



N° 3764

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 février 2007

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur la politique européenne des visas*  
**(documents E 2811, E 3023, E 3159 et E 3208),**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. THIERRY MARIANI,

Député.

---

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

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Pierre Lequiller, président ; MM. Jean-Pierre Abelin, Mme Elisabeth Guigou, M. Christian Philip, vice-présidents ; MM. François Guillaume, Jean-Claude Lefort, secrétaires ; MM. Alfred Almont, François Calvet, Mme Anne-Marie Comparini, MM. Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Nicolas Dupont-Aignan, Jacques Floch, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Robert Lecou, Pierre Lellouche, Guy Lengagne, Louis-Joseph Manscour, Thierry Mariani, Philippe-Armand Martin, Jacques Myard, Christian Paul, Axel Poniatowski, Didier Quentin, André Schneider, Jean-Marie Sermier, Mme Irène Tharin, MM. René-Paul Victoria, Gérard Voisin.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>PREMIERE PARTIE : UNE POLITIQUE DES VISAS « COMMUNAUTARISEE » DEPUIS LE TRAITE D'AMSTERDAM .....</b>	<b>9</b>
<b>I. LA POLITIQUE FRANÇAISE DE DELIVRANCE DES VISAS A L'HEURE DE LA BIOMETRIE .....</b>	<b>11</b>
<b>A. La stabilité du nombre de visas délivrés.....</b>	<b>11</b>
<b>B. L'introduction de la biométrie.....</b>	<b>13</b>
<b>C. L'externalisation de certaines opérations.....</b>	<b>14</b>
<b>D. Les dysfonctionnements relevés par le « rapport     Chartier ».....</b>	<b>15</b>
<b>II. UNE POLITIQUE LARGEMENT « COMMUNAUTARISEE » DEPUIS LE TRAITE D'AMSTERDAM.....</b>	<b>17</b>
<b>A. Une harmonisation poussée des politiques des visas     des Etats membres .....</b>	<b>17</b>
<b>1) Les prémices de la politique européenne des visas : les         accords de Schengen.....</b>	<b>17</b>

2) La « communautarisation » de l'acquis de Schengen opérée par le traité d'Amsterdam.....	18
3) Un acquis communautaire important.....	19
<b>B. L'élargissement de l'espace Schengen aux nouveaux Etats membres.....</b>	<b>20</b>
<b>DEUXIEME PARTIE : LA REFORME DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DES VISAS.....</b>	<b>23</b>
<b>I. LE SYSTEME D'INFORMATION SUR LES VISAS.....</b>	<b>25</b>
<b>A. La proposition de règlement relative au système d'information sur les visas .....</b>	<b>26</b>
1) <b>La proposition initiale de la Commission .....</b>	<b>27</b>
a) Les données enregistrées .....	27
b) Les règles d'accès au VIS .....	27
c) La saisie des données par les autorités chargées des visas.....	27
d) L'utilisation des données.....	28
e) Fonctionnement du VIS et responsabilités .....	29
f) Les règles relatives à la protection des données.....	30
2) <b>Les difficultés soulevées par cette proposition .....</b>	<b>31</b>
a) La nécessité d'un recours systématique à la biométrie lors des contrôles aux frontières extérieures .....	32
b) L'enregistrement des données relatives aux répondants et aux invitants .....	33
c) Le transfert des données aux pays tiers .....	33
d) Les délais de consultation du VIS .....	34
<b>B. L'accès des services chargés de la sécurité intérieure au système d'information sur les visas.....</b>	<b>34</b>
<b>II. LE CODE COMMUNAUTAIRE DES VISAS .....</b>	<b>37</b>
<b>A. Une proposition visant à simplifier et à actualiser le cadre juridique existant.....</b>	<b>37</b>
1) <b>Une codification bienvenue... ..</b>	<b>37</b>
2) <b>...qui ne s'opère pas à droit constant.....</b>	<b>38</b>
<b>B. Les difficultés soulevées par cette proposition .....</b>	<b>40</b>
1) <b>L'obligation générale de notifier et motiver les décisions de refus .....</b>	<b>40</b>

2) La modification de la procédure de consultation préalable à la délivrance de visas .....	42
3) La suppression de la faculté d'imposer une obligation de visa de transit aéroportuaire à certaines nationalités .....	43
<b>C. Les améliorations qui pourraient être apportées au texte .....</b>	<b>43</b>
1) Créer un portail internet commun pour l'espace Schengen.....	44
2) Rendre la conclusion d'accords de représentation obligatoire dans certains cas.....	44
<b>III. LA MODIFICATION DES INSTRUCTIONS CONSULAIRES COMMUNES .....</b>	<b>45</b>
<b>A. L'introduction des données biométriques dans la procédure de délivrance des visas .....</b>	<b>45</b>
1) Les avantages liés à l'introduction de la biométrie.....	45
2) Le relevé des identifiants biométriques .....	47
a) Une prise d'empreintes limitée à la première demande .....	47
b) Des exemptions discutables.....	48
<b>B. Les modalités d'organisation des consulats : vers des consulats européens communs ? .....</b>	<b>49</b>
1) La « représentation limitée » .....	50
2) L'hébergement par un autre Etat membre .....	51
3) Les centres communs de traitement des demandes de visa .....	51
4) L'encadrement du recours à l'externalisation.....	53
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>57</b>
<b>TRAVAUX DE LA DELEGATION .....</b>	<b>59</b>
<b>CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION .....</b>	<b>61</b>
<b>ANNEXE : Liste des personnes entendues par le rapporteur .....</b>	<b>65</b>



Mesdames, Messieurs,

La politique des visas poursuit deux objectifs potentiellement contradictoires, car elle est un instrument de politique étrangère, au service des relations que la France entretient avec les pays tiers, et un outil de prévention de l'immigration illégale. Les consulats sont, du fait de cette ambivalence, à la fois la vitrine de la France et les avant-postes de notre politique de maîtrise des flux migratoires.

La politique française de délivrance des visas s'inscrit aujourd'hui largement dans un cadre communautaire. Près de 90 % des visas délivrés par nos postes diplomatiques et consulaires sont en effet des visas Schengen, ce qui fait de notre pays l'un des acteurs majeurs de l'espace Schengen.

Les réformes de la politique européenne des visas en cours d'examen par le Conseil et le Parlement européen auront donc des conséquences importantes pour la France, de même que l'élargissement de l'espace Schengen aux nouveaux Etats membres, envisagé à la fin de l'année 2007 pour les frontières terrestres et maritimes, et d'ici mars 2008 pour les aéroports. Ces réformes sont liées à l'introduction de la biométrie dans les visas et à la volonté de renforcer la lutte contre le terrorisme, à la suite des attentats du 11 septembre 2001, suivis par ceux de Madrid et de Londres. Les plus importantes sont relatives à la mise en place d'une base européenne de données concernant les visas, le système d'information sur les visas (appelé VIS – *visa information system*), et de « centres communs de traitement des demandes de visa », qui ouvrent la perspective de consulats européens.

Le présent rapport est consacré à l'analyse des quatre propositions de textes – trois règlements et une décision –

concernant la politique européenne des visas que la Commission européenne a déposées en 2005 et en 2006 :

- une proposition de règlement créant un système d'information sur les visas<sup>(1)</sup> (VIS) et une proposition de décision concernant l'accès des autorités des Etats membres et de l'office européen de police (Europol) à ce nouveau système d'information<sup>(2)</sup> ;

- une proposition de règlement modifiant les instructions consulaires communes (ICC), en liaison avec l'introduction d'éléments d'identification biométriques et de dispositions relatives à l'organisation de la réception des demandes de visas<sup>(3)</sup> ;

- une proposition de règlement établissant un code communautaire des visas<sup>(4)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour, COM (2004) 835 final/n° E 2811.

<sup>(2)</sup> Proposition de décision du Conseil concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités des Etats membres compétentes en matière de sécurité intérieure et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière, COM (2005) 600 final/n° E 3023.

<sup>(3)</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les instructions consulaires communes adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière, en liaison avec l'introduction d'éléments d'identification biométriques et de dispositions relatives à l'organisation de la réception et du traitement des demandes de visa, COM (2006) 269 final/n° E 3159.

<sup>(4)</sup> Projet de proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire des visas, COM (2006) 403 final/n° E 3208.

**PREMIERE PARTIE :  
UNE POLITIQUE DES VISAS  
« COMMUNAUTARISEE » DEPUIS LE TRAITE  
D'AMSTERDAM**

Une grande partie de la politique des visas relève, depuis le traité d'Amsterdam, des compétences communautaires. Un visa uniforme, le « visa Schengen », a été mis en place pour les courts séjours avec un tarif commun, la liste des pays dont les ressortissants sont soumis à visa ou non est commune à l'ensemble des Etats membres et des « instructions consulaires communes » ont été élaborées pour harmoniser les procédures et les critères de délivrance des visas.

La mise en œuvre de cette politique relève cependant des Etats membres, qui restent responsables de la réception et du traitement des demandes de visa, de même que de l'organisation de leurs consulats. La politique française de délivrance des visas, bien que largement inscrite dans un cadre européen, continue ainsi de faire l'objet de débats.



## **I. LA POLITIQUE FRANÇAISE DE DELIVRANCE DES VISAS A L'HEURE DE LA BIOMETRIE**

Au-delà de la stabilité du nombre de visas délivrés, la politique française des visas connaît des évolutions significatives, liées à l'introduction progressive de la biométrie, qui devrait être généralisée en 2007-2008, et au développement du recours à des prestataires de services extérieurs. Elle continue de faire l'objet de débats importants, comme l'illustre le rapport présenté par la commission des Finances de l'Assemblée nationale en octobre 2006, qui a mis en évidence des dysfonctionnements significatifs.

### **A. La stabilité du nombre de visas délivrés**

En 2005, la France a délivré 2 053 378 visas, soit une très légère diminution, de 0,3 %, par rapport à 2004<sup>(5)</sup>. Ce nombre représente environ 20 % des visas délivrés par l'ensemble des Etats membres de l'espace Schengen, ce qui fait de notre pays l'un des acteurs majeurs de l'espace Schengen. Cette même année, les 1 896 219 visas Schengen délivrés ont représenté 92,3 % du nombre total de visas délivrés par la France.

Le taux de refus de visas s'est établi à 14,8 % en 2005, soit une baisse sensible par rapport aux années précédentes (18,1 % en 2004 et 33,1 % en 2002). Il reste cependant élevé par comparaison avec nos partenaires européens (11 % en moyenne dans l'espace Schengen) et cette baisse est en partie la conséquence de l'introduction, au 1<sup>er</sup> janvier 2003, de la mesure de paiement préalable des frais de dossier, qui s'est traduite par une baisse importante de la demande de visas : la France a reçu 2 411 370 demandes de visas en 2005, soit 4,1 % de moins qu'en

---

<sup>(5)</sup> Les informations figurant dans les développements qui suivent proviennent du troisième rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration, établi en application de l'article L-111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, publié par le Gouvernement en décembre 2006.

2004 et moins 20,8 % par rapport à 2002. Ces demandes ont été instruites par 730 agents dans plus de 200 postes diplomatiques et consulaires.

**NOMBRE DE VISAS DEMANDES, DELIVRES ET REFUSES PAR LES POSTES  
RECEVANT PLUS DE 30 000 DEMANDES PAR AN**

POSTES	Demandés	Délivrés	Refusés	Refus	Taux délivrance
<b>TOTAL</b>	<b>2 344 617</b>	<b>2 038 888</b>	<b>250 476</b>	<b>10,94 %</b>	<b>89,06 %</b>
MOSCOU	259 004	252 209	5 589	2,17 %	97,83 %
ALGER	159 342	89 268	58 595	39,63 %	60,37 %
ISTANBUL	106 083	102 426	3 317	3,14 %	96,86 %
PEKIN	102 506	93 397	6 842	6,83 %	93,17 %
TUNIS	84 221	73 781	9 920	11,85 %	88,15 %
LONDRES	79 190	72 017	694	0,95 %	99,05 %
CASABLANCA	73 181	61 494	11 303	15,53 %	84,47 %
TAIPEI	70 726	70 568	43	0,06 %	99,94 %
ANNABA	53 138	27 750	23 001	45,32 %	54,68 %
GENEVE	43 586	42 632	937	2,15 %	97,85 %
KIEV	42 793	38 527	4 584	10,63 %	89,37 %
BOMBAY	42 304	40 854	1 445	3,42 %	96,58 %
SHANGHAI	38 103	34 313	3 397	9,01 %	90,99 %
BEYROUTH	36 118	30 102	760	2,46 %	97,54 %
ST PETERSBOURG	34 645	34 096	370	1,07 %	98,93 %
RABAT	33 454	28 792	3 596	11,10 %	88,90 %
NEW DELHI	32 228	29 960	2 053	6,41 %	93,59 %
JOHANNESBURG	30 772	30 124	157	0,52 %	99,48 %
LE CAIRE	30 642	26 755	2 976	10,01 %	89,99 %

*Source* : Direction des Français à l'étranger et des étrangers en France, service des étrangers en France (DFAE), sous-direction de la circulation des étrangers, statistiques 2006

En raison de l'étendue de son réseau consulaire, la France est l'Etat partie à la convention Schengen qui assure le plus de représentation de ses partenaires. En 2006, 308 représentations en matière de visas Schengen sont ainsi assurées par 66 postes consulaires français (soit les deux tiers des représentations assurées par les Etats Schengen). Une dizaine de postes représentent entre dix et treize partenaires. A Minsk par exemple, la France représente quatre pays membres de l'espace Schengen ou associés : l'Espagne,

l'Islande, la Norvège et le Portugal, qui ont représenté 3 780 visas sur les 15 776 visas délivrés en 2006. Dans le monde, les pays que la France représente le plus souvent sont le Portugal, l'Espagne, la Grèce et l'Autriche. La France assure également la représentation de certains pays tiers africains ; l'activité de délivrance de visas pour le compte de ces pays ne représente cependant que 0,3 % du total des visas accordés.

Le délai moyen de délivrance des visas Schengen non soumis à consultation est en moyenne inférieur à trois jours. Il se situe entre 8 et 14 jours pour les visas Schengen soumis à consultation.

Selon une étude réalisée par le ministère des affaires étrangères, seuls 16,5 % des étrangers ressortissants de la quarantaine de pays considérés comme à fort risque migratoire, interpellés en situation irrégulière en France et ayant fait l'objet d'une reconduite à la frontière en 2005 avaient obtenu un visa. Près de 8 étrangers sur 10 peuvent accéder régulièrement au territoire français sous couvert d'un visa délivré par un autre pays membre de l'espace Schengen.

## **B. L'introduction de la biométrie**

L'introduction d'éléments d'identification biométriques – photographie d'identité et empreintes digitales des demandeurs – dans les visas, conformément à la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration et à la décision 2004/512/CE du conseil de l'Union européenne du 8 juin 2004 a débuté, à titre expérimental, en 2005. Cette opération, appelée BIODÉV 1, a commencé dans cinq postes consulaires français (Annaba, Bamako, Colombo, Minsk et San Francisco) au début de l'année 2005 et a permis la délivrance de 80 000 visas biométriques. Elle a été étendue à 20 autres postes en 2006 (Agadir, Bombay, Casablanca, Chisinau, Cotonou, Douala, Fès, Islamabad, Lagos, Le Caire, Lomé, Marrakech, Moroni, Niamey, Nouakchott, Ouagadougou, Rabat, Tanger, Tbilissi et Yaoundé).

Le rapporteur a pu constater, lors de sa mission à Minsk, que la délivrance de visas biométriques par ce poste, effective depuis avril 2005, ne pose pas de difficulté particulière, ni pour les agents concernés, ni pour les demandeurs, et qu'elle n'a pas conduit à une

augmentation des délais de délivrance. La mise en place d'un système innovant de gestion électronique de rendez-vous pour obtenir des visas, appelé « Gavroche », a même permis de résorber les problèmes de formation de files d'attente.

La biométrie dans les visas sera généralisée à partir de 2007, et le ministère des affaires étrangères s'est engagé, lors du comité interministériel de contrôle de l'immigration du 27 juillet 2005, à ce que cette généralisation soit achevée d'ici la fin de l'année 2008.

Cette introduction de la biométrie, qui rendra obligatoire la comparution personnelle de tous les demandeurs, sera financée par la réaffectation au ministère des affaires étrangères de l'équivalent de 50 % (soit 40 millions d'euros en 2006) du produit de la recette des frais de dossier des demandes de visas. Ces frais ont été relevés de 35 à 60 euros par demande, à l'initiative de la France, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007 pour les pays membres de l'espace Schengen.

Le coût complet moyen d'un visa, avant développement de la biométrie, a été évalué par le Gouvernement à près de 40 euros. Il varie cependant fortement d'un poste à l'autre, en fonction du niveau de la demande notamment. Une optimisation de l'organisation du travail a pu être réalisée dans les postes ayant une très forte activité visas (Dakar, Londres et Pékin, par exemple), tandis que les coûts observés dans les Etats membres de l'Union où le niveau de la demande est faible sont supérieurs à une centaine d'euros.

La mise en place de la biométrie entraînera une augmentation du coût d'un visa : le coût moyen d'un visa biométrique a été évalué à 60 euros au minimum (d'où l'augmentation des frais perçus décidée par les Etats membres le 27 avril 2006).

### **C. L'externalisation de certaines opérations**

Plusieurs expériences d'externalisation ont été engagées en 2005. Une vingtaine de postes ont ainsi fait appel à un prestataire de services pour la gestion de leur rendez-vous. Nos postes en Inde et au Sri Lanka ont confié à une société privée la constitution des dossiers, le paiement des frais de dossiers et la restitution des passeports. A Pékin, notre poste a confié à une quarantaine

d'agences de voyages la constitution de dossiers de demande de visas, dans le cadre d'un accord communautaire de tourisme (SDA). Cette externalisation sera étendue en 2007 aux postes susceptibles d'en tirer de véritables gains de productivité. Une externalisation est notamment envisagée à Moscou.

#### **D. Les dysfonctionnements relevés par le « rapport Chartier »**

Notre collègue Jérôme Chartier a présenté, en octobre dernier, une étude, en tant que rapporteur spécial de la commission des Finances, sur les conditions de délivrance des visas Schengen<sup>(6)</sup>. Les conclusions de cette étude sont sévères et soulignent des dysfonctionnements importants, nécessitant une « remise à plat » de notre dispositif.

Le manque de coordination entre les consulats des Etats de la zone Schengen, et entre les consulats français eux-mêmes conduit au développement du « *visa shopping* » (ou « choix du guichet »), qui consiste pour le demandeur à présenter sa demande auprès d'un consulat réputé « facile d'accès » plutôt qu'à celui du pays de destination finale. La France apparaît, à cet égard, à de nombreux étrangers comme le pays auquel il faut adresser sa demande de visas car les conditions de délivrance (en termes de facilité d'accès et de délais) semblent plus favorables.

A Moscou, par exemple, 180 agences de voyage sont accréditées auprès de notre consulat général, contre 60 auprès des Allemands, des Espagnols ou des Italiens, ceux-ci exigeant une comparution personnelle des demandeurs dans quasiment tous les cas, alors que la France n'impose pas une telle condition dans le cadre d'un voyage organisé (ce qui ne sera plus le cas avec l'introduction de la biométrie). Le taux de refus est, en outre, moins élevé que celui de nos partenaires, et les délais d'obtention d'un rendez-vous pour le dépôt du dossier sont sensiblement inférieurs : 4 jours pour la France, 14 jours pour l'Allemagne et 25 pour l'Italie. Ces disparités expliquent l'attractivité de notre consulat général, qui est, avec 252 000 visas accordés en 2006, le premier poste de délivrance au sein du réseau consulaire français et le premier

---

<sup>(6)</sup> Rapport n° 3363 de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur l'action extérieure de l'Etat.

consulat de délivrance parmi ceux des pays de l'espace Schengen représentés à Moscou. De même, il est pour le moins surprenant que le nombre de visas délivrés par le consulat général de France à Istanbul (102 426 en 2006) dépasse le nombre de visas délivrés par le consulat d'Allemagne, alors que la communauté turque est bien plus importante en Allemagne.

Le rapport souligne également l'insuffisante coopération entre les consulats français et les services du ministère de l'Intérieur, et recommande une plus grande association des personnels du ministère de l'Intérieur à l'instruction des demandes de visas. Il préconise aussi de recourir exclusivement à des agents titulaires, du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'Intérieur, en lieu et place des recrutés locaux, jugés moins sensibilisés au risque migratoire.

Les effets pervers du dispositif de retour sur recettes (50 % du produit de la recette des frais de visas serviront à financer l'équipement des postes consulaires en matière de biométrie, *cf. supra*) sont également dénoncés, au motif qu'il risquerait d'inciter les postes à faire progresser cette ressource en apparaissant localement comme le consulat où la délivrance du visa Schengen est la plus facile.

Le ministre des affaires étrangères, M. Philippe Douste-Blazy, a souscrit, dans un point de presse du 18 octobre 2006, à la plupart des remarques formulées dans ce rapport, notamment en ce qui concerne l'insuffisante collaboration entre les consulats des différents Etats Schengen et entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'Intérieur. Il a indiqué souhaiter renforcer les échanges de personnels entre le Quai d'Orsay et l'Intérieur, en affectant des agents du ministère de l'Intérieur dans certains consulats, en mettant à disposition des agents du ministère des affaires étrangères dans certaines préfectures et en développant des programmes de formation croisée.

Le ministre a confié à une équipe composée d'un préfet et d'un ambassadeur une mission de réflexion chargée de déterminer comment renforcer la coopération entre les postes consulaires du ministère des affaires étrangères et les services du ministère de l'intérieur et, plus généralement, comment accroître l'efficacité de la politique de délivrance des visas.

## **II. UNE POLITIQUE LARGEMENT « COMMUNAUTARISEE » DEPUIS LE TRAITE D'AMSTERDAM**

Le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, a conduit à une harmonisation poussée des politiques des visas des Etats membres. L'élargissement de l'espace Schengen aux nouveaux Etats membres ayant adhéré en 2004 et en 2007 représente un défi important à relever pour l'Union européenne.

### **A. Une harmonisation poussée des politiques des visas des Etats membres**

La coopération européenne en matière de visa a commencé dans le cadre des accords de Schengen (1985). L'intégration de « l'acquis Schengen » dans le cadre de l'Union européenne opérée par le traité d'Amsterdam de 1997 représente un « saut qualitatif » important et marque la naissance d'une véritable politique commune des visas. Celle-ci s'est traduite par un corpus juridique important, qui encadre fortement l'action des Etats membres dans ce domaine.

#### ***1) Les prémices de la politique européenne des visas : les accords de Schengen***

L'établissement du marché intérieur prévu par l'Acte unique européen de 1986 portait en germe, avec la notion d'espace de libre circulation des personnes, la suppression des frontières intérieures donc la création d'une coopération européenne en matière de visas.

Les réticences de certains Etats membres à s'engager sur cette voie ont conduit cinq d'entre eux – l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas – à signer, le 14 juin 1985, l'accord de Schengen relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières intérieures, qu'a complété la convention d'application

de l'accord de Schengen, signée le 19 juin 1990 et entrée en vigueur en 1995. L'Italie (1990), l'Espagne et le Portugal (1991), la Grèce (1992), l'Autriche (1995), le Danemark, la Finlande et la Suède (1996) ont rejoint par la suite cet « espace Schengen », auquel trois pays tiers, non membres de l'Union européenne, l'Islande, la Norvège (2001) et la Suisse (2005) sont associés. Le Royaume-Uni et l'Irlande n'ont pas signé la convention Schengen mais participent partiellement aux mesures adoptées.

## ***2) La « communautarisation » de l'acquis de Schengen opérée par le traité d'Amsterdam***

Face à cette coopération, le traité de Maastricht du 7 février 1992 n'a réalisé qu'une timide avancée, avec l'insertion d'un article 100C permettant à la Communauté européenne de fixer une liste de pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures et d'instaurer un modèle type de visa. Ce modèle communautaire de visa a été établi par le règlement (CE) n° 1683/95 du Conseil du 29 mai 1995, plusieurs fois modifié depuis, afin de le sécuriser et d'éviter sa contrefaçon notamment.

Le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, a marqué un saut qualitatif en intégrant, par la voie d'un protocole, l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne et en conférant des compétences importantes à la Communauté européenne en matière de visa de court séjour, inférieur à trois mois. Le traité regroupe tous les aspects de la politique des visas dans le titre IV du traité instituant la Communauté européenne, relatif aux visas, à l'asile, à l'immigration et aux autres politiques liées à la libre circulation des personnes. Le Royaume-Uni et l'Irlande ont maintenu des politiques autonomes dans ces domaines, en vertu d'un protocole annexé au traité d'Amsterdam qui les autorise à ne pas participer, en principe, aux mesures adoptées, à moins qu'ils ne se déclarent explicitement disposés à le faire.

L'article 62, point 2), b) de ce titre IV autorise ainsi le Conseil à adopter des mesures en matière de visa pour les séjours d'une durée maximale de trois mois, et notamment :

- la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures et ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation ;

- les procédures et conditions de délivrance des visas par les Etats membres ;

- un modèle type de visa ;

- des règles en matière de visa uniforme.

L'article 63, point 3), a) du traité instituant la Communauté européenne permet également au Conseil d'adopter des mesures relatives « *aux conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant les procédures de délivrance par les Etats membres de visas de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris au titre du regroupement familial* ».

### **3) *Un acquis communautaire important***

Plusieurs textes importants en matière de visas ont été adoptés sur le fondement de ces dispositions.

Le règlement (CE) n° 539/2001 du 15 mars 2001, plusieurs fois modifié (la dernière modification a été opérée par le règlement (CE) n° 1932/2006 du 21 décembre 2006, afin notamment d'imposer une obligation de visa aux ressortissants boliviens), fixe ainsi la liste commune des pays tiers dont les ressortissants doivent posséder un visa lorsqu'ils franchissent les frontières extérieures des Etats membres (dite « liste noire ») et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (dite « liste blanche »).

Un mécanisme de réciprocité en matière d'exemption de visa a également été mis en place par le règlement du 15 mars 2001, précité, selon lequel les pays dont les ressortissants sont exemptés de visa n'imposent pas de visas aux ressortissants des Etats membres. Une procédure de rétablissement de l'obligation de visas dans l'hypothèse où un pays tiers figurant sur la liste blanche viendrait à imposer une telle obligation aux ressortissants d'un ou plusieurs Etats membres est prévue et a été réformée par le

règlement (CE) n° 851/2005 du 2 juin 2005 (qui lui a fait perdre tout caractère automatique). Deux rapports de la Commission relatifs au fonctionnement de ce mécanisme, en date du 10 janvier 2006 et du 3 octobre 2006, soulignent que plusieurs pays tiers (l'Australie, les Etats-Unis et le Canada) n'appliquent pas la réciprocité en matière d'exemption de visa.

Un « manuel commun », servant de guide à l'attention des fonctionnaires qui effectuent les contrôles aux frontières extérieures, a été adopté. Il est complété par des « instructions consulaires communes », qui s'adressent aux agents consulaires en ce qui concerne le traitement courant des demandes de visas.

## **B. L'élargissement de l'espace Schengen aux nouveaux Etats membres**

Les dix Etats membres ayant adhéré à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004, de même que la Bulgarie et la Roumanie qui ont adhéré le 1<sup>er</sup> janvier 2007, se sont engagés à reprendre l'intégralité de l'acquis de Schengen. Leur adhésion n'a pas entraîné la levée des contrôles aux frontières intérieures avec ces pays. La suppression effective de ces contrôles et l'entrée des nouveaux Etats membres dans l'espace Schengen nécessitent, en effet, une décision prise à l'unanimité par les Etats participants, à l'issue d'une évaluation de la capacité de chaque pays concerné à assumer ses obligations et à participer au système d'information Schengen. Cette « évaluation Schengen » se fait au cas par cas, une entrée différenciée étant juridiquement envisageable, comme pour l'adhésion à la zone euro.

L'entrée des nouveaux Etats membres dans l'espace Schengen est subordonnée à leur participation au système d'information Schengen (SIS). La version actuelle du SIS n'étant pas en mesure d'assurer l'accès des nouveaux Etats membres et le SIS de deuxième génération (dit « SIS II ») ayant pris un retard important (sa mise en service, prévue en 2007, n'interviendra au mieux qu'en 2008), le Conseil « justice et affaires intérieures » des 4 et 5 décembre 2006 a décidé, sur la proposition du Portugal (dite « *SISone4all* ») d'étendre le SIS amélioré, dit « SIS 1+ », aux nouveaux Etats membres d'ici la fin juin 2007.

Le Conseil « justice et affaires intérieures » estime ainsi possible de lever les contrôles aux frontières intérieures, à partir de décembre 2007 pour les frontières terrestres et maritimes, et d'ici le mois de mars 2008 pour les frontières aériennes, si toutes les conditions sont remplies.

Cet élargissement suscite une certaine inquiétude parmi les praticiens. Certains des nouveaux Etats membres souhaitent en effet adhérer mais ne semblent pas disposer à appliquer intégralement les règles communes existantes. Lors de sa mission à Minsk, le rapporteur a ainsi été informé que l'ambassadeur de Lituanie en Biélorussie, M. Edminas Bagdonas, a déclaré que son pays « *s'opposerait férocement* » à l'application de l'augmentation des frais de visa Schengen aux ressortissants biélorusses<sup>(7)</sup>.

---

<sup>(7)</sup> Dépêche de l'agence biélorusse *BelaPAN* du 14 février 2007.



## **DEUXIEME PARTIE : LA REFORME DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DES VISAS**

Les quatre propositions de textes déposées par la Commission européenne<sup>(8)</sup> conduiraient, si elles sont adoptées, à une réforme importante de la politique européenne des visas. Les modifications proposées auraient un impact significatif sur l'organisation des postes diplomatiques et consulaires français.

La création d'une obligation générale de motiver les refus de visa, de même que la mise en place du système d'information sur les visas et de « centres communs de traitement des demandes de visa » figurent parmi les points les plus importants abordés par les discussions en cours au sein des institutions européennes.

L'articulation entre les quatre textes visés est relativement complexe. La modification des instructions consulaires communes est nécessaire pour la mise en place du système d'information sur les visas (car elle permettra de relever les éléments d'identification biométriques). Le contenu des instructions consulaires communes ainsi modifiées sera ensuite intégré dans le futur « code communautaire des visas ». Les deux propositions relatives au système d'information sur les visas sont, pour leur part, étroitement liées, le recours à deux instruments ayant été rendu nécessaire pour

---

<sup>(8)</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour, COM (2004) 835 final/n° E 2811 ; proposition de décision du Conseil concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités des Etats membres compétentes en matière de sécurité intérieure et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière, COM (2005) 600 final/n° E 3023 ; proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les instructions consulaires communes adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière, en liaison avec l'introduction d'éléments d'identification biométriques et de dispositions relatives à l'organisation de la réception et du traitement des demandes de visa, COM (2006) 269 final/n° E 3159 ; projet de proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire des visas, COM (2006) 403 final/n° E 3208.

des raisons juridiques (la proposition de décision concerne l'accès des services de sécurité au système et devait être fondée sur le troisième pilier de l'Union européenne).

## **I. LE SYSTEME D'INFORMATION SUR LES VISAS**

A la suite des attentats du 11 septembre 2001, le Conseil « justice et affaires intérieures » qui s'est réuni le 20 septembre 2001 a invité la Commission à présenter des propositions visant à créer un système d'information concernant les visas délivrés par les Etats membres. Les Conseils européens de Séville (21 et 22 juin 2002) et de Thessalonique (19 et 20 juin 2003) ont confirmé cette volonté. Le Conseil « justice et affaires intérieures » du 24 février 2005 a ensuite précisé les orientations devant présider à la mise en place de ce système d'information sur les visas, à partir d'une étude de faisabilité présentée par la Commission en mai 2003.

Le Conseil a déjà adopté, le 8 juin 2004, la décision 2004/512/CE portant création du système d'information sur les visas (VIS), qui constitue la base légale requise pour permettre l'inscription au budget communautaire des crédits nécessaires au développement du VIS, définit l'architecture du système et donne mandat à la Commission pour développer le VIS sur le plan technique.

La Commission a déposé, le 28 décembre 2004, une proposition de règlement concernant le système d'information sur les visas et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour, afin d'établir le cadre juridique global applicable. Ce texte a été complété, à la demande des Etats membres, par une proposition de décision fondée sur le titre VI du traité sur l'Union européenne (relatif à la coopération policière et pénale), que la Commission a déposée le 24 novembre 2005 afin de garantir l'accès au VIS des autorités compétentes en matière de sécurité intérieure.

Les procédures d'adoption de ces deux propositions sont différentes : le règlement sera adopté à la majorité qualifiée au Conseil et en codécision avec le Parlement européen, tandis que la décision, qui relève du troisième pilier de l'Union européenne, sera

adoptée à l'unanimité et après simple consultation du Parlement européen. Les négociations progressent difficilement et ont fait apparaître de fortes divergences de vues entre les Etats membres, d'une part, et le Parlement européen, d'autre part. Le calendrier prévisionnel de mise en service du VIS (qui prévoyait à l'origine un déploiement au début 2007) a donc été retardé. La mise en œuvre du VIS débutera dans les zones où les risques migratoire et sécuritaire sont les plus importants, en Afrique du Nord et au Proche-Orient.

#### **A. La proposition de règlement relative au système d'information sur les visas**

La proposition de règlement examinée constitue la deuxième étape de la création du système d'information sur les visas. Elle vise à définir l'objet et les fonctionnalités du VIS, à donner mandat à la Commission pour mettre en place le système et le faire fonctionner, ainsi qu'à établir les conditions et les procédures d'échanges de données entre les Etats membres sur les demandes de visas de court séjour.

Le VIS permettra de renforcer la sécurité intérieure des Etats membres, de lutter contre la fraude documentaire et le « *visa shopping* » (c'est-à-dire le dépôt de demandes multiples auprès de différents Etats membres), de renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures des Etats membres. Il facilitera également l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, dont l'identité et la nationalité pourront être plus aisément prouvées, ainsi que l'application du règlement dit « Dublin II » relatif à la détermination de l'Etat responsable d'une demande d'asile.

Le VIS reposera sur une architecture centralisée et comprendra un système d'information central, appelé le « système central d'information sur les visas » (CS-VIS) ainsi qu'une interface dans chaque Etat membre, « l'interface nationale » (NI-VIS), qui assurera la liaison avec les systèmes nationaux des Etats membres.

Selon les estimations disponibles, le VIS devrait pouvoir contenir les données relatives à environ 20 millions de demandes de visa par an, soit environ 70 millions d'empreintes digitales compte tenu de la période prévue de conservation de cinq ans.

## **1) *La proposition initiale de la Commission***

La proposition de la Commission détermine les règles relatives aux données enregistrées, à l'accès au VIS, à la saisie et à l'utilisation des données, à la gestion du VIS et à la protection des données personnelles.

### *a) Les données enregistrées*

Les catégories de données suivantes seront enregistrées dans le VIS : données alphanumériques sur le demandeur et sur les visas demandés, délivrés, refusés, annulés, retirés ou prorogés ; photographies ; empreintes digitales du demandeur (dix doigts à plat) ; liens avec d'autres demandes.

### *b) Les règles d'accès au VIS*

La proposition de règlement détermine les règles d'accès au VIS. L'accès aux fins de la saisie, de la modification ou de l'effacement des données sera exclusivement réservé au personnel dûment autorisé des autorités chargées des visas.

L'accès aux fins de la consultation des données sera exclusivement réservé au personnel dûment autorisé, dans la mesure où ces données sont nécessaires à la réalisation des tâches des autorités chargées des visas et des contrôles aux frontières extérieures et de celles compétentes en matière d'immigration et d'asile.

Une « clause passerelle » a été insérée par la suite pour assurer le lien entre la proposition de règlement et la proposition de décision, afin de permettre l'accès des services chargés de la sécurité intérieure au VIS. Chaque Etat membre devra communiquer à la Commission une liste des autorités compétentes dont le personnel est autorisé à saisir, à modifier, à effacer ou à consulter des données dans le VIS.

### *c) La saisie des données par les autorités chargées des visas*

Dès réception d'une demande, l'autorité chargée des visas crée sans tarder le dossier de demande, en vérifiant si un autre Etat

membre a déjà enregistré dans le VIS une demande précédente du demandeur en question. Elle saisit dans le VIS un ensemble de données telles que l'état de la procédure indiquant qu'un visa a été demandé, l'autorité à laquelle la demande a été présentée, le nom, le sexe, la nationalité et le lieu et la date de la demande, la photographie et les empreintes digitales du demandeur.

Lorsque la décision a été prise de délivrer le visa, elle ajoute d'autres données comme l'état de la procédure indiquant que le visa a été délivré, la date et le lieu de délivrance du visa, le type de visa et le numéro de la vignette visa.

Des données particulières sont également à introduire en cas de refus d'examiner une demande, de refus du visa, de prorogation de visa, d'annulation ou de retrait du visa.

#### *d) L'utilisation des données*

L'autorité chargée des visas consulte le VIS aux fins de l'examen des demandes et des décisions de refus, de prorogation, d'annulation ou de retrait du visa. Elle est autorisée à effectuer des recherches à l'aide des données suivantes : numéro unique de la demande, nom, nom de naissance, prénoms, sexe, date, lieu et pays de naissance, données relatives au document de voyage, nom de la personne adressant l'invitation ou prenant en charge les frais de subsistance durant le séjour, empreintes digitales, numéro de la vignette visa.

Si la recherche à l'aide de l'une des données montre que le VIS contient des données sur le demandeur, l'autorité chargée des visas est autorisée à accéder au dossier de demande.

L'Etat membre responsable de l'examen de la demande transmet la demande de consultation des autorités centrales nationales accompagnée du numéro de la demande au VIS, en indiquant l'Etat membre ou les Etats membres à consulter. Ceux-ci transmettent la réponse au VIS, qui la transmet à son tour à l'Etat membre qui a formulé la demande.

Les autorités chargées des visas sont autorisées à consulter, uniquement à des fins de statistiques, le statut du visa, l'autorité compétente, la nationalité actuelle du demandeur, la première

frontière d'entrée, la date et le lieu de la demande ou de la décision relative au visa, le type de visa demandé ou délivré, le type de document de voyage, les motifs indiqués pour toute décision concernant le visa ou la demande de visa, l'autorité compétente ayant refusé toute demande précédente de visa, le but du voyage.

Les autorités chargées des contrôles aux frontières extérieures sont autorisées, dans le seul but de vérifier l'identité de la personne et/ou l'authenticité du visa, à effectuer des recherches à l'aide des données suivantes : type et numéro du document de voyage, autorité l'ayant délivré et date de délivrance, les données relatives au document de voyage, les photographies, les empreintes digitales, le numéro de la vignette visa.

Les autorités en matière d'immigration sont autorisées, uniquement aux fins de l'identification et du retour des personnes en situation irrégulière, à effectuer des recherches à l'aide des données suivantes : type et numéro du document de voyage, autorité l'ayant délivré et date de délivrance, les photographies et les empreintes digitales. Il en est de même pour les autorités compétentes en matière d'asile qui sont autorisées à effectuer des recherches à l'aide des mêmes données, dans le seul but de déterminer l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile.

*e) Fonctionnement du VIS et responsabilités*

La Commission est responsable de la mise en place et de la gestion du système central d'information sur les visas ainsi que de l'infrastructure de communication entre ce système central et les interfaces nationales. Le VIS est relié au système national de chaque Etat membre par l'intermédiaire de l'interface nationale dans l'Etat membre concerné.

Chaque Etat membre est responsable :

- du développement de l'organisation, de la gestion, du fonctionnement et de la maintenance du système national ;

- de la gestion et des modalités d'accès au VIS du personnel dûment autorisé des autorités nationales compétentes, conformément aux dispositions du règlement ;

- des coûts afférents aux systèmes.

Il veille à la licéité du traitement des données.

La Commission prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité du système central d'information et de l'infrastructure de communication et fait en sorte que seul le personnel dûment autorisé ait accès aux données traitées dans le VIS.

L'Etat membre responsable assure la sécurité des données avant et pendant leur transmission à l'interface nationale. Chacun d'eux prend les mesures nécessaires en particulier pour empêcher l'accès de toute personne non autorisée aux installations nationales et que des données soient lues, copiées, modifiées ou effacées par des personnes non autorisées. La Commission prend des mesures équivalentes en ce qui concerne le fonctionnement du VIS.

Toute personne ou tout Etat membre ayant subi un dommage du fait d'un traitement illicite a le droit d'obtenir réparation de l'Etat membre responsable du dommage subi.

Chaque Etat membre et la Commission établissent des relevés de toutes les opérations de traitement des données effectuées au sein du VIS. Ces relevés ne peuvent être utilisés que pour le contrôle de la licéité du traitement des données au regard de la protection des données, ainsi que pour garantir la sécurité des données. Ils doivent être effacés au bout d'un an après l'expiration de la durée de conservation.

Les Etats membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions du présent. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

*f) Les règles relatives à la protection des données*

Chaque dossier de demande est conservé dans le VIS pendant cinq ans. L'Etat membre responsable est seul habilité à modifier ou à effacer les données qu'il a transmises au VIS.

L'Etat membre responsable fournit aux personnes en question les informations concernant l'identité du responsable du traitement,

les finalités du traitement des données dans le VIS, les destinataires des données, l'existence du droit d'accès et de rectification.

Toute personne a le droit :

- d'obtenir communication des données la concernant enregistrées dans le VIS ainsi que de l'identité de l'Etat membre qui les a transmises au VIS. Cet accès aux données ne peut être accordé que par un Etat membre ;

- de demander que les données la concernant qui sont erronées soient rectifiées ou que les données enregistrées de façon illicite soient effacées.

Chaque Etat membre veille à ce qu'une autorité de contrôle nationale désignée conformément à la directive 95/46/CE contrôle la licéité du traitement des données à caractère personnel. Le contrôleur européen de la protection des données contrôle les activités de la Commission.

Les autorités de contrôle communes collaborent activement afin que les droits prévus par la proposition de règlement soient garantis.

Dans chaque Etat membre, toute personne a le droit de former un recours ou de déposer une plainte devant les juridictions compétentes si le droit d'accès ou le droit de rectification ou d'effacement des données la concernant lui est refusé.

## ***2) Les difficultés soulevées par cette proposition***

Les principales difficultés rencontrées opposent les Etats membres et le Parlement européen et concernent, outre l'accès des services chargés de la sécurité intérieure au VIS (*cf. infra*), la nécessité de recourir systématiquement à la biométrie lors des contrôles aux frontières extérieures, l'enregistrement des données relatives aux invitants et aux répondants, le transfert des données aux pays tiers et les délais de consultation et de réponse de la base centrale du VIS.

Le rapporteur du texte au sein de la commission LIBE (commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures) du Parlement européen – qui ne s’est pas encore prononcée – est Mme Sarah Ludford (ADLE, Royaume-Uni).

*a) La nécessité d’un recours systématique à la biométrie lors des contrôles aux frontières extérieures*

Les autorités françaises défendent, au cours de ces négociations, la nécessité de recourir systématiquement à la biométrie lors des contrôles aux frontières extérieures. L’efficacité du système d’information sur les visas ne sera pleinement assurée qu’en cas d’utilisation systématique de la biométrie à la frontière. Or certains Etats membres semblent considérer que l’utilisation de la biométrie lors du franchissement des frontières ne devrait être que facultative et tributaire du type de frontière et de l’importance des flux de passagers.

La dernière version du règlement prévoit ainsi, en son article 16, la possibilité de n’effectuer des recherches dans le VIS qu’au moyen du seul numéro de la vignette visa, sans recourir à la biométrie, en invoquant comme seule motivation l’intensité du trafic. Un tel assouplissement n’est pas envisageable, d’autant que la proposition de règlement visant à amender les instructions consulaires (*cf. infra*) prévoit de ne relever les empreintes digitales du demandeur de visa que lors de la première demande et de simplement copier les données lors des demandes ultérieures présentées pendant un délai de 48 mois. Le code communautaire relatif au franchissement des frontières par les personnes exempte également de contrôle systématique certains types de transport (navires de croisière, navigation de plaisance, pêche côtière) et prévoit un assouplissement des vérifications aux frontières en raison de circonstances exceptionnelles et imprévues conduisant à une intensité du trafic telle qu’elle rend excessif le délai d’attente au point de passage frontalier (article 8).

L’utilisation de la biométrie aux postes consulaires et aux postes frontières dans le cadre du programme « BIODÉV » a démontré qu’un recours systématique à la biométrie ne pose pas de difficulté particulière de gestion des flux de passagers, les temps de réponse étant très faibles (de l’ordre d’une douzaine de secondes).

*b) L'enregistrement des données relatives aux répondants et aux invitants*

La plupart des Etats membres, dont la France, sont attachés à ce que certaines données (nom, prénom, sexe, date et lieu de naissance) relatives à l'invitant (ayant adressé une invitation au demandeur) et au répondant (prenant en charge les frais de subsistance) du demandeur de visa Schengen soient inscrites dans le VIS. De nombreux exemples montrent en effet que la connaissance de ces invitants ou de ces répondants peut s'avérer particulièrement utile pour la prévention ou la poursuite d'infractions terroristes. Plusieurs enquêtes ont ainsi mis en évidence le rôle joué par certaines sociétés dans la délivrance de visas de complaisance à des ressortissants de pays sensibles. L'identification des personnes ou des sociétés ayant servi de répondants à des individus liés à des réseaux terroristes ou criminels peut se révéler décisive.

Le groupe des autorités européennes de protection des données (dit « groupe de l'article 29 » car mis en place par l'article 29 de la directive 95/46/CE) a cependant contesté l'inscription des invitants dans la base centrale du VIS, sauf au cas par cas pour motif grave<sup>(9)</sup>. Le projet de rapport du Parlement européen reprend cette suggestion à son compte et propose de limiter l'inscription des données relatives à l'invitant et au répondant aux demandes faisant l'objet d'une consultation préalable d'autres Etats membres.

Le rapporteur estime qu'une telle limitation n'est pas satisfaisante, compte tenu de l'utilité que peut revêtir ces données, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

*c) Le transfert des données aux pays tiers*

Le projet de rapport de Mme Ludford préconise d'interdire le transfert des données figurant dans le VIS aux pays tiers. Une telle interdiction ferait perdre au VIS une partie de son utilité, aussi bien en matière de lutte contre l'immigration illégale (en particulier en matière d'éloignement) que de lutte contre le terrorisme.

---

<sup>(9)</sup> Avis du 23 juin 2005.

C'est pourquoi le rapporteur est favorable à ce que le transfert des données aux pays tiers soit autorisé, sous réserve qu'il soit encadré par les règles fixées pour de tels transferts par la directive 95/46/CE et par la future décision-cadre relative à la protection des données personnelles dans le cadre de la coopération policière et pénale<sup>(10)</sup>.

*d) Les délais de consultation du VIS*

Le VIS devra être consulté par les autorités chargées de la délivrance des visas. Il est donc indispensable que les délais de consultation et de réponse du VIS soient compatibles avec l'organisation actuelle des services des visas, et notamment avec la possibilité d'une délivrance sur le champ du visa (soit un délai d'une dizaine de minutes environ). Or la proposition de règlement ne comporte aucune disposition sur ce point et il semblerait que la Commission se soit orientée vers un délai sensiblement supérieur, de l'ordre de plusieurs heures. Les autorités françaises souhaitent qu'un délai soit inscrit dans le règlement, et que les spécifications techniques du système central soient adaptées en conséquence.

**B. L'accès des services chargés de la sécurité intérieure au système d'information sur les visas**

Les Etats membres ont demandé à la Commission de déposer une proposition de décision fondée sur le troisième pilier de l'Union européenne pour permettre aux services chargés de la sécurité intérieure et à Europol d'accéder au VIS. Le VIS doit en effet devenir un outil efficace de lutte contre l'immigration illégale mais aussi contre le terrorisme et la criminalité grave.

La Commission n'a cependant pas proposé de donner aux services de police des Etats membres et à Europol un accès illimité au VIS, qui leur permettrait d'y accéder pour poursuivre toute infraction pénale. Elle a prévu un accès en consultation limité au cas par cas, uniquement aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière.

---

<sup>(10)</sup> Cf. rapport d'information n° 3695 de M. Christian Philip, au nom de la Délégation pour l'Union européenne, sur la protection des données personnelles dans l'espace pénal européen.

Le Parlement européen, qui n'est que consulté sur la proposition de décision mais avec lequel la proposition de règlement, dans laquelle figure une « clause passerelle » assurant le lien nécessaire entre les deux textes, est adopté en codécision, envisage, sur le rapport de Mme Ludford, de restreindre l'accès des services de sécurité au VIS. La consultation par ces services serait en effet strictement encadrée, avec en particulier :

- un accès autorisé au cas par cas ;
- une demande écrite ou par courrier électronique à chaque accès ;
- un point national unique ;
- l'entrée en vigueur préalable de la décision-cadre sur la protection des données.

Le rapporteur estime que si la dernière condition apparaît justifiée, il convient de prévoir un accès des services au VIS aussi large que possible et selon des modalités de consultation simples et une procédure directe, dans le respect des règles relatives à la protection des données personnelles.

Il devrait également être exclu que la Commission, par le biais de la « comitologie », s'attribue un droit de regard sur la détermination des autorités compétentes en matière de sécurité intérieure habilités à accéder en consultation au VIS, dont la liste doit naturellement être arrêtée par les Etats membres eux-mêmes.



## II. LE CODE COMMUNAUTAIRE DES VISAS

La proposition de règlement relative au code communautaire des visas vise à opérer une codification bienvenue, qui simplifierait le cadre juridique applicable aux visas. La codification proposée n'est cependant pas « à droit constant », et les modifications proposées soulèvent des difficultés importantes.

### A. Une proposition visant à simplifier et à actualiser le cadre juridique existant

Ce projet de règlement déposé par la Commission le 19 juillet 2006 vise à opérer une codification du droit communautaire applicable aux visas de court séjour (inférieur à trois mois). Cette codification apporterait une simplification bienvenue, mais ne s'opérerait pas « à droit constant », des modifications substantielles du cadre juridique existant étant proposées par la Commission. La Commission conçoit cette codification comme une étape préalable à une réforme plus ambitieuse : la création de bureaux communs chargés de la délivrance des visas.

#### 1) *Une codification bienvenue...*

Cette proposition de règlement vise à créer un code communautaire des visas, dans lequel seraient intégrés la quasi-totalité des instruments juridiques relatifs aux visas. Cette refonte simplifierait ainsi le cadre juridique applicable aux visas, qui ne reposerait plus que sur quatre instruments au lieu de quatorze<sup>(11)</sup> aujourd'hui. Ces quatre instruments seraient :

---

<sup>(11)</sup> Le règlement établissant un code communautaire des visas abrogerait en effet les instructions consulaires communes, les cinq décisions du Comité exécutif Schengen du 14 décembre 1993, l'action commune 96/197/JAI du 4 mars 1996 relative au régime de transit aéroportuaire, le règlement (CE) n° 789/2001 du Conseil réservant au Conseil des pouvoirs d'exécution en ce qui concerne certaines dispositions détaillées et modalités pratiques relatives à l'examen des demandes de visa., le règlement (CE) n° 1091/2001 relatif à la libre circulation avec un visa de long séjour, le règlement (CE) n° 415/2003 relatif à la délivrance de visas à la frontières, y compris aux marins en transit, et remplacerait les articles 9 à 17 de la Convention d'application de l'accord de Schengen.

- le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation ;

- le règlement (CE) n° 1683/95 du Conseil du 29 mai 1995 établissant un modèle type de visa ;

- le règlement (CE) n° 333/2002 du Conseil du 18 février 2002 établissant un modèle uniforme de feuillet pour l'apposition d'un visa délivré par les Etats membres aux titulaires d'un document de voyage non reconnu par l'Etat membre qui établit le feuillet ;

- le règlement établissant un code communautaire des visas.

La proposition de règlement entend également accroître la transparence et la sécurité juridique en précisant le statut juridique des instructions consulaires communes et de leurs annexes, dont les dispositions sont actuellement soit purement informatives, soit de portée exclusivement pratique, soit obligatoires, et qui font l'objet d'interprétations divergentes de la part des Etats membres. Cette clarification est souhaitable.

## 2) *...qui ne s'opère pas à droit constant*

Il ne s'agit pas d'une simple codification « à droit constant ». Le texte vise en effet aussi à approfondir certains volets de la législation actuelle, afin de tenir compte des évolutions récentes en matière de politique des visas, tels que la mise en place du système d'information sur les visas (VIS) et de la biométrie.

Il a aussi pour objet, selon la Commission, de combler certaines lacunes, concernant la motivation du rejet d'une demande, les modalités d'appréciation des moyens de subsistance, les preuves d'hébergement ou les visas à validité territoriale limitée, par exemple. Plusieurs modifications de fond, concernant notamment la consultation préalable et la motivation obligatoire des refus de visas sont ainsi prévues. Parmi les modifications proposées, figurent notamment :

- la création d'une obligation générale de notifier et de motiver les refus de visa ;

- la déclassification de la liste des pays tiers soumis à consultation préalable avant la délivrance de visas, l'introduction d'un délai de trois mois pour la consultation préalable ainsi que d'une procédure permettant aux Etats membres de demander d'être simplement informés des visas délivrés aux ressortissants de certains pays tiers ;

- l'introduction d'une distinction entre les demandes formellement refusées, après un examen détaillé du dossier, et les demandes irrecevables en raison d'un dossier incomplet ;

- la suppression de la faculté accordée aux Etats membres d'imposer unilatéralement une obligation de visa de transit aéroportuaire à certaines nationalités ;

- l'harmonisation des règles concernant l'apposition d'un cachet sur le document de voyage des demandeurs lorsqu'une demande a été déposée (afin d'empêcher le dépôt de demandes multiples) et le contenu de ce cachet ;

- l'introduction d'un formulaire harmonisé pour les déclarations d'invitation, les engagements de prise en charge et les attestations d'accueil, les pratiques des Etats membres étant très divergentes en la matière ;

- le renforcement de la coopération consulaire locale, en précisant les dispositions du chapitre des instructions consulaires communes relatif à ce sujet ;

- les dispositions relatives aux visas à validité territoriale limitée (VTL) ont été regroupées dans un article unique, et l'obligation d'informer les autres Etats membres de la délivrance d'un tel visa serait limitée aux cas dans lesquels un visa de ce type est délivré parce qu'un Etat membre a émis un avis défavorable au cours de la procédure de consultation préalable ou s'il est délivré à un ressortissant de pays tiers ne remplissant pas les conditions d'entrée fixées dans le code frontières Schengen ;

- la suppression de toutes les références aux visas nationaux (visas « D ») ;

- les visas nationaux de long séjour ayant valeur concomitante de visa Schengen de court séjour (visas « D + C »), peu utilisés selon la Commission, seraient supprimés, de même que les visas collectifs qui ne pourront plus être délivrés en raison de l'introduction d'éléments d'identification biométriques dans les visas.

## **B. Les difficultés soulevées par cette proposition**

La création d'un code communautaire des visas est une initiative bienvenue, qui clarifierait le cadre juridique existant et renforcerait l'harmonisation des pratiques des Etats membres en matière de délivrance de visas. Certaines des modifications proposées par la Commission soulèvent cependant des difficultés, car elles auraient un impact important sur le fonctionnement quotidien des consulats français, dont l'organisation actuelle serait remise en cause.

### ***1) L'obligation générale de notifier et motiver les décisions de refus***

La Commission souhaite imposer aux Etats membres de notifier et de motiver les refus de visas dans tous les cas. La notification et la motivation des refus sont actuellement régies par le droit national des Etats membres.

En France, l'article L. 211-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que, par dérogation à l'obligation des administrations de motiver les décisions individuelles défavorables, les autorités diplomatiques et consulaires n'ont pas à motiver les refus de visa. Il est cependant fait exception à ce principe d'absence de motivation lorsque le refus de visa concerne un étranger appartenant à l'une des catégories suivantes, sous réserve de considérations tenant à la sûreté de l'Etat :

- membres de la famille de ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et des autres Etats parties à l'accord sur

l'espace économique européen qui ne sont pas ressortissants d'un de ces Etats ;

- conjoints, enfants de moins de 21 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 françaises qui ont été autorisées à adopter ;

- bénéficiaires d'une autorisation de regroupement familial ;

- travailleurs autorisés à exercer une activité professionnelle salariée en France ;

- personne faisant l'objet d'un signalement aux fins de non admission dans le système d'information Schengen (SIS) ;

- certains bénéficiaires de plein droit d'une carte de résident.

En 2006, seuls 6 700 refus relevaient de l'une de ces catégories et ont été motivés, soit moins de 3 % des quelque 250 000 refus de visa prononcés la même année.

Les autorités françaises sont opposées à la création d'une obligation générale de motivation, pour des raisons de moyens humains et tenant à la sûreté de l'Etat (l'article L.211-2 précité permettant de déroger à l'obligation de motiver en raison de considération tenant à la sûreté de l'Etat). Il faudrait en effet prévoir une voire plusieurs centaine(s) d'agents supplémentaires pour faire face à une obligation générale de motivation. Celle-ci entraînerait en outre vraisemblablement un développement du contentieux, les refus motivés générant davantage de recours.

La position française risque cependant d'être relativement isolée. Une enquête réalisée par la Commission européenne auprès des quinze anciens Etats membres ainsi que de l'Islande et de la Norvège en 2002 révèle en effet que neuf de ces Etats (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas et Portugal) motivent systématiquement leur refus, quatre (Allemagne, Irlande, Islande, Royaume-Uni) le font en cas de demande écrite, et que seuls quatre Etats (Espagne, France, Grèce et

Suède) ne motivent leurs refus que pour certaines catégories de demandeurs<sup>(12)</sup>.

En pratique, le rapporteur a constaté, lors de sa mission à Minsk, que le consulat allemand, par exemple, envoie, en cas de première demande de communication des motifs du refus, une lettre-type dans laquelle l'un des 14 motifs de refus prévus a été coché. Ce n'est qu'en cas de deuxième demande complémentaire qu'une motivation individualisée est communiquée. Ce système de « double filtre » semble avoir permis d'éviter que la motivation systématique ne conduise à un engorgement de la procédure de délivrance des visas.

## **2) La modification de la procédure de consultation préalable à la délivrance de visas**

En matière de consultation préalable, la Commission suggère de fixer un délai impératif de réponse à l'Etat membre consulté, fixé à trois jours (faute de réponse dans les délais, l'Etat membre qui consulte pourra délivrer le visa demandé). Elle propose également d'accorder aux Etats membres la possibilité d'être simplement informés des visas délivrés aux ressortissants de certains pays tiers.

Elle suggère enfin d'autoriser la publication des listes de pays tiers faisant l'objet d'une consultation préalable, au motif que cette liste, actuellement confidentielle, est en réalité déjà accessible sur le site internet de certaines missions diplomatiques ou consulaires d'Etats membres. Les délais supérieurs constatés pour les ressortissants des pays concernés indiquent également clairement quels sont les pays figurant sur cette liste.

Plusieurs Etats membres, dont la France, sont opposés à la déclassification de la liste des pays tiers dont les ressortissants font l'objet d'une consultation préalable, qu'ils considèrent comme une question sensible, sur le plan diplomatique notamment.

Le gouvernement français refuse aussi le délai de réponse de trois jours proposé, qu'il juge irréaliste à moyens constants. Le délai moyen constaté étant actuellement d'environ une douzaine de jours, la modification proposée par la Commission conduirait, *de facto*,

---

<sup>(12)</sup> Document du Conseil de l'Union n° 10640/02, 4 juillet 2002.

quasiment à une suppression de la procédure de consultation préalable.

### ***3) La suppression de la faculté d'imposer une obligation de visa de transit aéroportuaire à certaines nationalités***

Certains Etats membres, dont la France, sont également opposés à la suppression de la faculté accordée à certains Etats membres d'imposer une obligation de visa de transit aéroportuaire à certaines nationalités, au profit d'une liste commune unique de pays tiers dont les ressortissants seraient soumis à cette obligation.

Les autorités françaises considèrent en effet que cette faculté d'imposer l'obtention d'un visa aux ressortissants de certains pays tiers à fort risque migratoire<sup>(13)</sup> lorsqu'ils effectuent une escale dans un aéroport français vers un pays n'appartenant pas à l'espace Schengen constitue un instrument utile contre l'immigration illégale. La liste nationale peut être modifiée rapidement, afin de tenir compte de l'évolution du risque migratoire, tandis qu'une liste européenne ne pourrait être adaptée aussi vite.

La limitation de l'obligation d'informer les autres Etats membres de la délivrance de visa à validité territoriale limitée est également contestée par les autorités françaises, de même que la distinction entre demandes irrecevables et demandes formellement refusées.

## **C. Les améliorations qui pourraient être apportées au texte**

Outre les difficultés précitées, auxquelles une réponse devra être apportée lors des négociations, plusieurs améliorations pourraient être apportées au texte en discussion.

---

<sup>(13)</sup> Afghanistan, Albanie, Angola, Bangladesh, Burkina Faso, Cameroun, Colombie, Côte d'Ivoire, Cuba, République démocratique du Congo, Erythrée, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Haïti, Inde, Irak, Iran, Libéria, Libye, Mali, Nigeria, Pakistan, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Sri Lanka, Syrie, ainsi que les Palestiniens titulaires d'un document de voyage pour réfugié émis par l'Egypte, le Liban ou la Syrie.

**1) *Créer un portail internet commun pour l'espace Schengen***

Les informations relatives aux visas d'entrée dans l'espace Schengen sont actuellement disséminées sur des centaines de pages internet, gérées par les consulats des différents Etats membres. La visibilité de l'espace Schengen pourrait être accrue grâce à la création d'un portail internet d'accès commun, sur lequel l'ensemble des informations relatives aux visas d'entrée pourrait être centralisé et où les formulaires de demandes pourraient être téléchargés. Cette proposition, également formulée par le rapporteur du texte au Parlement européen, M. Henrik Lax, permettrait de simplifier l'accès aux informations et la procédure pour les demandeurs.

**2) *Rendre la conclusion d'accords de représentation obligatoire dans certains cas***

Le rapporteur du projet de règlement au Parlement européen, M. Henrik Lax (ADLE, Finlande), suggère de rendre obligatoire la conclusion d'accords de représentation si le pays concerné n'a pas de représentation diplomatique ou consulaire à une distance raisonnable (dans un rayon, par exemple, de 200 kilomètres), afin de permettre aux demandeurs de s'adresser au consulat d'un autre pays. Cette proposition faciliterait grandement la procédure pour certains demandeurs, contraints parfois de parcourir des centaines de kilomètres pour déposer leur demande de visa auprès de la représentation du pays de destination finale (d'autant que la comparution personnelle sera désormais obligatoire pour tous les demandeurs, à la suite de l'introduction de la biométrie).

### **III. LA MODIFICATION DES INSTRUCTIONS CONSULAIRES COMMUNES**

Cette proposition de règlement<sup>(14)</sup> vise à adapter les instructions consulaires communes (ICC) afin :

- de permettre l'introduction des données biométriques dans la procédure de délivrance des visas, comme le prévoit la proposition de règlement relative au système d'information sur les visas (VIS) ;

- d'introduire de nouvelles formes de coopération consulaire entre les Etats membres, y compris la création de centres communs de traitement des demandes de visas, afin de permettre aux Etats membres de faire face à la charge de travail supplémentaire liée à la collecte des données biométriques et de réduire les coûts d'équipement en découlant.

Ce texte devra être adopté avant la refonte des instructions consulaires communes opérée par la proposition de règlement instituant le code communautaire des visas, qui intégrera les modifications apportées par la proposition relative aux instructions consulaires. Son adoption est indispensable pour la mise en œuvre du système d'information sur les visas (VIS).

#### **A. L'introduction des données biométriques dans la procédure de délivrance des visas**

##### ***1) Les avantages liés à l'introduction de la biométrie***

L'introduction d'éléments d'identification biométriques dans les visas a été préconisée par le Conseil européen de Thessalonique

---

<sup>(14)</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les instructions consulaires communes adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière, en liaison avec l'introduction d'éléments d'identification biométriques et de dispositions relatives à l'organisation de la réception et du traitement des demandes de visa, COM (2006) 269 final/n° E 3159.

des 19 et 20 juin 2003. La biométrie dans les visas présente plusieurs avantages :

- la fraude en est diminuée, le fichier gardant en mémoire pendant plusieurs années les empreintes digitales déposées lors des demandes de visa, ce qui permet des comparaisons ultérieures ;

- elle permet de s'assurer de l'identité des détenteurs de visas : les usurpations d'identité sont ainsi mieux combattues ;

- elle empêche le « *visa shopping* », c'est-à-dire le dépôt simultané de plusieurs demandes de visa auprès d'Etats membres différents ;

- la comparaison des empreintes digitales à des moments et dans des lieux différents renforce la traçabilité des déplacements des porteurs de visas biométriques, ce qui permet d'assurer le suivi de certains demandeurs ayant attiré l'attention des services intéressés ;

- elle facilite l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, dont l'identité et la nationalité peuvent être prouvées plus aisément.

Le choix des éléments d'identification (photographie de face et empreintes digitales), qui tient compte des travaux de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), a fait l'objet d'un accord politique lors du Conseil « justice et affaires intérieures » du 27 novembre 2003.

La Commission européenne a présenté, le 24 septembre 2003, deux propositions modifiant respectivement le modèle type de visa et le modèle uniforme de titre de séjour, afin d'avancer de 2007 à 2005 la date butoir fixée pour la mise en œuvre de l'intégration de la photographie et de demander aux Etats de réaliser une intégration harmonisée, dans des formats interopérables, des deux éléments d'identification retenus.

Des difficultés techniques, liées au stockage des éléments d'identification biométriques dans les vignettes visa et titre de séjour dans une puce sans contact<sup>(15)</sup>, ont cependant retardé l'adoption de ces textes. La proposition de règlement relative au titre de séjour a été modifiée en conséquence par la Commission<sup>(16)</sup> (afin d'insérer ces éléments dans une carte séparée) et est en cours d'examen par le Conseil et le Parlement européen.

Il a en revanche été décidé qu'aucune solution complémentaire ne serait adoptée pour l'insertion des éléments d'identification biométriques dans la vignette visa ou dans une carte séparée, et que ces éléments ne seront stockés que dans le système d'information sur les visas. La proposition relative à l'introduction des éléments d'identification biométriques dans les visas a donc été retirée.

## **2) *Le relevé des identifiants biométriques***

La proposition de règlement modifiant les instructions consulaires communes crée la base juridique nécessaire pour le relevé des identifiants biométriques (photographie de face et dix empreintes digitales à plat) des demandeurs de visa. Elle soulève des difficultés, car elle limite le relevé des empreintes digitales à la première demande et prévoit d'importantes dérogations.

### *a) Une prise d'empreintes limitée à la première demande*

La Commission propose de limiter l'obligation de relever les empreintes digitales et de prendre une photographie du demandeur au dépôt de la première demande et de dispenser le demandeur de cette obligation en cas de nouvelle demande introduite au cours des quatre années suivantes. Dans ce cas, selon la Commission, les empreintes et la photographie du demandeur peuvent être copiées et réutilisées (la durée de conservation dans le VIS étant de cinq ans) et toute utilisation frauduleuse d'un passeport contenant déjà un visa

---

<sup>(15)</sup> Ces difficultés sont liées à la durée de vie de la puce et à l'apparition de problèmes de « collisions » entre plusieurs puces intégrées dans un même passeport, qui compliquent la lecture des visas (voire la rendent impossible si le passeport contient plus de quatre visas) et des titres de séjour.

<sup>(16)</sup> Proposition modifiée de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers, COM (2006) 110 final.

sera immédiatement découverte au point de passage frontalier, les identifiants biométriques ne concordant pas dans le VIS. La possibilité de recourir à des intermédiaires commerciaux (tels que des agences de voyages) serait donc maintenue pour les nouvelles demandes, les demandeurs n'ayant pas à se présenter en personne dans ce cas.

Le Gouvernement français est opposé à cette limitation de la prise des empreintes digitales aux seuls primo-demandeurs, au motif qu'elle irait à l'encontre de la règle retenue dans le projet de règlement relatif au VIS, qui prévoit une prise d'empreintes digitales à chaque demande de visa. Le raisonnement de la Commission ne serait valable qu'en cas de consultation systématique obligatoire du VIS lors des contrôles aux frontières, ce qui n'est pas le cas en l'état actuel du code communautaire des frontières<sup>(17)</sup>.

En outre, il est préférable d'avoir un contrôle à deux niveaux : en amont, dans les postes consulaires, en préalable à la délivrance des visas, puis lors du contrôle frontalier. La délivrance de visas à entrées multiples, pour une durée pouvant aller jusqu'à 5 ans, permet de répondre à la préoccupation légitime de ne pas multiplier les prises d'empreintes pour un même demandeur.

#### *b) Des exemptions discutables*

La Commission propose d'exempter les enfants de moins de six ans de la prise d'empreintes digitales, ces relevés d'empreintes n'étant pas d'une qualité suffisante pour interroger des bases de données. Le Gouvernement français s'oppose à cette exemption et souligne la nécessité de prendre les empreintes des enfants le plus tôt possible, pour limiter les trafics d'enfants et tenir compte des évolutions possibles liées au progrès technologique, très rapide dans ce domaine.

Le rapporteur partage la volonté du Gouvernement de prendre les empreintes des enfants le plus tôt possible, mais estime cependant qu'une exemption semble nécessaire en l'état de la technologie actuelle, qui ne permet pas, d'après les informations qui

---

<sup>(17)</sup> Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au franchissement des frontières par les personnes.

lui ont été transmises, de prendre systématiquement les empreintes des enfants de moins de six ans. Les deux systèmes utilisant les empreintes digitales existants, le programme américain *US-Visit* et la base de données européenne relative aux demandeurs d'asile « Eurodac », n'utilisent d'ailleurs les empreintes digitales des enfants qu'à partir de 14 ans.

La Commission suggère par ailleurs de permettre aux Etats membres d'exempter de l'obligation de prise d'empreintes les titulaires de passeports diplomatiques, de service ou spéciaux. Le Gouvernement français est défavorable à une exemption aussi large. Les exemptions devraient, selon lui, rester exceptionnelles et reposer sur des critères très stricts, d'ordre politique (chefs d'Etat ou de gouvernement par exemple).

L'exemption des personnes pour lesquelles la prise d'empreintes est physiquement impossible (sauf s'il est possible de prendre un relevé d'empreintes inférieur à dix) va en revanche de soi. Elle pourrait concerner jusqu'à 5 % des personnes, selon le contrôleur européen de la protection des données.

## **B. Les modalités d'organisation des consulats : vers des consulats européens communs ?**

Le deuxième volet du texte, relatif à l'organisation des consulats des Etats membres, soulève également des difficultés importantes. Les modifications les plus significatives proposées par la Commission européenne concernent l'introduction d'une possibilité de « représentation limitée », la création d'une formule d'hébergement par un autre Etat membre, la mise en place de « centres communs de traitement des demandes de visa » et l'encadrement du recours à des prestataires extérieurs (appelé l'externalisation). Ces nouvelles modalités d'organisation des consulats visent à éviter que tous les Etats membres équipent chacun de leurs consulats du matériel nécessaire au relevé des identifiants biométriques, et sont de simples possibilités offertes aux Etats membres, qui demeurent libres d'y avoir recours ou non en fonction des circonstances locales. La proposition de règlement rappelle ainsi que « *chaque Etat membre est responsable de l'organisation de la réception et du traitement des visas* ».

Les autorités françaises ont émis une réserve générale concernant cette partie du texte, fondée sur le principe de responsabilité des Etats en matière d'organisation du traitement des demandes de visas. Elles estiment qu'il convient de ne pas figer dans un règlement communautaire des pratiques qui évolueront nécessairement en fonction des difficultés rencontrées et dont l'uniformisation n'est pas indispensable. Elles sont opposées, en particulier, à ce qu'une hiérarchisation entre les options proposées soit opérée (ce que fait la Commission en ne prévoyant de recourir à l'externalisation que si les autres options ne sont pas appropriées).

### **1) La « représentation limitée »**

Les instructions consulaires communes actuelles prévoient qu'un Etat membre peut délivrer un visa uniforme pour le compte d'un autre Etat membre, si celui-ci n'est pas représenté dans le pays tiers concerné ou dans la circonscription où la demande est faite.

Un accord précisant la durée et les modalités de la représentation (participation financière de l'Etat représenté, mise à disposition de locaux par l'Etat représentant, *etc.*) doit être conclu entre l'Etat représentant et le ou les Etat(s) représenté(s). L'Etat représentant assure l'ensemble de la procédure de délivrance, l'évaluation du risque d'immigration clandestine notamment étant opérée par lui. En cas de refus, l'étranger doit être informé de la possibilité d'introduire sa demande auprès d'une représentation de carrière de l'Etat de destination principale.

La France assure, en raison de l'importance de son réseau diplomatique et consulaire, 308 représentations d'autres Etats membres, tandis qu'elle-même n'est représentée par un autre Etat membre que dans 8 cas (la liste des représentations figure à l'annexe 18 des instructions consulaires communes).

La Commission propose d'ajouter à la représentation actuelle un nouveau type de représentation, se limitant à la réception des demandes de visa et au relevé des identifiants biométriques. Les dossiers et les données seraient ensuite transmis au poste consulaire représenté, qui traitera les demandes lui-même et prendra la décision de délivrance du visa.

Le rapporteur approuve la création de cette nouvelle possibilité de représentation, qui permettrait aux Etats membres, en fonction des circonstances locales, de partager les frais d'équipement liés à l'introduction de la biométrie tout en conservant la maîtrise de la prise de décision de délivrance des visas.

## **2) *L'hébergement par un autre Etat membre***

La Commission suggère de créer une formule d'hébergement des services concernés dans les locaux d'un autre Etat membre. Dans ce cas, le personnel des représentations diplomatiques et consulaires d'un ou plusieurs Etats membres traite les demandes qui lui sont adressées et procède au relevé des identifiants biométriques dans les locaux de la représentation d'un autre Etat membre dont il partage les équipements. Les Etats membres concernés conviennent de la durée et des modalités de cessation de cette forme de coopération ainsi que de la redevance administrative due à l'Etat membre dont les locaux diplomatiques ou consulaires sont utilisés.

## **3) *Les centres communs de traitement des demandes de visa***

La Commission propose aux Etats membres qui le souhaitent de créer des « centres communs de traitement des demandes ». Le personnel des représentations diplomatiques et consulaires de deux ou plusieurs Etats membres serait regroupé dans un seul immeuble, pour y procéder à la réception des demandes de visa, ainsi qu'au relevé des identifiants biométriques.

Les Etats membres concernés conviendraient de la durée et des modalités de cessation de cette forme de coopération, ainsi que du partage des coûts entre les Etats membres participants.

Un seul Etat membre serait chargé des contrats d'ordre logistique et des relations diplomatiques avec le pays d'accueil. Les conventions de Vienne sur les relations diplomatiques (1961) et consulaires (1963) ne prévoyant en effet pas le cas d'une mission partagée par plusieurs Etats, il serait nécessaire de désigner un Etat « chef de file ».

Cette proposition constitue une première étape, encore bien timide, vers la création de consulats européens communs.

Plusieurs responsables politiques, français notamment, ont déjà appelé à la création de consulats communs :

- les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres ont souhaité la mise en place de « bureaux communs chargés de la délivrance des visas », lors du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, qui a approuvé le programme de La Haye ;

- M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a proposé à ses partenaires lors d'une réunion à Madrid, le 29 septembre 2006, un « pacte européen d'immigration » comprenant notamment la création de consulats européens pour la délivrance de visa, afin de mettre fin à une situation dans laquelle « *chaque consulat national délivre des visas permettant de circuler dans l'espace Schengen ; en cas de refus, le demandeur va donc tenter sa chance dans un autre consulat jusqu'à ce qu'il obtienne satisfaction* » ;

- M. Michel Barnier, lorsqu'il était ministre des affaires étrangères, a pris position en faveur de l'ouverture de consulats communs et de la création d'un véritable service consulaire commun<sup>(18)</sup>. Il a également proposé, dans le même sens mais au sujet de la protection diplomatique, la création de consulats européens autour des délégations existantes de la Commission dans quatre zones expérimentales (les Caraïbes, les Balkans, l'Océan indien et l'Afrique de l'Ouest), dans son rapport intitulé « *Pour une force européenne de protection civile : Europe Aid* » de mars 2006.

Le rapporteur souscrit pleinement à l'objectif fixé de création de consulats européens. Les consulats communs constituent en effet le prolongement logique de la mise en place de l'espace Schengen : à partir du moment où les visas délivrés permettent de circuler dans l'ensemble de l'espace Schengen, il est logique non seulement d'harmoniser leurs critères de délivrance mais aussi de mutualiser les moyens mis en œuvre.

---

<sup>(18)</sup> Cf. par exemple l'allocation d'ouverture de M. Michel Barnier lors de l'assemblée des Français de l'étranger, le 27 septembre 2004, et son intervention lors du débat au Sénat sur la gestion du patrimoine immobilier du ministère des affaires étrangères, le 11 mai 2005.

Dans cette perspective, la proposition de la Commission de créer des centres communs de traitement marque une première étape positive, mais encore bien insuffisante.

Il est vrai que la mise en place de véritables consulats européens nécessiterait sans doute une révision des traités existants, ainsi que de la Constitution française (si elle conduisait à ce que ce ne soit plus des agents consulaires français qui délivrent les visas).

La France mène déjà une coopération étroite avec l'Allemagne en vue de la mutualisation de nos moyens respectifs à l'étranger. L'article 26 de la déclaration commune adoptée le 22 janvier 2003, à l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire du traité de l'Elysée, affirme ainsi que « *nos ministres des affaires étrangères accentueront la complémentarité entre nos réseaux diplomatiques et consulaires, notamment par le biais d'implantations et de services communs* » et évoque la perspective d'ambassades et de consulats communs.

Des bureaux communs d'ambassades existent déjà à Banja Luka (Republika Srpska, en Bosnie-Herzégovine) et à Podgorica (Monténégro), de même qu'une « co-localisation » d'ambassades à Almaty (Kazakhstan), qui a été élargie à nos partenaires britanniques. Le conseil des ministres franco-allemand du 26 octobre 2004 a lancé de nouveaux projets de co-localisation diplomatiques et consulaires, qui pourraient voir le jour en 2007 ou 2008, notamment à Maputo (Mozambique) et Dacca (Bangladesh), et à Yaoundé (Cameroun), auquel la partie belge pourrait s'associer.

#### **4) *L'encadrement du recours à l'externalisation***

La Commission propose d'encadrer le recours à l'externalisation, aujourd'hui déjà largement pratiqué par de nombreux Etats membres (dont la France). Le prestataire de services extérieurs pourrait intervenir :

- soit comme simple centre d'appels, chargé de fournir des informations générales sur les conditions à remplir pour demander un visa et de la prise de rendez-vous ;

- soit en ayant un rôle plus important, incluant également la collecte des demandes, des pièces justificatives et des données

biométriques, et la perception des droits correspondant aux frais de traitement.

La proposition comporte des dispositions visant à garantir la respect des règles relatives à la protection des données personnelles fixées par la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

Le contrôleur européen de la protection des données a cependant émis des réserves importantes sur ce point<sup>(19)</sup>, en raison notamment de l'impossibilité d'appliquer des sanctions (autres que contractuelles) en cas de violation de la législation européenne relative au respect de la vie privée par un employé d'un prestataire extérieur, et parce que les Etats membres ne seront pas en mesure de garantir la protection des données contre une éventuelle intervention (perquisition ou saisie par exemple) de la part des autorités du pays du demandeur, si le traitement par le prestataire est effectué dans un bâtiment ne faisant pas partie des locaux diplomatiques. Il conviendra de préciser et compléter la proposition de règlement afin de s'assurer qu'une protection des données adéquate sera assurée dans ce cas de figure (en prévoyant, par exemple, que l'externalisation du traitement ne pourra être opérée que dans la mesure où il est réalisé dans des locaux protégés par la convention de Vienne). Il serait également utile de prévoir les situations dans lesquelles c'est un agent consulaire qui effectue la prise des empreintes digitales, dans les locaux d'un intermédiaire agréé.

Deux autres points soulèvent des difficultés.

Le premier est relatif à la remise en cause du libre choix par l'Etat membre entre les différentes options proposées. La proposition de règlement n'envisage en effet le recours à l'externalisation que si les autres options ne sont pas appropriées pour des motifs liés aux conditions locales (en raison d'un très grand nombre de demandes, par exemple). La Commission établit ainsi une hiérarchisation entre les options offertes, ce qui porte atteinte au principe de responsabilité des Etats membres en matière

---

<sup>(19)</sup> Avis du contrôleur européen de la protection des données du 27 octobre 2006, JOUE C 321 du 29 décembre 2006.

d'organisation du traitement des demandes. Cela créerait en outre un risque juridique, compte tenu de la remise en cause des expériences existantes de recours à un intermédiaire.

Le deuxième a trait à la prise en compte du coût de l'externalisation. La Commission propose en effet d'inclure les frais facturés par le prestataire de services extérieur dans le montant de 60 euros prévus pour les frais de traitement de la demande de visa Schengen. Or plusieurs Etats membres, dont la France et l'Italie, considèrent que les frais liés à l'intervention du prestataire extérieur ne correspondent pas au traitement de la demande, mais à un service complémentaire et facultatif. Ils souhaitent par conséquent que ces services soient rétribués par une rémunération supplémentaire, à la charge du demandeur de visa.



## CONCLUSION

La réforme de la politique européenne des visas proposée par la Commission est ambitieuse. La création du système d'information sur les visas et l'introduction de la biométrie constituent une priorité, car elles contribueront à renforcer le contrôle des frontières extérieures, la lutte contre la fraude documentaire et la sécurité des Etats membres. Une accélération des travaux sur ces textes est donc souhaitable, sous réserve naturellement que des solutions satisfaisantes soient apportées aux difficultés soulevées.

La perspective de consulats européens chargés de la délivrance des visas devrait également constituer une priorité de l'action de l'Union. Chaque consulat national délivrant des visas qui permettent de circuler dans l'ensemble de l'espace Schengen, il est logique de mutualiser nos moyens. Cette mutualisation, qui devrait s'accompagner d'un partage des coûts équitable, permettrait d'accroître la visibilité internationale de l'Union et d'être davantage présent dans certains vastes pays tiers, tels que la Russie ou dans des pays émergents comme la Chine ou l'Inde. C'est aussi l'un des meilleurs moyens d'harmoniser les pratiques des Etats membres dans ce domaine, ce qui est souhaitable car l'efficacité des contrôles effectués par l'ensemble des consulats des Etats Schengen peut être battue en brèche si un seul d'entre eux (le « maillon faible ») se montre moins rigoureux que les autres.



## TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le mercredi 21 février 2007, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un court débat.

Le **Président Pierre Lequiller** a remercié le rapporteur pour ce rapport intéressant et très complet. Il a souhaité savoir si l'opposition de la Pologne au recours systématique à la biométrie lors des contrôles aux frontières extérieures était uniquement justifiée par l'allongement des temps d'attente. Il a surtout souligné que ce rapport démontrait tous les avantages résultant de la mise en place de consulats européens qui, symboliquement, pourrait prélude, par exemple, à la création d'établissements culturels communs.

Le **rapporteur** a d'abord observé que la position polonaise s'expliquait essentiellement par le coût des investissements nécessaires.

Il a ensuite précisé qu'aucun consulat commun n'existait à ce jour. Il y a bien des expériences de colocalisation de consulats français et allemand et, dans de nombreux pays tiers, le consulat d'un Etat Schengen en représente un ou plusieurs autres pour la délivrance des visas, mais il n'y a pas encore de consulats communs à l'ensemble des Etats membres. Une telle réforme aurait pourtant des avantages en termes de coût et d'efficacité. Elle permettrait, en particulier, d'implanter des consulats de l'Union dans les capitales régionales de pays aussi vastes que la Russie, où la plupart des Etats membres ne sont représentés aujourd'hui qu'à Moscou et Saint-Pétersbourg, ou encore dans des Etats émergents où nos réseaux consulaires sont insuffisants. La création de consulats européens éviterait, en outre, l'existence de « maillons faibles » qui, aujourd'hui, peuvent réduire l'étendue de la sécurité dans l'Union européenne. En tout état de cause, on ne voit pas l'intérêt de juxtaposer des consulats multiples pour délivrer un document identique dans des conditions similaires. Il faut, néanmoins, signaler qu'il subsiste des obstacles juridiques à la réalisation de cette réforme,

en particulier la Convention de Vienne qui ne prévoit pas le cas de représentation commune à plusieurs Etats.

Le **Président Pierre Lequiller** a souhaité que, lors de la prochaine législature, la Délégation puisse continuer à travailler sur l'institution de consulats européens.

A l'issue de ce débat, la Délégation *a adopté* les conclusions dont le texte figure ci-après.

## **CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION**

**La Délégation pour l'Union européenne,**

**Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échanges de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour (COM [2004] 835 final/n° E 2811),**

**Vu la proposition de décision du Conseil concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités des Etats membres compétentes en matière de sécurité intérieure et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière (COM [2005] 600 final/n° E 3023),**

**Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire des visas (COM [2006] 403 final/n° E3208),**

**Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les instructions consulaires communes adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière, en liaison avec l'introduction d'éléments d'identification biométriques et de dispositions relatives à l'organisation de la réception et du traitement des demandes de visa (COM [2006] 269 final/n° E 3159),**

**I. En ce qui concerne la proposition de règlement relative au système d'information sur les visas et la proposition de décision relative à l'accès des autorités chargées de la sécurité intérieure et d'Europol à ce système ;**

**1. Souhaite un recours systématique à la biométrie lors des**

**contrôles aux frontières extérieures, afin de garantir l'efficacité du système d'information sur les visas ;**

**2. Est favorable à l'enregistrement des données relatives aux invitants et aux répondants dans le système d'information sur les visas ;**

**3. Recommande que le transfert de données figurant dans le système d'information sur les visas à des pays tiers soit autorisé, dans le respect des règles relatives à la protection des données personnelles fixées par la directive 95/46/CE et par la future décision-cadre sur la protection de ces données dans le cadre de la coopération policière et pénale ;**

**4. Insiste sur la nécessité de prévoir dans le règlement un délai de consultation et de réponse du système d'information sur les visas compatible avec l'organisation actuelle des services des visas ;**

**5. Souligne qu'il convient de prévoir un accès des services chargés de la sécurité intérieure au système d'information sur les visas aussi large que possible et selon des modalités de consultation simples, dans le respect des règles relatives à la protection des données personnelles ;**

**II. En ce qui concerne la proposition de règlement relative au code communautaire des visas :**

**6. S'oppose à la création d'une obligation générale de motivation des refus de visa ;**

**7. Est défavorable à la mise en place d'un délai de réponse de trois jours en matière de consultation des autres Etats Schengen préalable à la délivrance du visa, car ce délai conduirait *de facto* à la suppression de cette procédure ;**

**8. Suggère la création d'un portail Internet commun pour l'espace Schengen, sur lequel l'ensemble des informations relatives aux visas d'entrée (conditions à remplir, formulaires à télécharger, *etc.*) pourrait être mis à la disposition des demandeurs ;**

**III. En ce qui concerne la proposition de règlement relative aux instructions consulaires communes :**

**9. Souhaite que les empreintes digitales soient relevées lors de chaque demande de visa, sans se limiter à la première demande, et que les exemptions restent exceptionnelles ;**

**10. Appelle à la création de consulats européens chargés de la délivrance des visas Schengen.**



**ANNEXE :**  
**Liste des personnes entendues par le rapporteur**

**I. A PARIS :**

- Mme Odile SOUPISON, chef du service des étrangers en France, direction des Français à l'étranger et des étrangers en France, ministère des affaires étrangères.

**II. A MINSK :**

● *Ambassade de France en République de Biélorussie*

- Mme Mireille MUSSO, ambassadeur de France en Biélorussie ;

- Mme Josette MIRA, consul ;

- M. Philippe SEIGNEURIN, premier conseiller ;

- M. Aurélien VEROLLET, chef du service des visas ;

- M. Jean-Pierre BOUZIGUES, conseiller culturel.

● *Ambassade d'Allemagne*

- M. Torsten SCHOELL, premier secrétaire.