 15 ;

– étudiants venant en France pour y suivre des études supérieures, dans un établissement public ou privé reconnu par l'État, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

2° (*loi n° 86-1025, 9 septembre 1986*) Sous réserve des conventions internationales, des documents prévus par décret en Conseil d'État et relatif, d'une part, à l'objet et aux conditions de son séjour et, d'autre part, s'il y a lieu, à ses moyens d'existence et aux garanties de son rapatriement ;

3° Des documents nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle s'il se propose d'en exercer une.

(*loi n° 98-349, 11 mai 1998, article premier*) Par dérogation aux dispositions qui précèdent, les étrangers titulaires d'un titre de séjour ou du document de circulation délivré aux mineurs en application du troisième alinéa de l'article 9 sont admis sur le territoire au seul vu de la présentation de ce titre et d'un document de voyage.

(*loi n° 86-1025, 9 septembre 1986*) L'accès au territoire français peut être refusé à tout étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public ou qui fait l'objet soit d'une interdiction du territoire, soit d'un arrêté d'expulsion.

Tout refus d'entrée doit faire l'objet d'une décision écrite, prise par une autorité administrative définie par décret en Conseil d'État, spécialement motivée d'après les éléments de l'espèce, dont le double est remis à l'intéressé.

L'étranger auquel est opposé un refus d'entrée est mis en mesure d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix.

(*loi n° 93-1027, 24 août 1993*) La décision prononçant le refus d'entrée peut être exécutée d'office par l'administration.

(*loi n° 89-548, 2 août 1989 ; loi n° 92-625, 6 juillet 1992*) En aucun cas, le refus d'entrée ne peut donner lieu à une mesure de rapatriement contre le gré de l'intéressé avant l'expiration du délai d'un jour franc.

Article 5-1 (*loi n° 80-9, 10 janvier 1980*).— Les conditions (*loi n° 81-973, 29 octobre 1981*) « mentionnées au 2° et 3° » de l'article 5 ne sont pas exigées :

D'un étranger venant rejoindre son conjoint régulièrement autorisé à résider sur le territoire français ;

Des enfants mineurs de dix-huit ans venant rejoindre leur père ou leur mère régulièrement autorisé à résider sur le territoire français ;

Des personnes qui, de l'avis d'une commission, peuvent rendre, par leurs capacités ou leurs talents, des services importants à la France, ou se proposent d'y exercer des activités désintéressées. Cette commission est composée d'un conseiller d'État, président, et de quatre personnalités qualifiées dont deux sont désignées par le ministre des affaires étrangères et deux par le ministre chargé des universités.

Les modalités d'intervention de la commission, qui doit être saisie préalablement à l'entrée de l'intéressé sur le territoire, sont définies par décret en Conseil d'État.

Article 5-2 (*loi n° 92-190, 26 février 1992*).— Les dispositions des (*loi n° 93-1027, 24 août 1993*) « quatre » derniers alinéas de l'article 5 sont applicables à l'étranger qui n'est pas ressortissant d'un État membre de la Communauté économique

européenne à qui l'entrée sur le territoire métropolitain a été refusée en application de l'article 5 de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990.

Article 6.— Tout étranger doit, s'il séjourne en France et après l'expiration d'un délai de trois mois depuis son entrée sur le territoire français, être muni d'une carte de séjour délivrée dans les conditions prévues à la présente ordonnance.

La carte de séjour peut provisoirement être remplacée par le récépissé de la demande de délivrance ou de renouvellement de ladite carte.

(*loi n° 93-1027, 24 août 1993*) Sauf s'il s'agit d'un étranger qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié, la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour ou d'un récépissé de demande de titre de séjour n'a pas pour effet de régulariser les conditions de l'entrée en France.

Lorsqu'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié a été définitivement rejetée, l'étranger qui sollicite la délivrance d'un titre de séjour doit justifier, pour obtenir ce titre, qu'il remplit l'ensemble des conditions prévues par la présente ordonnance et les décrets pris pour son application.

Article 7.— Alinéa premier abrogé (*loi n° 73-4, 2 janvier 1973*).

Des décrets pris en forme de règlements d'administration publique peuvent également soumettre à autorisation l'exercice par les étrangers de telle ou telle activité professionnelle non salariée.

Article 8.— Les conditions de la circulation des étrangers en France seront déterminées par un décret pris sur le rapport du ministre de l'intérieur.

(*loi n° 93-1027, 24 août 1993*) En dehors de tout contrôle d'identité, les personnes de nationalité étrangère doivent être en mesure de présenter les pièces ou documents sous le couvert desquels elles sont autorisées à circuler ou à séjourner en France à toute réquisition des officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, des agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21 (1°) du Code de procédure pénale.

À la suite d'un contrôle d'identité effectué en application (*loi n° 97-396, 24 avril 1997, article 2*) « des articles 78-1, 78-2 et 78-2-1 du code de procédure pénale », les personnes de nationalité étrangère peuvent être également tenues de présenter les pièces et documents visés à l'alinéa précédent.

Article 8-1 (*loi n° 97-396, 24 avril 1997, article 3*).— Les services de police et

les unités de gendarmerie sont habilités à retenir le passeport ou le document de voyage des personnes de nationalité étrangère en situation irrégulière. Ils leur remettent en échange un récépissé valant justification de leur identité et sur lequel sont mentionnées la date de retenue et les modalités de restitution du document retenu.

Article 8-2 (*loi n° 97-396, 24 avril 1997, article 3*).— Dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les États parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à vingt kilomètres en deçà, les officiers de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21 (1°) du code de procédure pénale, peuvent procéder, avec l'accord du conducteur ou, à défaut, sur instructions du procureur de la République, à la visite sommaire des véhicules circulant sur la voie publique, à l'exclusion des voitures particulières, en vue de rechercher et constater les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France.

Dans l'attente des instructions du procureur de la République, le véhicule peut être immobilisé pour une durée qui ne peut excéder quatre heures.

La visite, dont la durée est limitée au temps strictement nécessaire, se déroule en présence du conducteur et donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal mentionnant les dates et heures du début et de la fin des opérations ; un exemplaire de ce procès-verbal est remis au conducteur et un autre transmis sans délai au procureur de la République.

Les dispositions du présent article sont applicables, dans le département de la Guyane, dans une zone comprise entre les frontières terrestres et une ligne tracée à vingt kilomètres en deçà.

Article 8-3 (*loi n° 97-396, 24 avril 1997, article 3*).— Les empreintes digitales des ressortissants étrangers, non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne qui sollicitent la délivrance d'un titre de séjour dans les conditions prévues à l'article 6 peuvent être relevées, mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Il en est de même de ceux qui sont en situation irrégulière en France ou qui font l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire français.

En vue de l'identification d'un étranger qui n'a pas justifié des pièces ou documents visés à l'article 8 ou qui n'a pas présenté à l'autorité administrative compétente les documents de voyage permettant l'exécution de l'une des mesures prévues au premier alinéa de l'article 27 ou qui, à défaut de ceux-ci, n'a pas communiqué les renseignements permettant cette exécution, les données du fichier automatisé des empreintes digitales gérées par le ministre de l'intérieur (*dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 97-389, DC du 22 avril 1997*) peuvent être consultées par les agents expressément habilités des services du ministère de l'intérieur et de la gendarmerie nationale, dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précitée.

CHAPITRE II

des différentes catégories d'Étrangers

selon les titres qu'ils détiennent

(loi n° 84-622, 17 juillet 1984)

(...)

Section 1

Des étrangers titulaires de la carte de séjour temporaire

(...)

Article 11 *(loi n° 84-622, 17 juillet 1984)*.— La durée de validité de la carte de séjour temporaire ne peut être supérieure à un an et ne peut dépasser la durée de validité des documents et visas mentionnés à l'article 5 de la présente ordonnance.

L'étranger doit quitter la France à l'expiration de la durée de validité de sa carte à moins qu'il n'en obtienne le renouvellement ou qu'il ne lui soit délivré une carte de résident.

(...)

Article 13 *(loi n° 84-622, 17 juillet 1984)*.— Sous réserve des obligations internationales de la France, l'octroi de la carte de séjour temporaire peut être subordonné à la production par l'étranger d'un visa de séjour d'une durée supérieure à trois mois.

(...)

CHAPITRE III

pÉnalitÉs

(...)

Article 20 bis (loi n° 92-190, 26 février 1992).— Est punie d'une amende d'un montant maximum de 10.000 francs l'entreprise de transport aérien ou maritime qui débarque sur le territoire français, en provenance d'un autre État, un étranger non ressortissant d'un État membre de la Communauté économique européenne et démuné du document de voyage et, le cas échéant, du visa requis par la loi ou l'accord international qui lui est applicable à raison de sa nationalité.

Le manquement est constaté par un procès-verbal établi par un fonctionnaire appartenant à l'un des corps dont la liste est définie par le décret en Conseil d'État. Copie du procès-verbal est remise à l'entreprise de transport intéressée. Le manquement ainsi relevé donne lieu à une amende prononcée par le ministre de l'intérieur. L'amende peut être prononcée autant de fois qu'il y a de passagers concernés. Son montant est versé au Trésor public par l'entreprise de transport.

(...)

CHAPITRE VI

du regroupement familial

(loi n° 93-1027, 24 août 1993)

Article 29.— I.— (loi n° 98-349, 11 mai 1998, article 21) Le ressortissant étranger qui séjourne régulièrement en France depuis au moins un an, sous couvert d'un des titres d'une durée de validité d'au moins un an prévus par la présente ordonnance ou par des conventions internationales, peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint, au titre du regroupement familial, par son conjoint et les enfants du couple mineurs de dix-huit ans. Le regroupement familial peut également être sollicité pour les enfants mineurs de dix-huit ans du demandeur et ceux de son conjoint dont, au jour de la demande, la filiation n'est établie qu'à l'égard du demandeur ou de son conjoint ou dont l'autre parent est décédé ou déchu de ses droits parentaux. Le regroupement familial peut également être demandé pour les enfants mineurs de dix-huit ans du demandeur et ceux de son conjoint, qui sont confiés, selon le cas, à l'un ou l'autre de ces derniers, au titre de l'exercice de l'autorité parentale, en vertu d'une décision d'une juridiction étrangère dont la copie devra être produite ainsi que l'autorisation de l'autre parent de laisser le mineur venir en France.

Le regroupement ne peut être refusé que pour l'un des motifs suivants :

1° Le demandeur ne justifie pas de ressources stables et suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille. Sont prises en compte toutes les ressources du

demandeur et de son conjoint indépendamment des prestations familiales. L'insuffisance des ressources ne peut motiver un refus si celles-ci sont supérieures au salaire minimum de croissance :

2° Le demandeur ne dispose ou ne disposera à la date d'arrivée de sa famille en France d'un logement considéré comme normal pour une famille comparable vivant en France.

Peut être exclu du regroupement familial :

1° Un membre de la famille dont la présence en France constituerait une menace pour l'ordre public ;

2° Un membre de la famille atteint d'une maladie inscrite au règlement sanitaire international ;

3° Un membre de la famille résidant sur le territoire français.

Le regroupement familial est sollicité pour l'ensemble des personnes (*loi n° 98-349, 11 mai 1998, article 21*) « désignées aux alinéas précédents ». Un regroupement partiel peut être autorisé pour des motifs tenant à l'intérêt des enfants.

(*loi n° 93-1027, 24 août 1993*) L'enfant pouvant bénéficier du regroupement familial est celui qui répond à la définition donnée à l'avant-dernier alinéa de l'article 15.

II.— L'autorisation d'entrer sur le territoire dans le cadre de la procédure de regroupement familial est donnée par le représentant de l'État dans le département, après vérification par l'Office des migrations internationales des conditions de ressources et de logement, et après avis motivé sur ces conditions du maire de la commune, de résidence de l'étranger ou du maire de la commune où il envisage de s'établir.

(*loi n° 98-349, 11 mai 1998, article 21*) Pour s'assurer du respect des conditions de logement, les agents de l'Office des migrations internationales procèdent à des vérifications sur place. Ils ne peuvent pénétrer, dans le logement qu'après s'être assurés du consentement donné par écrit de son occupant. En cas de refus de l'occupant, les conditions de logement permettant le regroupement familial sont réputées non remplies. Lorsque ces vérifications n'ont pas pu être effectuées parce que le demandeur ne disposait pas encore du logement nécessaire au moment de la demande, le regroupement familial peut être autorisé si les autres conditions sont remplies et après que l'Office des migrations internationales a vérifié sur pièces les caractéristiques du logement et la date à laquelle le demandeur en aura la disposition.

(*loi n° 93-1027, 24 août 1993*) À l'issue de cette instruction, l'Office communique le dossier au maire et recueille son avis.

Cet avis est réputé favorable à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la communication du dossier.

Le représentant de l'État dans le département statue sur la demande dans un délai de six mois à compter du dépôt par l'étranger du dossier complet de cette demande.

La décision du représentant de l'État dans le département autorisant l'entrée

des membres de la famille sur le territoire national est caduque si le regroupement n'est intervenu dans un délai fixé par voie réglementaire.

III.— Les membres de la famille, entrés régulièrement sur le territoire français au titre du regroupement familial, reçoivent de plein droit un titre de séjour de même nature que celui détenu par la personne qu'ils sont venus rejoindre, dès qu'ils sont astreint à la détention d'un tel titre.

Alinéa 2 supprimé (*loi n° 98-349, 11 mai 1998, article 21*).

(*loi n° 93-1027, 24 août 1993*) IV.— En cas de rupture de vie commune, le titre de séjour mentionné au III qui a été remis au conjoint d'un étranger peut, pendant l'année suivant sa délivrance, faire l'objet soit d'un refus de renouvellement, s'il s'agit d'une carte de séjour temporaire, soit d'un retrait, s'il s'agit d'une carte de résident.

Alinéa 2 supprimé (*loi n° 98-349, 11 mai 1998, article 21*).

(*loi n° 93-1027, 24 août 1993*) V.— Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article.

Article 30.— Lorsqu'un étranger polygame réside sur le territoire français avec un premier conjoint, le bénéfice du regroupement familial ne peut être accordé à un autre conjoint. Sauf si cet autre conjoint est décédé ou déchu de ses droits parentaux, ses enfants ne bénéficient pas non plus du regroupement familial.

Le titre de séjour sollicité ou obtenu par un autre conjoint est, selon le cas, refusé ou retiré. Le titre de séjour d'un ressortissant étranger polygame qui a fait venir auprès de lui plus d'un conjoint ou des enfants autres que ceux du premier conjoint ou d'un autre conjoint décédé ou déchu de ses droits parentaux, lui est retiré.

Article 30 *bis*.— Le titre de séjour délivré à la personne autorisée à séjourner au titre du regroupement familial confère à son titulaire, dès la délivrance de ce titre, le droit d'exercer toute activité professionnelle de son choix dans le cadre de la législation en vigueur.

CHAPITRE VIII

des demandeurs d'asile

(*Loi n° 93-1027, 24 août 1993*)

(...)

Article 31 *bis*.— L'examen de la demande d'admission au titre de l'asile présentée à l'intérieur du territoire français relève du représentant de l'État dans le département et, à Paris, du préfet de police.

L'admission ne peut être refusée au seul motif que l'étranger est démuné des documents et des visas mentionnés à l'article 5.

Sous réserve du respect des dispositions de l'article 33 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 précitée, modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967, l'admission en France d'un demandeur d'asile ne peut être refusée que si :

1° L'examen de la demande d'asile relève de la compétence d'un autre État, en application des stipulations de la convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée auprès d'un État membre des Communautés européennes ou du chapitre VII du titre II de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, ou d'engagements identiques à ceux prévus par la convention de Dublin souscrits avec d'autres États conformément à la déclaration annexée au procès-verbal de la conférence de signature de la convention du 15 juin 1990, à compter de leur entrée en vigueur.

2° S'il est établi que le demandeur d'asile est effectivement admissible dans un État autre que celui où il redoute d'être persécuté, dans lequel il peut bénéficier d'une protection effective, notamment contre le refoulement ;

3° La présence en France de l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public ;

4° La demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente.

(loi n° 97-396, 24 avril 1997, article 11) Constitue, en particulier, un recours abusif aux procédures d'asile la présentation frauduleuse de plusieurs demandes d'admission au séjour au titre de l'asile sous des identités différentes.

Les dispositions du présent article ne font pas obstacle au droit souverain de l'État d'accorder l'asile à toute personne qui se trouverait néanmoins dans l'un des cas mentionnés aux 1° et 4° du présent article.

(loi n° 93-1417, 30 décembre 1993) Dans le cas où l'admission au séjour lui a été refusée pour l'un des motifs visés aux 2° et 4° du présent article, le demandeur d'asile peut saisir l'Office français de protection des réfugiés et apatrides d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié.

(...)

ANNEXE XV

**ASPECTS JURIDIQUES ET PRATIQUES DE LA
MOTIVATION**

DES REFUS DE VISAS

Par Mattias Guyomar

(Conférence des ambassadeurs, 28 août 1998)

Par sa décision « Ngako Jeuga » du 28 février 1986, le Conseil d'État avait considéré que les décisions de refus de visa ne pouvaient être regardées comme une mesure de police au sens de la loi du 11 juillet 1979 et n'étaient dès lors pas soumises à l'obligation de motivation expresse instituée par cette loi. Le Conseil d'État avait en effet considéré que « *en l'absence de toute disposition conventionnelle législative ou réglementaire déterminant les cas où le visa peut être refusé à un étranger désirant se rendre en France, et eu égard à la nature d'une telle décision, les autorités françaises à l'étranger disposent d'un large pouvoir d'appréciation à cet égard et peuvent se fonder non seulement sur des motifs tenant à l'ordre public, mais sur toute considération d'intérêt général* ».

La loi du 9 septembre 1986 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France a consacré cette exception au principe de la motivation en disposant, dans son article 16, que « *par dérogation aux dispositions de la loi du 11 juillet 1979, les décisions de refus de visa d'entrée en France, prises par les autorités diplomatiques ou consulaires, ne sont pas motivées* ».

La loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile marque une rupture par rapport à la pratique consulaire : certes, elle confirme le principe de l'exception à l'obligation de motiver mais elle instaure huit cas de dérogation à cette exception. Cette règle figure désormais dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 dont l'article 5 comprend le paragraphe suivant : « *Par dérogation aux dispositions de la loi du 11 juillet 1979, les décisions de refus de visa d'entrée en France, prises par les autorités diplomatiques ou consulaires, ne sont pas motivées sauf dans les cas où le visa est refusé à un étranger appartenant à l'une des catégories suivantes et sous réserve de considérations tenant à la sûreté de l'État* ». Suit l'énoncé des huit catégories d'étrangers pour lesquels les décisions de refus de visa doivent être motivées : membres de la famille des ressortissants communautaires, conjoints, enfants de moins de 21 ans ou à charge et ascendants de ressortissants français, bénéficiaires d'une autorisation de regroupement familial, travailleurs autorisés à exercer une activité salariée, personnes signalées au SIS, étudiants venant en France pour y suivre des études supérieures dans un établissement public ou privé reconnu par l'État, ainsi que certaines personnes mentionnées à l'article 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Avant de parler des implications pratiques de cette nouvelle obligation, il faut souligner que la loi du 11 mai 1998 a avant tout confirmé le principe de l'exception à l'obligation de motiver. Le refus de visa reste en effet une décision d'une nature particulière.

IMPLICATIONS PRATIQUES

Les implications pratiques de l'obligation de motiver sont de trois ordres :

– il s'agit dans un premier temps d'apprécier si la décision de refus entre ou non dans le champ d'application de l'article 5-1° de l'ordonnance. C'est une étape supplémentaire l'instruction des demandes. Il convient de clairement distinguer cette première phase consistant à vérifier si le refus de visa est ou non soumis à l'obligation de motiver de la seconde phase d'instruction au fond des demandes. Qu'une décision ne soit pas soumise à motivation ne préjuge ainsi en rien de l'octroi ou du refus du visa. Pour prendre l'exemple délicat du visa étudiant, le départ opéré entre les catégories de demandeurs dans le champ d'application de l'article 5-1° et celles n'y entrant pas n'a aucune incidence sur le sens de la décision finale. Ce n'est pas parce qu'un demandeur de visa étudiant ne répond pas aux critères posés par la loi du 11 mai 1998 (qu'il suive des études supérieures dans un établissement public ou privé reconnu par l'État) que le visa lui sera automatiquement refusé.

– il s'agit ensuite de préparer la motivation de la décision de refus. La motivation directement assurée par les postes consulaires dans un cas seulement : en cas de non-présentation des pièces justificatives permettant d'établir la qualité dont se prévaut le demandeur de visa. Dans tous les autres cas de refus, le poste consulaire doit consulter la sous-direction de la circulation des étrangers. Cette procédure ajoute une étape supplémentaire dans le processus de décision. Il convient de veiller à ce que la décision de refus soit cependant notifiée au demandeur moins de quatre mois après le dépôt de sa demande afin d'éviter que ne survienne une décision implicite rejet. Il serait en effet paradoxal que l'attention portée à la motivation d'une décision de refus ne débouche sur une décision implicite qui, par définition, n'est pas motivée.

– il s'agit enfin de notifier la décision de refus. L'une des répercussions principales de l'obligation de motiver est la nécessité de notifier par écrit le refus de visa. Cette nouvelle obligation pourrait être mise à profit pour que soit prévue la notification écrite de l'ensemble des décisions de refus, y compris celles échappant à l'obligation de motiver. Certes, cela impliquerait de profondes modifications dans la pratique des postes consulaires qui recourent encore principalement à la notification orale. Pour des questions de sécurité juridique (plus précisément de déclenchement du délai de recours contentieux), il serait cependant souhaitable que soit systématiquement conservé un récépissé daté et signé de la totalité des décisions de refus. Il convient au moins de prévoir une telle procédure pour les refus motivés.

Reste un point à préciser. La décision de refus de visa n'a pas à être motivée dès lors qu'elle se fonde sur des considérations tenant à la sûreté de l'État même si elle concerne une des huit catégories prévues à l'article 5-1°. Il s'agit là d'une exception aux dérogations apportées à l'exception générale.

La difficulté tient à la définition de cette notion de « sûreté de l'État ». Il convient de lui donner une portée relativement réduite. La sûreté de l'État ne saurait ainsi recouper les considérations touchant à l'ordre public ou à la sécurité publique qui peuvent faire l'objet d'une motivation expresse. L'exception ne doit en effet concerner que les situations pour lesquelles la motivation conduirait les autorités françaises à compromettre la nécessaire discrétion inhérente aux questions touchant à la sûreté de l'État.

Afin de donner un aperçu du contenu de la notion, qu'il convient d'apprécier au cas par cas, il pourra être utilement fait référence aux trois premiers titres du livre quatrième du nouveau code pénal portant sur les crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique. Ces trois titres sont respectivement consacrés aux atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, au terrorisme et aux atteintes à l'autorité de l'État.

Les implications juridiques sont de trois ordres

– la notification écrite amène à appréhender avec encore davantage d'attention la question de la compétence de l'auteur signataire de la décision de refus. Le décret du 13 janvier 1947 relatif aux attributions des consuls en matière de passeports a été modifié par le décret du 9 juillet 1998. Il faut désormais strictement veiller à ce que l'agent qui signe la décision de refus de visa (cela vaut bien entendu également pour la signature des visas) ait régulièrement reçu délégation de compétence du consul.

– la deuxième incidence est relative au risque contentieux. La motivation risque en effet d'induire une augmentation des recours administratifs et contentieux. Afficher les motifs d'une décision de refus incite en effet à les contester. Mais il s'agit de la conséquence normale du souci de transparence qui a animé le législateur. Il faut rappeler que la nouvelle exigence formelle ajoute aux cas d'illégalité interne la possibilité d'illégalités externes, Il convient dès lors de veiller scrupuleusement à la forme de la motivation. Elle doit être à la fois claire et précise, concise et complète. Si les motivations stéréotypées ne sont pas exclues (ce qui facilite la tâche des services qui peuvent recourir à des formulaires pré-rédigés), la motivation doit toutefois être adaptée aux circonstances de l'espèce et comporter les éléments d'information et de détails propres à chaque demandeur ;

– la dernière conséquence est liée à la légalité interne des décisions de refus. Il s'agit, d'une certaine manière, en imposant l'obligation de motiver, non seulement de permettre à l'étranger demandeur d'avoir connaissance des motifs du refus qui lui est opposé mais aussi de limiter la pratique des refus abusifs que l'opacité des pratiques antérieures facilitait. Pour les catégories énumérées par le législateur, les motifs légaux de refus se trouvent ainsi limités : inscription au SIS (motif valable uniquement pour les refus de visa de court séjour), non-présentation des justificatifs attestant de la qualité dont se prévaut le demandeur, menace à l'ordre public, détournement de procédure, caractère frauduleux du mariage, non-respect des conditions sanitaires requises. Les motifs de refus opposés aux demandeurs de visa étudiant sont spécifiques. Deux exigences particulières pèsent sur les postes au moment de l'instruction des demandes. En cas de refus, celui-ci ne peut se fonder que sur des éléments certains et clairement établis et en aucun cas sur des hypothèses ou même de fortes présomptions. Enfin, dans tous les cas, il convient de s'assurer que la décision de refus ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit du demandeur au respect de sa vie privée et familiale.

N°1803. - RAPPORT D'INFORMATION de M. Yves TAVERNIER
déposé en application de l'article 146 du Règlement par *la commission des finances* sur les moyens des services des visas.

- (1) *Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.*
- (2) *Convention d'application du 19 juin 1990 de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, étendu par la suite à plusieurs autres États (voir première partie, I.C.). L'ensemble constitué par cette convention et l'accord du 14 juin 1985 est communément appelé « accords de Schengen ».*
- (3) *Par exemple, convention relative à l'établissement des Suisses en France de 1882.*
- (4) *Article 19, paragraphe II de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France (voir infra C.I.b et annexe XIV).*
- (5) *Voir article 5 point c de la convention de Schengen (texte reproduit en annexe XII).*
- (6) *Accord du 27 décembre 1968 relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour en France des ressortissants algériens et de leurs familles, modifié en 1984, 1985 et 1994.*
- (7) *Échange de notes du 29 janvier 1964 sur le régime de circulation des personnes, modifié en 1983 puis en 1991.*
- (8) *Texte reproduit à l'annexe XI.*
- (9) *Exemples : accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie portant suppression de l'obligation de visa de court séjour signées à Paris le 28 juillet 1995, ou encore accord avec le Gouvernement de la République du Costa Rica relatif à la suppression de l'obligation de visa de court séjour, signé à San José de Costa Rica, le 16 juin 1998, ou encore accord sous forme d'échange de lettres avec le Gouvernement de la République de Bulgarie relatif à la suppression de visa de court séjour pour les titulaires de passeport diplomatique signées à Paris le 27 mai 1998, etc.*
- (10) *Par exemple, résolution du Conseil du 20 juin 1994 concernant la limitation de l'admission à des fins d'emploi de ressortissants de pays tiers sur le territoire des États membres, ou bien action commune 96/197/JAI du 4 mars 1996 adoptée par le Conseil relative au régime du transit aéroportuaire, ou encore recommandation 96/C 80/01 du 4 mars 1996 du Conseil relative à la coopération consulaire locale en matière de visa.*
- (11) *Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.*
- (12) *Convention d'application du 19 juin 1990 de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, étendu par l'accord du 27 novembre 1990 à l'Italie, par l'accord du 26 janvier 1991 à l'Espagne, par l'accord du 25 juin 1991 au Portugal, par l'accord du 6 novembre 1992 à la Grèce, par l'accord du 28 avril 1995 à l'Autriche, et par l'accord du 19 décembre 1996 à la Finlande, à la Suède et au Danemark.*
- (13) *Les États « Schengen » distinguent l'entrée en vigueur qui correspond à un concept juridique de droit international (la date est définie sur la base de celle du dépôt des instruments de ratification de toutes les parties contractantes) et la mise en vigueur, qui relève d'une décision du comité exécutif et qui peut s'effectuer en plusieurs étapes.*
- (14) *Exemples : accord franco-italien, signé le 3 octobre 1997 à Chambéry, accord franco-allemand, signé le 9 octobre 1997 à Montdorf-les-Bains.*
- (15) *Voir annexe VIII.*
- (16) *Idem.*
- (17) *Le ministère des affaires étrangères français a publié l'instruction consulaire commune, qui ne constitue pas une circulaire, mais un engagement politique ayant vocation à être transposé en droit interne, donc, en toute logique, dans l'instruction générale sur les visas (voir première partie D).*
- (18) *Voir annexe VIII ; disposition entrée en vigueur le 8 août 1996, six mois après l'adoption de spécifications techniques complémentaires par décision non publiée en date du 7 février 1996.*
- (19) *Au début de 1999, l'Italie a décidé de régulariser 250.000 étrangers en situation irrégulière, tandis que la France, pour sa part, a régularisé le séjour d'environ 80.000 personnes.*
- (20) *Conseil constitutionnel, décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 sur la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.*
- (21) *Commission d'accès aux documents administratifs, affaire n° 87-389, 1987, « GISTI » ; affaire n° 90-1026 du 27 septembre 1990, « Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) ».*
- (22) *Conseil d'État, 15 février 1997, « Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) ».*
- (23) *Journal officiel – Lois et décrets en date du 13 décembre 1998, page 18768.*
- (24) *Ce décret a été modifié une première fois par le décret n° 95-1005 du 5 septembre 1995, et une seconde fois par le décret n° 98-583 du 9 juillet 1998, qui en a changé, en particulier, le titre. Texte consolidé reproduit en annexe XI.*
- (25) *Voir, pour un exemple récent, l'arrêté du 24 juillet 1998 limitant la liste des chefs de poste pouvant délivrer des visas en Allemagne (Berlin, Francfort, Hambourg et Munich), en Belgique (Bruxelles), en Espagne (Madrid et Barcelone), en Italie (Rome et Milan) et au Portugal (Lisbonne).*

- (26) Voir arrêté du 1er juin 1999 relatif à la délivrance des visas aux ressortissants algériens.
- (27) Texte reproduit en annexe XII.
- (28) Délibération n° 88-80 du 5 juillet 1998, complétée par la délibération n° 89-75 du 11 juillet 1989.
- (29) Philippe Bernard et Nathaniel Herzberg, « Les visas sont le principal verrou de l'immigration », *Le Monde*, 11 décembre 1997 (voir annexe VII).
- (30) Décret n° 53-934 du 30 septembre 1953, article premier, alinéa 5 ; Conseil d'État, 4 mai 1988, « Plante ».
- (31) Tribunal administratif d'Amiens, 5 juillet 1993, « Guadi ».
- (32) Conseil d'État, 28 février 1986, « Ngako Jeuga ».
- (33) Conseil d'État, 18 mars 1994, « Abdellah ».
- (34) Conseil d'État, 7 octobre 1994, « Ben Hadj Salem ».
- (35) Conseil d'État, section, 10 avril 1992, « Aykan ».
- (36) Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration, Pour une politique de l'immigration juste et efficace, Paris, 1997, page 58.
- (37) Voir, par exemple, l'intervention de notre collègue Jacques Masdeu-Arus lors de la première séance du 10 décembre 1997, Journal officiel – Débats de l'Assemblée nationale, 11 décembre 1997, pages 7243-7244, ou bien celle du sénateur Paul Masson, rapporteur du projet de loi, lors de la séance du 27 janvier 1998, Journal officiel – Débats du Sénat, 28 janvier 1998, page 441.
- (38) Sur les conséquences juridiques et pratiques de cette motivation voir l'analyse reproduite en annexe XV.
- (39) Journal officiel du 12 février 1994.
- (40) Journal officiel du 23 octobre 1997.
- (41) Article 12 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 dans sa rédaction issue de la loi du 11 mai 1998.
- (42) Circulaire du 13 juillet 1998 relative à la délivrance des protocoles d'accueil aux organismes d'accueil de scientifiques étrangers.
- (43) Journal officiel du 8 juillet 1999.
- (44) Libellé du questionnaire reproduit en annexe III.
- (45) Selon une enquête réalisée par le ministère des affaires étrangères sur l'année 1997.
- (46) À distinguer du réseau consulaire honoraire constitué par l'ensemble des personnes de la société civile à qui le ministère des affaires étrangères confère une partie des pouvoirs consulaires (voir infra).
- (47) Alep (Syrie), Bâle (Suisse), Belem (Brésil), Calcutta (Inde), Gaborone (Botswana), Lausanne (Suisse), Majunga (Madagascar) et Sfax (Tunisie).
- (48) Florence et Gênes (Italie), Gibraltar (Royaume-Uni), Malaga (Espagne).
- (49) Réponse du ministère des affaires étrangères à une question écrite déposée par le sénateur Pierre Biarnes (groupe socialiste) n° 20811 publiée au Journal officiel – Questions du Sénat en date du 16 avril 1992.
- (50) Damas pour Alep, Berne pour Bâle, Brasilia pour Belem, Delhi pour Calcutta, Genève pour Lausanne, Tunis pour Sfax ; Rome pour Florence, Windhoek pour Gaborone, Londres pour Gibraltar, Tananarive pour Majunga, Séville pour Malaga.
- (51) Article 8 C du traité instituant la Communauté européenne tel que modifié par le traité sur l'Union européenne, devenu article 20 du traité instituant la Communauté européenne tel que modifié par le traité d'Amsterdam : « Tout citoyen de l'Union bénéficie sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État. Les États membres établissent entre eux les règles nécessaires et engagent les négociations internationales requises en vue d'assurer cette protection ».
- (52) Décision n° 95/533/CE du 19 décembre 1995 des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil concernant la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentations diplomatiques et consulaires, Journal officiel des Communautés européennes n° L 314 du 28 décembre 1995.
- (53) Voir texte du questionnaire reproduit en annexe III et bilan des réponses par poste en annexe IV.
- (54) Voir infra troisième partie III, sur le cas malien.
- (55) Voir reportage sur un jour ordinaire au service des visas de Rabat au Maroc reproduit en annexe IX.
- (56) Voir quatrième partie I.C.
- (57) Commission d'enquête chargée de recueillir des informations sur les régularisations d'étrangers en situation irrégulière opérées depuis le 1er juillet 1997, De la non-régularisation au non-éloignement, un risque majeur pour l'intégration et la cohésion nationale : les « clandestins officiels », *Les rapports du Sénat*, 1997-1998, n° 470, 3 juin 1998.
- (58) Live Yu-Sion, « Des Chinois de toutes origines », in Philippe Dewitte, direction, Immigration et intégration : l'état des savoirs, Paris, Découverte et Syros, 1999, pages 143 à 147.
- (59) Véronique Poisson, La migration chinoise en France, Centre français d'études de la Chine contemporaine (Hong-Kong).
- (60) D'après une dépêche de l'agence Xinhua, plus d'un million de touristes chinois se seraient rendus à l'étranger en 1997, soit 5,6 % de plus qu'en 1996.
- (61) Les chiffres donnés pour les visas délivrés à destination des DOM-TOM, pour les visas officiels et pour les visas délivrés pour le compte et à destination de pays représentés sont issus des chiffres des différentes catégories de visas énumérées auparavant. Le total ne les reprend donc pas.
- (62) Environ 450 francs.
- (63) En Chine, chaque province, chaque grande ville, dispose d'un bureau chargé des relations avec l'étranger.
- (64) Les chiffres donnés pour les visas délivrés à destination des DOM-TOM, pour les visas officiels et pour les

visas délivrés pour le compte et à destination de pays représentés sont issus des chiffres des différentes catégories de visas énumérées auparavant. Le total ne les reprend donc pas.

(65) *Déclaration du Premier ministre, M. Lionel Jospin, sur TFI, le 29 septembre 1997.*

(66) *La rédaction de l'article 6 bis du décret du 13 janvier 1947 résulte du décret n° 95-1005 du 5 septembre 1995.*

(67) *Voir article reproduit en annexe V.*

(68) *Voir quatrième partie I.*

(69) *Journal officiel du 16 septembre 1998.*

(70) *En 1998, l'activité suscitée par les actes d'état civil augmentait de 44 % par rapport à 1997 et le nombre de passeports délivrés croissait de 22 %.*

(71) *Les services compétents du ministère de l'intérieur ont mis au point une base de données SINDBAD recensant les modèles de documents officiels dans le monde entier.*

(72) *Adresse électronique : www.shanghabc.com/consulfrance/*

(73) *Adresse électronique : www.diplomatie.gouv.fr*

(74) *La présente convention est entrée en vigueur le 1er septembre 1993 et mise en vigueur le 26 mars 1995 (décision du comité exécutif en date du 22 décembre 1994).*