

VISA REFUSÉ

Enquête sur les pratiques des
consulats de France en matière
de délivrance des visas



Juillet 2010

Publication réalisée par :
**Gilles Arnal, Jacqueline Barnéda,
Elodie Beharel, Sarah Belaïsch,
Maryse Douchet, Alexandre
Dietrich, Mickaël Garreau, Agathe
Marin, Marie-Claude Panier, Laura
Petersell, Cécile Poletti, Riwanon
Quéré, Michel Rouanet, Gérard
Sadik, Elisabeth Stehly.**

Coordination :
Sarah Belaïsch, Laura Petersell

Remerciements :
**Marie-Dominique Aguillon,
Gwenaëlle de Jacquolot, Sonia
Lokku, Jérôme Martinez, Anne-
Sophie Wender, l'équipe du foyer
international de Massy, les
militants de La Cimade qui ont
contribué à la collecte des infor-
mations, le mouvement des
Amoureux au ban public, les
demandeurs de visa qui nous ont
apporté leur témoignage et toutes
celles et ceux qui ont accepté de
nous recevoir, en France comme à
l'étranger, pour nous apporter
leurs lumières.**

Photographies : **La Cimade**

Cartographie : **Elisabeth Stehly**

Relecture : **Agathe Marin,
Magali Passeneau**

Conception graphique, maquette :
Carine Perrot

Imprimé par :
Expressions II,
10 bis rue Bisson
75020 Paris
Tél. 01 43 58 26 26

Sommaire

PRÉFACE	I
INTRODUCTION	3
PREMIÈRE PARTIE Analyse des politiques publiques et des pratiques consulaires	5
UN VISA, POUR QUI, POUR QUOI ?	7
I - LA PROCÉDURE	9
1. Un dispositif opaque marqué par des pratiques très hétérogènes	9
2. La nébuleuse des motifs de refus et des possibilités de recours	15
3. Des pratiques qui encouragent la fraude et le développement de réseaux	21
4. Des visas qui peuvent coûter très cher	24
LA POLITIQUE DES VISAS EN CHIFFRES	27
II - LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES	29
5. Visa long séjour et titre de séjour : de la fusion à la confusion	29
6. Les dangers du développement des fichiers	30
7. Sous-traitance des demandes de visa : attention danger !	34
8. Les visas au cœur d'échanges de « bons procédés »	36
III - LES PROCÉDURES PARTICULIÈRES	39
9. Les conjoints de Français dans la ligne de mire	39
10. Des familles contraintes d'apprendre le français à l'étranger plutôt qu'en France	41
11. Les réfugiés soumis à l'attente et à la suspicion	43
12. Des étrangers en situation régulière empêchés de revenir en France	47
DEUXIÈME PARTIE Rapports de mission	51
Mali	53
Maroc	67
Sénégal	77
Ukraine	87
Turquie	99
Algérie	117
LES PROPOSITIONS DE LA CIMADE	130

Créée en 1939 pour venir en aide aux personnes déplacées par la guerre, la Cimade agit depuis pour l'accueil et l'accompagnement social et juridique des étrangers en France. La Cimade soutient des partenaires dans les pays du Sud autour de projets liés à la défense des droits fondamentaux, à l'aide aux réfugiés ou à l'appui aux personnes reconduites dans leur pays.

Pour plus d'informations : www.lacimade.org

Préface

par Fadel Dia

Inaccessible France ou l'art de refuser un visa par service interposé...

« Droit à la France ? »

Pourquoi sommes-nous si stressés dès le moment où il nous faut entreprendre une démarche en vue d'un déplacement en France ? Pourquoi sommes-nous plus stressés que quand il s'agit de se rendre en Turquie, aux Etats-Unis, voire en Chine ? Peut-être par ce que nous en demandons trop à la France et peut-être aussi parce que elle nous en promet trop.

Je suis francophone, francophile, « francolâtre » même comme le sont trop souvent les Sénégalais de ma génération, plus royalistes que le roi dans la défense de la qualité du français parlé et écrit. J'ai longtemps enseigné l'histoire, non seulement en français mais de France. J'ai dirigé une institution intergouvernementale dont la vocation est la promotion et la consolidation de l'enseignement dans la langue de Molière dans les pays qui ont le français en partage. Je suis écrivain de langue française, publié par des maisons d'édition françaises qui ont pignon sur rue et dont l'une, fréquentée autrefois par Senghor, Césaire ou Michel Leiris, a vu récemment sa directrice décorée de la Légion d'Honneur par le président Sarkozy lui-même pour services rendus à la culture française. A l'occasion de la sortie de mon dernier livre, paru dans cette même maison, j'ai reçu l'invitation d'une institution reconnue et subventionnée par les collectivités et l'Etat français et qui est depuis plus de dix ans le symbole même de cette « coopération des peuples et des terroirs et non des banques » qu'affectionne, nous dit-on, l'Ambassadeur de France à Dakar. Africajarc est en effet un festival porté par tout un village (230 bénévoles sur une population de 600 âmes !), une manifestation fondée sur le « respect des différences et l'estime réciproque ». Je ne suis solliciteur ni d'emploi ni de subsides et me suis même engagé, à titre de contribution et pour le plaisir de l'échange, à prendre en charge les frais liés à mon déplacement...

« Je savais que pour avoir le visa il fallait d'abord accéder au Consulat. (...) Mais je n'imaginai pas que cela était en soi une épreuve de taille, si difficile que je n'ai jamais pu la franchir après deux semaines de siège. »

La France a proclamé qu'elle allait faciliter la circulation des artistes, des intellectuels, des écrivains, des chercheurs... Sur la base de ces arguments, tenant compte des motivations qui sous-tendent mon projet, et malgré les déboires rencontrés dans le passé, j'ai pensé qu'une demande de visa ne devrait plus être pour moi qu'une formalité et que, d'une certaine manière, non seulement j'avais droit à la France, mais qu'il existait des Français qui avaient des droits sur moi et notamment celui de me convoquer au partage et au dialogue.

Je savais que pour avoir le visa il fallait, d'abord, accéder au Consulat, présenter en quelque sorte le corps du délit, mais je n'imaginai pas que cela était en soi une épreuve de taille, si difficile que je n'ai jamais pu la franchir après deux semaines de siège.

Le consulat et ses « coxeurs »

La méthode est connue et repose sur la délocalisation des tâches subalternes. Vous achetez donc - à la banque - un code téléphonique (c'est votre premier investissement sans garantie de succès), déclinez votre identité, exposez les motifs de votre demande et les contraintes de votre déplacement. Une voix neutre et standardisée vous fixe un rendez-vous : c'est un mois et demi... APRES la tenue de la rencontre à laquelle vous étiez convié ! Vous marquez votre étonnement ? « *Oui, je vous ai bien compris mais je n'ai que ça pour le moment. Appelez de temps en temps, achetez une 2e, voire une 3e carte. Je prends note, mais nous ne sommes pas le Consulat !* ». C'est bien vrai, ils n'en sont que les « coxeurs » : vous n'avez jamais le même interlocuteur et une fois sur deux, on vous assure que tous les opérateurs étant occupés, il vous faudra rappeler. Et puis quelle idée de voyager à cette période : « *c'est l'été*

monsieur, le consulat et toute la France sont en vacances et vous êtes trop nombreux à vouloir partir ! ». Français qui nous invitez, faites-le en hiver, quand il gèle et qu'il neige et non en été quand votre pays est en fête !

Cela m'a coûté près de ... 200 000 Francs CFA* de ne PAS AVOIR EU le visa ! « *Mais monsieur, on ne vous a pas refusé de visa, le consulat n'a même pas pris connaissance de votre dossier !* ». C'est bien le piège des mots, puisque le résultat est le même.

« Immigration choisie » : par qui ?

Avec la France nous sommes souvent trahis par nos sentiments et victimes de notre crédulité qui nous fait croire que nous traitons avec elle d'égal à égal. Nous nous laissons abuser par les mots et oublions toujours que si tous les pays sont égaux, il y en a qui sont plus égaux que d'autres et que « *dans tous les rapports où l'une des parties n'est pas assez libre ni égale le viol, souvent, commence par le langage* » (A. Mbembé). Le français est une langue concise et c'est déjà dans les mots que se dessinent les nuances. Un « immigré » c'est, selon Littré, quelqu'un qui est « *venu dans un pays pour s'y établir* », mais si un Sénégalais qui vit et travaille en France est un immigré, un Français qui vit et travaille chez nous est désigné par le terme autrement plus valorisant d'« expatrié ». Un Français qui vient pour un court séjour au Sénégal est un « touriste », accueilli à bras ouverts, même quand il est sans le sou, un Sénégalais dans la même situation est versé dans la catégorie d'immigré potentiel et soumis à des tracasseries administratives. On veut nous faire croire qu'il est venu le temps de l'« immigration choisie » et que celle-ci est une « chance » pour les Africains, une entente « *négociée entre les pays d'origine et les pays de destination* » (Sarkozy, Bamako, mai 2007). Négociée ? Certainement pas ! Choisie ? Oui, mais par une seule des parties ! C'est en réalité un concept inventé, mis en forme et servi tout prêt à ses « partenaires » africains par la France. C'est une notion à sens unique puisque l'immigration n'est « choisie » que dans le sens Afrique-Europe. Pour qui se rend de France au Sénégal, notamment, l'immigration n'est ni sélective ni discriminatoire ni même onéreuse, puisque contrairement au Sénégalais, le Français qui veut venir chez nous n'a pas besoin de visa ni même de justifier ses moyens d'existence dans notre pays. Pourtant la réciprocité est l'un des principes fondamentaux des rapports entre nations et M. Sarkozy lui-même nous a assez martelé que « *les relations entre états modernes doivent dépendre de la confrontation de (leurs) intérêts respectifs* » (Bamako, juillet 2007). La France ne peut évidemment être seule mise en cause ici puisque d'autres pays africains de la sous-région appliquent ce principe de réciprocité. [...]

Rencontres manquées, espoirs déçus !

Si la France veut, comme elle le prétend, faciliter la circulation des hommes de culture, des artistes, des chercheurs..., il faut qu'elle cesse d'ajouter des barrières aux anciennes barrières. Qu'au moins elle n'oblige pas ces « immigrés » choisis par elle à négocier chaque séjour au jour près, et accepte de leur délivrer des visas à longue durée, comme le font déjà les Américains, ou qu'elle leur facilite le contact avec une autorité qualifiée, en cas d'extrême urgence. Que le Consulat cesse d'être inaccessible, sourd à tous les appels, y compris ceux d'officiels sénégalais que l'on croyait « influents », sourd aux cris de détresse électroniques venus de France et qui expriment la gêne et le désarroi. L'Ambassadeur de France rêve de « *pouvoir expliquer librement l'action de son pays au Sénégal* ». Il est sûr, dit-il, « *d'être entendu sans parler* » : il a de la chance car beaucoup d'Africains parlent à la France sans espoir d'être entendus ni même écoutés ! Moi même, je m'y suis essayé, en « laissant parler mon cœur », comme lui-même l'a fait devant ses invités, le 14 juillet dernier. Son Excellence a préféré « tenir entre ses mains » mon livre, plutôt que de le lire, le soupçonnant de n'exprimer que « la part amère de la rencontre entre nos deux pays et nos deux cultures ». Il préfère, pour ce qui le concerne, « *la part féconde et enrichissante de cette rencontre, notamment dans le domaine des lettres* ». C'est justement de cette part qu'on m'a privé en me faisant rater le rendez-vous d'Africajarc, ne me laissant que l'amertume.

Extrait de l'ouvrage :

« *A mes chers parents gaulois* », Editions des Arènes, Paris 2007.

* Soit 300 € environ.

Introduction

Chacun connaît un proche qui a été confronté à la difficulté de faire venir en France un membre de la famille, un ami, et s'est retrouvé perdu dans l'univers kafkaïen de la délivrance des visas pour la France.

Depuis longtemps, les étrangers évoquent ce labyrinthe qu'il faut savoir traverser pour obtenir le fameux sésame. Les conditions de plus en plus draconiennes instaurées au fil du temps ont petit à petit créé un climat faisant clairement sentir aux ressortissants des pays du Sud que le principe de la libre circulation des personnes, hissé naguère en étendard par les Occidentaux face au bloc soviétique, ne leur était pas applicable dans les mêmes termes... A peine l'Europe se réjouissait-elle, en 1989, de la libre circulation dont les européens de l'Est allaient bénéficier qu'elle commençait à fouler au pied ces mêmes principes - fièrement proclamés lors des accords d'Helsinki - pour les africains, les maghrébins ou les orientaux, ou plus exactement, pour les pauvres d'Afrique, du Maghreb ou d'Orient.

Il ne s'agit pas que de voyage, de tourisme ou de visite familiale. En quelques années, pour « mieux contrôler » l'immigration, les lois récentes ont par touches successives rendu indispensable comme préalable à toute demande d'un titre de résidence la présentation d'une entrée régulière sur le territoire, c'est-à-dire la possession d'un visa, y compris pour des personnes présentes sur le territoire français depuis des années.

Loin des yeux, loin des observateurs de la société civile, la délivrance des visas est ainsi devenue un élément clé dans la politique d'immigration : le sort de l'immigration familiale, des étudiants, des familles de réfugiés, se décide désormais tout autant dans le pays de départ que dans les préfectures. Se met ainsi en œuvre une sorte d'externalisation rampante de la gestion de l'Immigration, que le contrat d'accueil et d'intégration symbolise parfaitement. C'est désormais dès le pays de départ et non plus en France que les migrants doivent se soumettre à des formations linguistiques et à des tests de connaissance sur les valeurs de la République.

Ce n'est pas un hasard si le ministère de l'Immigration a tout fait pour contester au ministère des Affaires étrangères, et finalement l'obtenir, la tutelle et l'autorité sur les services des visas.

Face à ce trou noir de la politique d'immigration, face aussi aux innombrables plaintes d'étrangers venant raconter les attentes, les refus, les démarches insensées qui n'aboutissent jamais, La Cimade a décidé de lancer en 2009 une campagne d'observation des conditions de délivrance des visas afin de mieux cerner les réalités. De nombreux acteurs de La Cimade se sont investis dans des missions d'observation dans six pays (Algérie, Sénégal, Mali, Turquie, Ukraine, Maroc) sur la base d'une grille d'analyse commune.

Le constat est accablant : entre l'impossibilité d'accéder au consulat, le flou complet des documents à produire dont la liste inexistante ne cesse de changer selon l'interlocuteur, l'argent qu'il faut verser et qui n'est pas remboursé même si la demande est refusée, le soupçon de corruption, les délais d'instruction extrêmement variables, les refus oraux sans explications ni motivation, les informations erronées sur les voies de recours quand le demandeur a la chance d'obtenir une information, on ne sait plus à la fin ce qui apparaît le plus choquant. Opacité des procédures et des décisions, coût élevé de la procédure pour tout candidat, recours des consulats à des opérateurs privés qui se substituent à l'administration,

passes-droits hissés au rang d'arguments diplomatiques, vérifications répétées et outrancières des éléments fournis : on est bien loin des principes que la « charte Marianne » est censée promouvoir pour favoriser les rapports entre l'administration et les usagers.

Les conséquences de cet état de fait sont nombreuses :

On pense d'abord aux droits fondamentaux qui sont bafoués. Outre les possibilités de visites privées et courtes, c'est le rapprochement familial qui est fortement visé : les membres de famille qui veulent rejoindre leurs proches pour s'établir et vivre avec eux sont parmi les principales victimes de ces pratiques.

Mais au-delà, il faut prendre conscience des dégâts qui sont faits quant à l'image de la France dans de nombreux pays, et principalement en Afrique où le « pays des droits de l'homme » prétendait apporter civilisation et progrès. La perception de l'écart grandissant entre les déclarations officielles vantant l'Etat de droit et la réalité, la prégnance de mesures discriminatoires et humiliantes ont des effets jusqu'ici. Les échanges, les liens personnels, culturels, familiaux sont tels qu'une partie importante de la société française se sent nécessairement tout autant visée et humiliée par ces pratiques.

Il est difficile également de ne pas s'interroger sur leurs conséquences quant au développement des filières d'immigration illégale. Quand la voie normale d'accès au territoire français est rendue inaccessible, quand il devient impossible de s'entretenir avec une administration pour comprendre les conditions et les raisons d'une décision, il est inévitable qu'une partie des « recalés » vienne à être tentée de recourir à des voies détournées. Si la lutte contre « les réseaux de passeurs », hissée au rang de priorité par le ministère de l'Immigration, commençait par une réflexion sur les conditions qui favorisent le recours à ces filières, il est probable que l'attitude des consulats ne serait pas exempte d'une part de responsabilité.

Ce rapport d'observation, le premier sur cette dimension de la politique d'immigration, développe certes un diagnostic très critique des dispositifs et des pratiques. Mais il montre aussi que de grands écarts existent d'un consulat à l'autre et qu'il n'est donc pas si difficile de rendre un peu plus décent l'accueil et l'examen des demandes.

Ce rapport se conclut par une série de propositions réglementaires et concrètes qui, si elles étaient adoptées et mises en œuvre, rendraient moins indigne la façon dont la France traite ceux qui souhaitent s'y rendre en instaurant quelques principes de respect, de transparence et d'équité.



première partie

**Analyse des politiques publiques
et des pratiques consulaires**

Récemment encore, le ministre de l'Immigration se vantait dans les médias du fort taux de délivrance de visas par la France. Plus de 80% des demandes de visas sont accordées, mais cela cache une réalité toute autre. Non seulement, ce taux varie considérablement selon les pays mais surtout, il masque une très nette diminution du dépôt de demandes de visa, due notamment aux pratiques dissuasives des consulats.

La procédure de délivrance varie considérablement selon les consulats et parfois à l'intérieur d'un même consulat. La loi étant très peu précise, elle laisse une grande marge de manœuvre aux consulats renforcée par leur éloignement géographique.

Chaque consulat met en place sa propre procédure et ses propres critères. Ce dispositif opaque dans lequel sont ballottés les demandeurs est accompagné d'un cruel manque d'informations notamment en ce qui concerne les motifs de refus de visa et les possibilités de contester les décisions consulaires. L'impression de non droit qui règne dans de nombreux consulats encourage alors la fraude et la corruption qui rendent encore plus prohibitif le coût d'une demande de visa, déjà hautement dissuasif.

De nombreuses évolutions sont en cours, fusion du visa long séjour et du titre de séjour, introduction de la biométrie, développement de l'externalisation de l'instruction des demandes ou encore négociation d'accords bilatéraux. Mais ces évolutions, plutôt que de simplifier et d'harmoniser les pratiques existantes, ne font que renforcer l'hétérogénéité des procédures selon les pays et selon les publics.

Certains demandeurs de visa au statut particulier tels que les étudiants, les conjoints de Français, les bénéficiaires du regroupement familial ou les familles de réfugiés sont en effet soumis à des procédures spécifiques, qui pour certains sont censées être plus protectrices. Dans les faits là encore, les procédures sont appliquées de manière très hétérogène et les dysfonctionnements sont légion.

UN VISA POUR QUOI, POUR QUI ?

Le visa peut être défini comme « *un titre délivré par les autorités françaises à un étranger qui souhaite se rendre en France. Ce titre ne confère pas un droit d'entrée mais constitue une condition nécessaire - mais non suffisante - pour franchir la frontière* ».

En dehors des visas de transit, il existe deux principales catégories de visas :

> DES VISAS DE COURT SÉJOUR POUR CIRCULER

Appelés aussi **visas touristiques**, les visas de court de séjour ne permettent pas de séjourner en France plus de 90 jours. En fonction du nombre d'entrées autorisées, il peut s'agir d'un séjour ininterrompu n'excédant pas 90 jours (on parle alors de « visa de voyage » à entrée unique) ou de plusieurs séjours dont la durée totale ne dépasse pas 90 jours par semestre (on parle alors de « visa de circulation »).

Ce visa de circulation, en plus de permettre plusieurs entrées en France, a l'immense avantage d'avoir **une durée de validité de plusieurs années**. Son détenteur est donc dispensé de refaire des démarches auprès des autorités consulaires à chaque fois qu'il souhaite se rendre en France.

Depuis le traité d'Amsterdam et la communautarisation de la politique des visas, les visas de court séjour sont le plus souvent des « **visas uniformes Schengen** » qui permettent de circuler dans tout le territoire Schengen* pendant la durée de validité du visa.

Plus rarement, il peut s'agir d'un visa national qui permet d'entrer uniquement sur le territoire français et non de circuler sur l'ensemble de l'Espace Schengen. C'est le cas, par exemple, du visa mention « étudiant concours » qui permet à un étudiant de venir en France pour y passer un concours ou un test d'admission dans un établissement d'enseignement.

En règle générale, les visas de court séjour sont délivrés aux personnes qui viennent en France pour y faire du tourisme, rendre visite à des proches, effectuer de courts voyages d'affaires... Il s'agit de personnes qui n'ont pas vocation à se maintenir durablement sur le territoire français.

> DES VISAS DE LONG SÉJOUR POUR S'INSTALLER

A l'inverse, les visas de long séjour, appelés aussi **visas d'installation ou d'établissement**, permettent de rester en France plus de trois mois.

Ils peuvent avoir une validité territoriale limitée, ce qui permet d'entrer uniquement dans le pays qui a délivré le visa, ou au contraire être valables dans l'ensemble des pays de l'Espace Schengen, ce qui permet à leur titulaire de circuler librement sur l'ensemble du territoire pendant trois mois.

En règle générale, les visas de long séjour sont délivrés aux personnes qui ont vocation à rester sur le territoire français. Ces visas permettent donc d'obtenir une carte de séjour. La délivrance de la carte de séjour en France devrait être une simple formalité puisque toutes les vérifications ont déjà été faites dans le pays d'origine par le consulat de France. **Mais le fait de remplir les conditions pour obtenir un titre de séjour n'est pas suffisant pour obtenir un visa** : s'il existe un droit au séjour pour certaines catégories d'étrangers, il n'existe en revanche pas de droit au visa, mais au mieux une simple obligation de motivation de la décision de refus pour certaines catégories. Il peut donc arriver qu'une personne remplissant les conditions pour obtenir un titre de séjour se voit notifier un refus de visa.

* La Convention d'application des accords de Schengen comprend 22 Etats membres de l'Union Européenne : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, L'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède. Le Royaume Uni et l'Irlande n'ont pas signé cette convention mais participent partiellement aux mesures adoptées dans le cadre de l'acquis de Schengen. Deux pays, la Norvège et l'Islande, bien qu'extérieurs à l'UE, sont associés à l'espace Schengen par un accord de coopération avec les pays signataires de la Convention.

> TOUS LES ÉTRANGERS NE SONT PAS ÉGAUX FACE À LA DEMANDE DE VISA !

La loi prévoit que « *pour entrer en France, tout étranger doit être muni des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur* ».

Par conséquent, **tout ressortissant étranger d'un pays pour lequel il n'existe pas de dispense de visa doit être en possession d'un passeport en cours de validité et d'un visa** pour pénétrer sur le territoire français. A défaut, il peut être placé en zone d'attente, lieu de détention administratif situé aux frontières aéroportuaires, ferroviaires ou terrestres de la France, afin que l'administration organise son refoulement.

Qui peut être dispensé de visa ?

Certains étrangers, du fait de leur nationalité ou de leur statut, peuvent être dispensés de visa de court séjour.

Les dispenses de visa touchant certaines nationalités sont fixées dans le cadre de la coopération Schengen par une liste dite « liste blanche ». Elle est supposée concerner **des personnes « ne représentant pas de risque migratoire »** et tient compte des efforts accomplis par le pays pour coopérer avec l'Union européenne dans la lutte contre l'immigration « clandestine ». Y figurent également les ressortissants communautaires et les membres de l'espace économique européen.

A l'inverse, une « liste noire » mentionne les ressortissants soumis à la présentation d'un visa de court de séjour pour entrer dans l'Espace Schengen. La décision de classer un pays dans la liste noire est prise par le biais d'une évaluation, pondérée au cas par cas, de **critères liés notamment à l'immigration clandestine, à l'ordre public et à la sécurité** ainsi qu'aux relations extérieures de l'Union avec les pays tiers, tout en tenant compte également des implications de la cohérence régionale et de la réciprocité.

Les pays de la liste « blanche » :

Andorre, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Brunei, Canada, Chili, Corée du Sud, Costa Rica, Croatie, Etats-Unis, Guatemala, Honduras, Hong Kong, Hongrie, Israël, Japon, Macao, Macédoine, Malaisie, Mexique, Monaco, Monténégro, Nicaragua, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Saint-Marin, Saint-Siège, Salvador, Serbie, Singapour, Uruguay, Venezuela*.

Ainsi que les membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen :

Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Estonie, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Islande, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse.

* Liste fixée par le règlement (CE) n°539/2001 du 15 mars 2001 modifié.

Concernant les personnes dispensées de visa du fait de leur statut, il existe par exemple des dérogations pour les étrangers qui possèdent un titre de séjour délivré par un Etat de l'Espace Schengen, les jeunes titulaires d'un document de circulation pour étranger mineur ou d'un titre d'identité républicain, ou encore les écoliers qui voyagent en groupe dans le cadre d'une excursion scolaire sous couvert d'un document de voyage collectif.

Enfin, certaines dispenses sont liées à la fois au statut de la personne qui souhaite entrer dans l'Espace Schengen et à sa nationalité. C'est le cas, pour certaines nationalités, des personnes titulaires d'un passeport diplomatique ou d'un passeport de service.

Dans tous les cas, la dispense de visa de court séjour permet d'entrer librement en France, ou dans un autre pays de l'Espace Schengen, et d'y séjourner pendant trois mois maximum. En revanche, **cette dispense ne permet ni de travailler pendant cette période, ni de rester en France au-delà des trois mois**. De plus, l'exemption de visa ne dispense pas les intéressés de remplir les autres conditions légales pour entrer en France et de présenter les justificatifs requis : passeport s'il y a lieu, justificatifs relatifs à l'objet et aux conditions de séjour, moyens de subsistance suffisants pour la durée du séjour, absence de menace à l'ordre public...

La procédure

La procédure de délivrance des visas est très peu précisée dans la réglementation française, contrairement aux procédures touchant au droit de séjour des étrangers par exemple. L'insuffisance de règles et de critères clairs et précis rend ce dispositif très opaque. Selon les pratiques de tel ou tel consulat, la procédure de délivrance de visa peut alors sensiblement varier.

De plus ce flou procédural est entretenu par un silence obtus de la part des consulats qui ne s'embarrassent pratiquement jamais de justifier ni même de notifier leurs refus, ou d'informer sur les possibilités de contester leur décision.

Expliquer la procédure de délivrance des visas, c'est donc décrire les multiples mises en pratique d'un dispositif dénué de règles et de cadre clairs.

I. Un dispositif opaque marqué par des pratiques très hétérogènes

La réglementation française est très peu précise sur la procédure de demande de visa et son instruction. Le sentiment d'être dans **une zone de « non-droit »** est renforcé par :

- le caractère extrêmement flou des critères qui prévalent lors de l'instruction de la demande de visa ;
- une loi qui ne fixe aucune limite quant au type de situations justifiant un refus de visa ;
- un manque d'information sur les rares garanties de procédure existantes.

Il est alors très difficile de décrire la façon dont la procédure est censée se dérouler. Dans bien des cas, on ne peut qu'émettre des suppositions sur la façon dont les choses vont probablement se passer, au vu des pratiques de tel ou tel consulat. Mais là encore, on est souvent surpris de constater qu'au sein d'un même consulat et pour un dossier semblant à première vue identique, des règles différentes peuvent être appliquées.

Cette insuffisance de règles, aussi bien dans les textes que dans les pratiques, est d'autant plus incompréhensible que dans les autres domaines du droit des étrangers, on constate que les textes qui visent à fixer les normes et à définir la façon dont l'administration doit les appliquer sont légion.

Comment expliquer un tel foisonnement dans les domaines qui concernent par exemple le droit au séjour des étrangers et une telle indigence sur la

question des visas ? Pourquoi les multiples réformes de la loi sur l'immigration ne s'attachent-elles pas à clarifier les règles en matière d'entrée sur le territoire ?

Au lieu de laisser perdurer ce « flou artistique », la France aurait pourtant beaucoup à gagner à rendre le dispositif plus transparent, car il s'agit d'un domaine hautement sensible où se joue l'image de la France à l'étranger.

> DES LISTES DE PIÈCES JUSTIFICATIVES ÉTABLIES DE MANIÈRE ALÉATOIRE

La liste des pièces justificatives à fournir à l'appui d'une demande de visa symbolise parfaitement cette opacité : il n'existe aucune liste nationale et la réglementation reste muette sur cette question. **Résultat : les consulats établissent eux-mêmes ces listes, sans aucun encadrement législatif.**

Lorsque les exigences sont abusives, disproportionnées ou intrusives, ce qui est souvent le cas, le recours à la justice est généralement inopérant lorsque l'on veut faire reconnaître leur illégalité.

Un certain nombre de justificatifs sont exigés alors qu'ils n'ont aucun rapport avec le motif de la demande. Le consulat du Mali par exemple exige, dans le cadre de l'instruction d'une demande de visa en tant que conjoint de Français, des justificatifs relatifs aux ressources du conjoint français, à son logement et à sa couverture sociale alors que les seules conditions légales qu'il est en droit de vérifier sont l'absence de fraude, l'absence de menace à l'ordre public, l'existence du mariage et sa transcription s'il a été célébré à l'étranger).

Visa conjoint de Français Etablissement en France - Visa long séjour	
<i>Pour être recevable le dossier doit comporter l'ensemble des pièces requises. Des documents complémentaires peuvent, le cas échéant, être demandés. La comparaison personnelle est obligatoire lors du dépôt du dossier.</i>	
1 X	⇒ Formulaire de visa de court séjour
2 X	⇒ Copie des pages 1 à 5 du passeport et de celles où figurent le cas échéant, le dernier visa et les cachets d'entrée et de sortie de l'espace Schengen
3 X	⇒ 2 Photographies d'identité récentes en couleur sur fond blanc, tête nue -dimension du visage 3,5 cm sur 2 cm- et carte d'identité
4 X	⇒ Acte de naissance volet 3 ou l'original
5 X	⇒ Copie conforme de l'acte de mariage s'il a été célébré en France ou Copie de la transcription s'il a été célébré à l'étranger
6 X	⇒ Preuve de la nationalité française du conjoint : Photocopie légalisée de la carte d'identité ou Certificat de nationalité française
FOURNIR LES DOCUMENTS ORIGINAUX ET UN EXEMPLAIRE EN PHOTOCOPIE DE LA TOTALITE DU DOSSIER	
Documents à fournir au nom du conjoint français : <i>Justificatifs d'intérêts vitaux en France</i> <ul style="list-style-type: none"> - X Contrat de travail + dernière fiche de paye - X Contrat de location ou de bail - X Dernière quittance de loyer, EDF, téléphone - X Attestation à l'appartenance à la CPAM - X Dernier avis d'imposition - X Copie du passeport + visas + cachets entrées/sorties au Mali 	
<i>Il est rappelé que la présentation d'un dossier complet n'entraîne pas nécessairement la délivrance du visa. Des documents complémentaires pourront être réclamés selon les situations individuelles.</i>	

Documents à fournir au nom du conjoint français :
justificatifs d'intérêts vitaux en France

- Contrat de travail+ dernières fiches de paye,
- Contrat de location ou de bail
- Dernière quittance de loyer, EDF, téléphone
- Attestation d'affiliation à la CPAM
- Dernier avis d'imposition
- Copie du passeport + visas
+ cachets entrées/sorties du Mali

Les demandeurs sont obligés de se plier aux demandes du consulat, sous peine de voir leur dossier rejeté ou classé sans suite au motif qu'il est incomplet. Et les chances d'obtenir un visa ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre puisque les demandeurs ne sont pas confrontés aux mêmes exigences.

En Haïti par exemple, l'état civil étant considéré comme peu fiable, les autorités françaises ont élaboré une liste de pièces à fournir spécifique : acte d'état civil accompagné d'un extrait des archives nationales d'Haïti, extrait d'archives établi après le 1^{er} février 2008, double légalisation des documents, certificat de baptême ou de présentation au temple... Ces demandes étaient déjà excessives avant le séisme qui a frappé Haïti en janvier 2010. Elles sont aujourd'hui impossi-

bles à satisfaire pour les Haïtiens qui ont tout perdu sous les décombres. Pourtant les autorités françaises n'ont pas allégé le dispositif, empêchant de nombreux Haïtiens de rejoindre leur famille en France.

Les informations fournies par les consulats ne sont pas suffisantes et diffèrent parfois selon le mode de diffusion de l'information : pour un même consulat, des indications différentes peuvent être fournies lors de la consultation d'un agent, du panneau d'affichage à l'extérieur des consulats ou du site internet.

Avant de déposer sa demande de visa en tant que conjoint de Français, M. B. cherche des renseignements sur le site internet des consulats de France au Maroc. Il y trouve une liste de pièces justificatives à fournir et un formulaire de demande de visa à télécharger, qu'il remplit. Il se présente au consulat de France à Fès muni de ces documents, après avoir pris rendez-vous. Là on lui fournit une liste de pièces justificatives différente de celle qu'il avait trouvé sur internet et un autre formulaire de demande de visa. Il doit donc prendre un nouveau rendez-vous au consulat pour déposer son dossier. Il lui aura fallu attendre 45 jours pour obtenir son premier rendez-vous, puis 15 jours pour obtenir de France les nouveaux documents exigés par le consulat, puis encore 45 jours pour obtenir le second rendez-vous. Il avait pourtant pris soin de se renseigner à l'avance pour déposer un dossier complet et pouvoir rejoindre son épouse au plus vite...

**> DES DÉLAIS D'INSTRUCTION
EXTRÊMEMENT VARIABLES**

Les délais d'instruction sont également caractéristiques de l'hétérogénéité des pratiques. D'après le projet annuel de performance du projet de loi de finances pour 2010, le délai moyen de délivrance d'un visa de court séjour est de 12,3 jours lorsque son instruction nécessite une consultation des services administratifs français ou d'un autre pays Schengen, et de 2,3 jours lorsqu'aucune consultation n'est requise¹. Mais cette moyenne recouvre des réalités très différentes d'un consulat à l'autre : **certains instruisent les demandes en quelques jours, d'autres en plusieurs mois.**

La loi française prévoit un délai légal de deux mois mais le non respect de ces délais n'implique aucune sanction pour l'administration. Seul le demandeur pâtit de l'absence de diligence du consulat puisque la loi dispose qu'en l'absence de réponse de l'administration dans ce délai de deux mois, la demande doit être considérée comme implicitement rejetée. Les intéressés préfèrent souvent patienter même au-delà de ce délai de deux mois plutôt que considérer que leur demande a fait

¹ Projet annuel de performances du projet de loi de finances pour 2010, Action extérieure de l'Etat.

l'objet d'un refus. Le code communautaire des visas prévoit quant à lui un délai de réponse de 15 jours pour les visas de court séjour, qui peut exceptionnellement être prorogé pour atteindre 60 jours maximum.

Bien souvent l'information sur les délais est inexistante ce qui rend l'organisation d'un séjour en France extrêmement difficile.

Liberté - Égalité - Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Consulat Général de France à Casablanca

INFORMATIONS

Madame, Monsieur,

Votre demande a bien été enregistrée auprès du service des visas de ce Consulat Général. Votre dossier nécessite des délais d'instruction plus longs compte tenu de la catégorie particulière de visa sollicité.

Vous serez informé(e), par courrier ou par téléphone, de la réponse qui lui sera réservée. Ce Consulat Général s'efforce de réduire au minimum le délai de traitement, et vous remercie de ne pas rappeler.

Le Chef du Service des Visas./.

Document agrafé dans le passeport des demandeurs.

Sur quelques sites internet on peut trouver des renseignements sur les délais : on peut lire par exemple que la demande est traitée en 24 ou 48 heures à Tunis, en 3 jours ouvrés à Hong Kong et à Macao, entre 1 jour et trois semaines à Montréal, en trois semaines maximum pour les visas de court séjour et en trois mois maximum pour les visas de long séjour à Toronto.

Information disponible sur le site du consulat de France en République Démocratique du Congo.

Les délais de traitement sont généralement de moins de 48 heures : dépôt de la demande le matin, retrait du passeport le soir du même jour ou le jour ouvrable suivant.

> Pour certaines nationalités de pays tiers (R.D.C par exemple) dont les demandes de visa sont soumises à la consultation des autorités centrales des Etats de l'espace Schengen, **les délais de réponse sont d'environ deux semaines.**

> Pour certains types de visa soumis à vérification (enfants de parent français par exemple) ou à la consultation des autorités françaises (visas pour un séjour de plus de 3 mois en France, visas d'adoption par exemple), **les délais de réponse peuvent être beaucoup plus longs.**

BVS/ta/PEF

CONSULAT GENERAL DE FRANCE
SERVICE DES VISAS
BUREAU DES VISAS SPECIALISES
79, RUE DE YOUGOSLAVIE
TUNIS

**FORMALITES POUR UNE DEMANDE DE VISA PRESENTEE
PAR UN RESSORTISSANT TUNISIEN, PARENT D'ENFANT FRANCAIS MINEUR
RESIDANT EFFECTIVEMENT EN FRANCE**

VOUS DEVEZ VOUS PRESENTER EN PERSONNE, MUNI DE :

- 3- 3 Formulaires de demande de visa de court séjour remplis et signés, et 3 photos d'identité récentes.
- 2- Votre passeport en cours de validité (durée du séjour demandée + 3 mois) et la copie complète de celui-ci.
- 3- Votre bulletin N°3 du casier judiciaire tunisien si vous souhaitez vous établir en France.

4 -Justificatifs relatifs à la nationalité française de l'enfant
- Copie de la carte nationale d'identité française ou du certificat de nationalité française, ou fiche d'état civil et de nationalité française de l'enfant.

5 -Justificatifs relatifs à la résidence en France de l'enfant
- Certificat de scolarité attestant que l'enfant suit régulièrement des cours, ou justificatif récent de domicile lorsque l'enfant n'est pas scolarisé (quittance de loyer, facture d'électricité etc...), ou tout autre document justifiant de la résidence de l'enfant en France.

6 -Justificatifs relatifs à la filiation
-Si vous êtes parent d'enfant légitime : L'acte de naissance de l'enfant et l'acte de mariage des parents, ou la copie du livret de famille, ou le cas échéant, un jugement de légitimation.
-Si vous êtes parent d'enfant naturel : L'acte de naissance de l'enfant lorsqu'il comporte une filiation établie à l'égard du parent étranger, ou l'acte de reconnaissance du parent étranger, ou le livret de famille du père ou de la mère naturelle, ou un jugement établissant la filiation.

7 -Justificatifs indiquant que vous exercez -même partiellement- l'autorité parentale sur l'enfant, ou à défaut, prouve que vous subvenez effectivement aux besoins de l'enfant.
-Preuve de l'exercice de l'autorité parentale pour l'enfant légitime : Copie intégrale de l'acte de mariage des parents et, le cas échéant, ju
-Preuve de l'exercice de l'autorité parentale sur l'enfant naturel : Copie intégrale de l'acte de reconnaissance du parent étranger et, le cas échéant, ju
à défaut : -Preuve de la participation effective des parents à l'éducation de l'enfant : Photocopie de mandats, déclaration de r

« N.B. : Les délais d'instruction de ces demandes sont variables »

N.B. : Les délais d'instruction de ces demandes sont variables.

IMPORTANT : TOUTES CES PIECES ORIGINALES DOIVENT IMPERATIVEMENT ETRE ACCOMPAGNEES DE TROIS PHOTOCOPIES EN CAS D'INSTALLATION SOLICITEE. CES MEMES PIECES DOIVENT POUVOIR ETRE PRESENTEES A LA D.C.P.A.F. (POLICE DE L'AIR ET DES FRONTIERES) ET A LA PREFECTURE. CETTE LISTE N'EST PAS EXHAUSTIVE, DES PIECES COMPLEMENTAIRES POURRONT ETRE DEMANDEES APRES ETUDE DU DOSSIER. UN DOSSIER COMPLET NE PREJUGE PAS DE LA SUITE QUI LUI SERA RESERVEE.

HORAIRES D'OUVERTURE :
dépôt des dossiers de 8 H 30 à 11h 00 et retrait des passeports de 13h00 à 14h 00.
horaires modifiés en juillet et en août :
dépôt des dossiers de 07h45 à 10h00, et retrait des passeports de 12h30 à 13h30.
19 mai 2009

Les informations délivrées par ces consulats montrent que dans les faits, **les délais diffèrent d'un consulat à l'autre mais aussi en fonction du type de dossier ou de la nationalité du demandeur.**

Il arrive aussi que les délais soient beaucoup plus longs, sans que les demandeurs ne soient informés des raisons de ce retard.

M. D. est titulaire d'un titre de séjour en France.

Le 25 juillet 2007, il reçoit l'accord de l'OFII pour que son fils Ousmane le rejoigne en France dans le cadre du regroupement familial. L'administration française (OFII, préfecture, mairie du lieu de domicile de M. D.) a donc déjà vérifié que toutes les conditions étaient remplies.

Le 13 août 2007, l'OFII de Bagnolet transmet l'accord relatif au regroupement familial au consulat de France à Dakar.

Le 21 septembre 2007, Ousmane est convoqué à l'OFII à Dakar pour la délivrance du récépissé du dépôt de la demande ainsi que le règlement de la redevance.

Le 28 décembre 2007, l'OFII de Bagnolet prolonge de six mois l'autorisation d'entrée en France puisque Ousmane n'a toujours pas obtenu son visa.

Le 25 avril 2008, une attestation de dépôt de la demande de visa est délivrée à Ousmane.

Le 29 octobre 2008, une lettre est envoyée au consulat de France à Dakar, avec copie de toutes les pièces du dossier, pour demander la communication des motifs du refus implicite de délivrance de visa (pas de réponse).

Le 15 novembre 2008 : une relance est envoyée par courriel (pas de réponse).

Le 2 janvier 2009 : un recours gracieux est envoyé au consulat (pas de réponse).

Le 2 janvier 2009 : un recours hiérarchique est envoyé au ministère (pas de réponse).

Le 16 décembre 2008 : nouvelle prolongation de l'autorisation d'entrée en France par l'OFII de Bagnolet.

Le 19 janvier 2009, recours à la commission des recours contre les refus de visa (pas de réponse).

Début mars 2009, le fils de M. D reçoit son visa et arrive en France.

Il aura fallu 18 mois d'attente, deux courriers et trois recours pour que le fils de M. D. puisse enfin le rejoindre en France.

> DES VÉRIFICATIONS SANS FIN

De même, les délais peuvent être considérablement allongés lorsque le consulat procède à des vérifications concernant les documents produits : réservation d'hôtel, justificatifs bancaires, documents relatifs à un voyage professionnel... et surtout actes d'état civil.

Ces enquêtes peuvent retarder de plusieurs mois, voire de plusieurs années, la délivrance du visa.

La loi prévoit qu'au délai de deux mois de réponse légal peut s'ajouter un délai supplémentaire pour authentification des pièces d'état civil. Ce délai ne peut excéder 8 mois : le consulat peut surseoir à statuer sur la demande de visa pendant une durée de 4 mois, sursis qui peut être prolongé pour « une durée strictement nécessaire » ne pouvant excéder 4 mois si, « malgré les diligences accomplies, ces vérifications n'ont pas abouti ».


La loi est relativement protectrice puisque les vérifications d'état civil sont théoriquement encadrées dans des délais stricts et que la prolongation du premier délai de 4 mois ne peut se faire que si l'administration n'a pas réussi à terminer les vérifications malgré sa diligence. Dans les faits, certains consulats suspendent automatiquement l'instruction de la demande de visa pour un délai de huit mois.

CONSULAT GENERAL DE FRANCE A YAOUNDE	
NOTIFICATION DE L'ENGAGEMENT D'UNE VERIFICATION D'ETAT CIVIL	
<p>Vous venez de déposer une demande de visa d'entrée et de séjour en France. Je vous informe que, conformément à l'article 20 de la loi du 12 avril 2000 modifiée qui dispose que : « en cas de doute sur l'authenticité ou l'exactitude d'un acte de l'état civil étranger, l'autorité administrative saisie d'une demande d'établissement ou de délivrance d'un acte ou de titre procède ou fait procéder, en application de l'article 47 du code civil, aux vérifications utiles auprès de l'autorité étrangère compétente, le silence gardé pendant huit mois vaut décision de rejet ». j'ai décidé d'engager une vérification de ou des actes d'état civil que vous avez présentés.</p>	
<p>Mes services s'efforceront de répondre au plus tôt à votre demande de visa.</p>	
<p>Toutefois, en l'absence de réponse dans un délai de 8 mois, votre demande de visa doit être considérée comme ayant été refusée.</p>	
Date :	Signature :
le 26-10-2007	

« En l'absence de réponse dans un délai de 8 mois, votre demande de visa doit être considérée comme ayant été refusée. »

De plus, certains consulats mettent plusieurs mois à informer l'intéressé qu'une procédure de vérification de ses actes d'état civil a été engagée. Aux 8 mois de suspension de l'instruction de la demande de visa prévus par la loi s'ajoutent alors le délai de notification de l'engagement de cette procédure. (voir document scanné en page 13).

Les vérifications visent particulièrement les membres de famille d'étrangers installés en France ou de ressortissants français. Ainsi, comme le dénonce régulièrement le mouvement des Amoureux au ban public, les conjoints de français sont souvent soumis à des enquêtes concernant la réalité de leur intention matrimoniale. Depuis que les consulats de France ne peuvent plus refuser aux conjoints de français la délivrance d'un visa que pour un motif d'ordre public, d'annulation du mariage ou de fraude, tout est mis en œuvre pour débusquer un indice de mariage de complaisance et pouvoir justifier légalement le refus de visa. Les vérifications peuvent revêtir un caractère totalement abusif lorsqu'elles s'ajoutent à celles déjà effectuées par le procureur de la République qui a conclu à la sincérité du mariage.



LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSULAT GENERAL DE FRANCE A DOUALA

**NOTIFICATION DE L'ENGAGEMENT D'UNE
VERIFICATION D'ETAT CIVIL**

Vous avez déposé une demande de visa de long séjour en France.

Je vous informe qu'en application de l'article 47 du code civil, j'ai décidé d'engager une vérification de ou civil que vous avez présentés.

Conformément à l'article R 211-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui dispose qu

« pour effectuer les vérifications prévues à l'article L111-6 du CESEDA, les autorités diplomatiques et consula statuer sur la demande de visa présentée par la personne qui se prévaut de l'acte civil litigieux pendant une pé de quatre mois. Lorsque, malgré les diligences accomplies, ces vérifications n'ont pas abouti, la suspension peu pour une durée strictement nécessaire et qui ne peut excéder quatre mois. », Je sursois à votre demande de visa de quatre mois.

En l'absence de réponse dans un délai de 4 mois, votre demande de visa devra être considérée comme ayant été refusée sauf à ce que, dans le délai de 4 mois précité, mes services ne vous notifient une nouvelle décision l'instruction de votre dossier qui ne pourra excéder un nouveau délai de 4 mois.

Dans cette hypothèse, en l'absence de réponse au terme du nouveau délai qui vous aura été notifié, votre demande de visa devra être considérée comme implicitement refusée.

PREMIERE NOTIFICATION

Date de la notification du 1^{er} délai de 4 mois : 25 septembre 2009

Signature de l'agent :

ACCUSE DE RECEPTION DU DEMANDEUR

Je reconnais avoir reçu et pris connaissance du contenu de la présente notice d'information et du sursis concernant l'instruction de ma demande de visa.

Nom et prénoms :
Date de naissance :
Date :
Signature : *oH 104120 20*

DEUXIEME NOTIFICATION

Date de la notification d'un délai supplémentaire de 4 mois (4 mois maximum) : 18 décembre 2009

Signature de l'agent :

ACCUSE DE RECEPTION DU DEMANDEUR

Je reconnais avoir pris connaissance de la prorogation du délai initial pour une durée de mois.

Date :
Signature :

Adresse postale pour la correspondance locale :
BP 869 DOUALA (CAMEROUN)
Adresse postale pour la correspondance internationale :
DOUALA - Consulat - 13 rue Louveau - 92438 CHATILLON Cedex

Le consulat de France au Cameroun a décidé le 25 septembre 2009 de suspendre l'instruction de la demande de visa de Mme H. pour 4 mois afin de procéder à des vérifications d'état civil. Mais il n'en a informé Mme H. qu'en janvier 2010 et a estimé que le délai de suspension de 4 mois commençait à courir non pas en septembre 2009 mais en janvier 2010, rallongeant la procédure de plus de trois mois. De plus, le document comportait déjà la notification d'une deuxième suspension pour 4 mois supplémentaires (datée de décembre 2009 !)

Certains consulats procèdent à ces vérifications de façon quasi automatique tandis que d'autres n'y ont presque jamais recours, ce qui produit une forte inégalité de traitement des dossiers en fonction du pays d'origine du demandeur. Au Cameroun, par exemple, les vérifications d'état civil sont tellement fréquentes que les demandeurs ont intérêt à faire authentifier les actes devant les tribunaux camerounais avant même de déposer leur demande de visa, ajoutant des démarches et des délais supplémentaires à une procédure déjà complexe.

> DES PRATIQUES D'INSTRUCTION HÉTÉROGÈNES

Un autre exemple de la disparité des pratiques réside dans la façon dont les consulats instruisent les demandes : **certains jugent le dossier sur pièces tandis que d'autres exigent la comparution personnelle du demandeur pour un entretien.**

Ceci peut s'avérer nécessaire lorsqu'un doute existe sur certains éléments du dossier et que le consulat souhaite confronter les pièces produites au discours du demandeur. Mais dans bien des cas, la comparution personnelle des demandeurs n'est justifiée ni par la qualité des dossiers présentés ni par le risque migratoire, deux éléments qui pourraient expliquer que les personnes soient convoquées dans les consulats pour se soumettre à des entretiens plus poussés.

Le tableau page 14 montre par exemple qu'à Alger, où le risque migratoire est élevé, le taux de comparution est très faible alors qu'il est extrêmement élevé à Houston ou à New York. Ces différences de pratiques ne sont donc pas justifiées et contribuent à rendre la procédure incompréhensible pour les demandeurs.

Le consulat demande une enquête alors qu'elle a déjà été faite par le procureur qui a autorisé le mariage : Sylvie s'est mariée au Maroc en juillet 2005 avec Hamid. Ils n'obtiennent la transcription de leur mariage que quinze mois plus tard, en octobre 2007. Le consulat a suspecté un mariage blanc et a décidé de saisir le procureur de la République de Nantes afin que celui-ci fasse une enquête. La sincérité du mariage n'a pas été contestée par le procureur puisque celui-ci a autorisé la transcription du mariage. Mais lorsque Hamid dépose sa demande de visa pour la France, le consulat l'informe de sa décision de faire procéder à une nouvelle enquête pour vérifier qu'il ne s'agit pas d'un mariage blanc ! « C'est une histoire sans fin, injustice totale, impuissance face à cette situation, que les yeux pour pleurer... » témoigne Sylvie².

² « Peu de meilleur et trop de pire. Soupçonnés, humiliés, réprimés, des couples mixtes témoignent ». Rapport des Amoureux au ban public, avril 2008.

TAUX DE COMPARUTION PERSONNELLE	CONSULATS
100 %	Abuja, Alep, Bujumbura, Chisinau, Cotonou, Harare, Houston, Khartoum, Moroni, Nairobi, Niamey, Pointe-Noire, Tamatave
90 à 99 %	Agadir, Bamako, Colombo, Diego Suarez, Fes, Kampala, Libreville, Majunga, New-York, Ouagadougou, Tananarive, Tanger, Tbilissi, Yaoundé
80 à 89 %	Abdjan, Accra, Ankara, Brazzaville, Lagos, Lomé, Marrakech, Minsk
70 à 79 %	Bangui ¹ , Dakar, Douala, Le Caire, Pondichéry, Rabat, Saint Louis, Skopje, Teheran
60 à 69 %	Beyrouth, Bombay, Casablanca, Garoua, Islamabad, Kinshasa, Miami, Pékin, Shanghai, Tripoli, Tunis
50 à 59 %	Amman, Damas, Dubai, Johannesburg, Luanda, Djamena, Sfax, Tel Aviv
40 à 49 %	Abou Dabi, Annaba, Bogota, Doha, Jerusalem, Kiev, Le Cap, Nouakchott, San Francisco
30 à 39 %	Chicago, Djeddah, Istanbul, Manama, Moscou, New Delhi, Port au Prince, Saint-Petersbourg, Sanaa, Washington, Wuhan
20 à 29 %	Alger, Bangkok, Ryad, Taipei
10 à 19 %	Canton ² , Jakarta
< 10 %	Koweït

Source : « Trouver une issue au casse-tête des visas », Rapport d'information de M. Adrien Gouteyron, fait au nom de la commission des finances, n°353 (2006-2007) - 27 juin 2007.

Quant à l'accueil des demandeurs, de nombreux témoignages font état des mauvaises conditions de réception dans les consulats, que ce soit pour accéder aux guichets ou pour obtenir une information.

« Lors du rendez-vous au consulat de France à Abidjan, questions suspicieuses, rudoiments, interdiction de se renseigner, de poser des questions, de donner des détails sur les documents fournis. La réponse systématique : « Vous n'avez rien à dire, taisez vous ou je vous fais évacuer ». S'il manque une pièce ou un cachet à la liste de pièces demandées sur le site, tout s'arrête et il faut tout refaire depuis le début. En outre, certaines pièces obligatoires ne figurent pas sur ladite liste, et il convient de mener son enquête en amont à la sortie du consulat pour connaître les derniers coups de vice cachés. Par exemple, dans notre cas, l'extrait d'état civil devait impérativement comporter la mention « en vue de mariage », ce qui n'était indiqué sur aucune des listes de pièces à fournir.

Lors du retrait du passeport, comme partout ailleurs, un refus éventuel ne saurait être motivé, et les sommes déposées sont perdues. Vous récupérez votre passeport auprès du soldat et vous rentrez pleurer chez vous en vous demandant ce que vous avez fait qui ne cadrait pas... Et si vous voulez recommencer, et bien, préparez la monnaie et retournez à la case départ ».

Pierre, concubin d'une ivoirienne qui a sollicité un visa pour se marier en France

« Pour déposer un dossier au consulat de France à Kinshasa, ceux qui sont loin viennent dormir dans les

quartiers avoisinants le consulat de France, donc au centre ville, pour se rapprocher du lieu et se placer parmi les 15 premiers dans la file. L'arrivée est souvent à 5h30 pour les demandeurs.

L'ouverture officielle est entre 7h30 et 8h00. Celui qui travaille à ce poste ferme généralement à 11h30, selon son humeur du jour, et reçoit souvent 20 personnes par jour. Qu'il pleuve, qu'il fasse chaud, les demandeurs attendent dehors. Les demandeurs font la queue le long du mur de l'ambassade, il n'y a aucun siège prévu. Ceci revient à dire que les demandeurs de visa sont debout de 5h30 à 11h30.

A la porte d'entrée, il y a des agents de garde qui jouent le rôle d'intermédiaire entre le consul et les demandeurs qui sont en rang debout dehors. L'agent choisit ceux qu'il fait entrer en suivant un ordre précis : les Français d'abord puis les Congolais. Comment le sait-il ? Il pose la question à toute personne qui arrive. Il pose la question : « Français ? Européens ?, ici priorité aux Français » Je l'entends encore discuter avec un Congolais naturalisé français. Il dit : « y a-t-il un Français ? ». Le Congolais se présente devant lui. Le portier dit avec insistance : « Français ? ». Le demandeur dit : « je suis français ». Il dit : « Non attendez, un instant ». Puis il voit un blanc qu'il fait entrer : « voilà, Français, entrez, vous êtes chez vous ». Puis, le noir français commence à tonner et lui le calme en disant : « dès qu'il y a une place vide, je te fais entrer ».

Le formulaire de demande de visa est sur Internet. Mais il ne peut pas être imprimé, le consulat exige que les personnes viennent le chercher sur place. On oblige les

personnes à se déplacer pour un oui ou pour un non, dans un pays cinq fois plus grand que la France ! ».

M. K., demandeur de visa pour affaires

« Essayez de téléphoner au consulat du Ghana et demandez la section consulaire pour avoir un renseignement, on ne vous la passera pas (la standardiste vous dira que cela lui est interdit !). Essayez par mail, pas de réponse, on vous conseille le fax (unique mode de dialogue depuis la France à part le courrier recommandé). En revanche, le consulat envoie par courrier les réponses aux demandes de renseignements des ghanéens ! Ma belle-fille a reçu un courrier après 5 mois alors qu'elle avait laissé son mail et son téléphone ! ».

M. N., beau-père d'une demandeuse de visa

Une liste de pièces justificatives extensible selon le bon vouloir des consulats, des délais d'instruction allant de 48h à plusieurs mois, des vérifications sans fin ou des accueils très hétérogènes : en l'absence de cadre précis dans la réglementation française de la demande de visa et de son instruction, le demandeur est soumis aux aléas et aux disparités des pratiques consulaires.

Et chaque consulat édicte donc en quelque sorte sa propre procédure de délivrance de visa.

2. La nébuleuse des motifs de refus et des possibilités de recours

En matière de visa, **le pouvoir d'appréciation de l'administration est immense dans la mesure où il n'existe aucun droit à l'obtention d'un visa**. La marge de manœuvre des consulats est donc très importante et les refus peuvent être fondés sur n'importe quel motif, sous réserve qu'il soit exact et qu'il ne viole pas des engagements internationaux de la France, comme par exemple le respect du droit de vivre en famille protégé par l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

> DE L'ABSENCE DE CRITÈRES LÉGAUX À LA TOUTE PUISSANCE DES ADMINISTRATIONS

Le Conseil d'Etat a rappelé en ces termes l'étendue des pouvoirs de l'administration : *« Considérant qu'en l'absence de toute disposition conventionnelle, législative ou réglementaire déterminant les cas où le visa peut être refusé à un étranger désirant se rendre en France, et eu égard à la nature d'une telle décision, les autorités françaises à l'étranger disposent d'un large pouvoir d'appréciation à cet égard, et peuvent se fonder non*

seulement sur des motifs tenant à l'ordre public, mais sur toute considération d'intérêt général³ ».

Quant aux Instructions consulaires communes, elles prévoient que : *« les préoccupations essentielles qui doivent guider l'instruction des demandes de visa sont la sécurité des parties contractantes et la lutte contre l'immigration clandestine ainsi que d'autres aspects relevant des relations internationales. [...] S'agissant du risque migratoire, l'appréciation relève de l'entière responsabilité de la représentation diplomatique ou consulaire. L'examen des demandes vise à détecter les candidats à l'immigration qui cherchent à pénétrer et à s'établir dans le territoire des parties contractantes, sous le couvert de visa pour tourisme, études, affaires, visite familiale. Il convient à cet effet d'exercer une vigilance particulière sur les « populations à risque » : chômeurs, personnes démunies de ressources stables, etc. ».*

Les critères de refus n'étant pas fixés par la législation⁴, un visa peut être refusé pour des motifs extrêmement divers, parmi lesquels sont fréquemment opposés les raisons d'ordre public ou le risque de détournement du visa de court séjour qui pourrait être utilisé pour s'installer en France.

UNE EXCEPTION DU DROIT DES ÉTRANGERS

Concernant le droit au séjour des étrangers en France, le CESEDA fixe de façon assez précise les catégories d'étrangers qui ont droit à un titre de séjour et celles qui ne peuvent pas y prétendre. De même, dans le domaine de l'éloignement du territoire français, on trouve la liste limitative des personnes qui peuvent faire l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière ou d'expulsion, ainsi que la liste des personnes qui sont protégées contre de telles mesures. Il serait logique – et nécessaire ! – que les demandeurs de visa disposent des mêmes garanties, soit en instaurant un droit au visa pour certaines catégories, soit, a minima, en fixant des critères légaux de rejet comme c'est le cas pour les conjoints de français.

Cette exception est complètement injustifiée. Les demandeurs de visa sont donc très peu protégés contre les décisions arbitraires des consulats. Ceux-ci, en effet, ne sont pas toujours tenus légalement de motiver leur refus, c'est-à-dire de justifier leur décision avec des arguments juridiques ou des éléments de la situation personnelle de l'individu.

³ CE, n°41550 46278, 28 février 1986

⁴ Les conjoints de Français sont les seuls pour lesquels les motifs légaux de refus de visa sont fixés par la loi : ils ne peuvent reposer que sur la fraude, l'annulation du mariage ou la menace à l'ordre public.

> DES REFUS SANS MOTIF

Les catégories de personnes pour lesquelles l'administration est tenue de motiver ses décisions sont les membres de famille de ressortissants français ou communautaires, les personnes dont la venue en France a déjà été approuvée par une autre administration française (dans le cadre du regroupement familial ou pour venir exercer une activité salariée en France), les personnes remplissant les conditions pour se voir délivrer une carte de résident de « plein droit », et les personnes faisant l'objet d'un signalement au Système d'Information Schengen (SIS).

Pour tous les autres, les décisions de rejet prennent la forme de refus oraux parfois accompagnés d'un coup de tampon sur le passeport mentionnant « visa refusé », de refus écrits laconiques ou d'absence de réponse signifiant un refus implicite.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
CONSULAT GENERAL DE FRANCE
A RABAT

N° DOSSIER 27099

OBJET : REFUS DE VISA

Il n'a pas été possible de réserver une suite favorable à votre demande de visa, la présentation d'un dossier n'entraînant pas obligatoirement la délivrance d'un visa.

Je vous précise par ailleurs que l'ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ne prévoit pas la communication des motifs de refus pour ce type de visa.

Consulat général de France
22 DEC. 2008
RABAT

Bien souvent aussi les demandeurs récupèrent leur passeport au consulat et doivent déduire de l'absence de visa que celui-ci leur avait été refusé, sans qu'aucune explication écrite ou orale ne leur soit fournie, ce qui suscite beaucoup de ressentiment et d'incompréhension. (voir la lettre ci-contre).

> DES MOYENS EFFICACES POUR ÉVITER TOUTE CONTESTATION

Il est extrêmement difficile pour les intéressés de contester la décision de refus, non seulement parce que n'étant pas informés des raisons ayant motivé le refus il est impossible de présenter des arguments visant à démontrer l'erreur éventuellement commise par le consulat, mais encore parce que l'absence de réponse écrite implique le plus souvent une absence d'information sur les voies et délais de recours.

Parfois des informations relatives aux recours sont présentes sur les sites internet des consulats mais elles sont rarement exactes et complètes. Certains sites ne mentionnent aucune voie de recours contentieuse. Ces consulats peuvent tranquillement continuer à notifier des refus de visas illégaux puisque, en l'absence d'information sur les possibilités de recours, leurs décisions ne risquent pas d'être annulées par les juridictions administratives.

Information sur les voies de recours disponible sur le site du Consulat de France au Congo

Le consulat ne dispose pas des ressources humaines lui permettant de réexaminer tous les dossiers dans le cadre de recours gracieux contre les refus de visa. Si vous souhaitez malgré tout adresser un recours par courrier au consulat, veuillez noter que l'absence de réponse dans un délai de deux mois signifie que l'autorité consulaire maintient sa décision de refus.

En revanche, en cas de refus, le demandeur de visa peut déposer à tout moment, sans délais, une nouvelle demande en reprenant rendez-vous.

Suite au dépôt d'une demande de visa, M. A. se rend au guichet pour obtenir la réponse. On lui indique que sa demande a été rejetée. Lorsqu'il en demande la raison, l'agent refuse de répondre et l'informe qu'il peut écrire au Consul puis refuse toute discussion supplémentaire sèchement.

M. A. adresse donc un courrier au consulat pour obtenir un refus écrit et motivé. Il obtient une réponse deux mois plus tard, qui contient des indications erronées.

Avec son avocat M. A. dépose donc un recours auprès du consulat. Celui-ci répond à l'avocat et plutôt que de lui indiquer les voies de recours contentieuses, propose que M. A. redépose une demande de visa.

La lettre du consul lui ayant redonné espoir, M. A. recommence toute la procédure depuis le début et dépose une nouvelle demande de visa. Quelques jours plus tard, son passeport lui est rendu sans visa et toujours sans aucune explication !

Paris, le 31 Mars 2010

Lettre ouverte à Son Excellence Monsieur le Consul Général de France à Dakar

Son Excellence Monsieur le Consul Général,

L'indifférence que vous avez affichée ne me laisse pas d'autre choix que de vous adresser une lettre ouverte pour protester vivement contre le tort que vous avez causé à ma mère et à moi-même.

Mon histoire est la suivante. Ma mère a déposé une demande de visa de court séjour pour venir assister à ma soutenance de thèse de doctorat en droit à Paris. La soutenance était initialement prévue le jeudi 7 janvier 2010. Après avoir déposé son dossier le 30 décembre 2009, vos services lui ont donné rendez-vous le 4 janvier, vu qu'elle avait fait une réservation pour le 5 janvier 2010.

Le moment venu, elle s'est vue refuser le droit d'aller assister à la soutenance de thèse de son fils.

Le rendez-vous du 7 janvier n'eut hélas pas lieu. La nature s'en est mêlée, empêchant un avion qui devait transporter un membre du jury de décoller de Toulouse car il y avait une intempérie de neige. La soutenance fut reportée au jeudi 28 janvier 2010.

Ma pauvre mère reconstitua un dossier, en espérant que le coup du sort qui a fait reporter ma soutenance du 7 janvier allait produire le coup de miracle qui fera en sorte qu'elle puisse assister son fils en étant présente à ses côtés, le jour de sa soutenance de thèse.

Un rendez-vous est à nouveau pris pour le 19 janvier et le 21 janvier vos services lui ont encore dit non malgré toutes les dispositions qu'on a prises, malgré le fait qu'elle ait été invitée par l'Ecole doctorale de mon université, malgré toutes les garanties que nous vous avons données.

Son Excellence Monsieur le Consul, en vertu de quelle logique une mère n'a-t-elle pas le droit d'assister à la soutenance de thèse de son fils ?

Votre refus injuste et injustifié signifie qu'elle n'est pas digne de fouler le sol français pour assister à un événement qu'elle attendait depuis plus de huit ans.

Votre comportement traduit l'idée qu'une mère française serait plus mère de son enfant que ne l'est une mère sénégalaise, une mère africaine.

Si vous nous avez traité de la sorte, c'est parce que nous appartenons à un pays pauvre. Mais la pauvreté n'est pas une tare et une mère issue d'un pays pauvre a le droit d'aller voir son fils pour une si bonne raison. De toute façon, une mère a toujours le droit de rendre visite à son enfant sans avoir à fournir de motif.

Son Excellence Monsieur le Consul, la liberté d'aller et de venir est un droit universel, comme aménagé dans l'article 13 alinéa 2 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 qui dispose : « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ».

Quand je pense que la France a la prétention d'aller enseigner aux peuples du monde entier ce que c'est que les droits humains parce qu'elle serait le pays des droits de l'Homme, permettez-moi de vous dire que c'est une bien regrettable façon de donner l'exemple.

Etre issu d'un pays pauvre est certes un handicap, ce n'est point une tare. Etre ressortissant d'un pays riche est certes un avantage, en aucun cas un mérite. Surtout quand on sait que la France a été construite avec, aussi, la force des fils d'Afrique, qui ont défendu l'honneur de votre patrie en versant leur sang. Je passe sur nos ressources et nos richesses qui ont été pillées par qui vous savez.

Il n'est pire forme de mépris que de dire à une personne qui vient demander un visa à vos services, « nous refusons, nous ne vous disons pas pourquoi et vous n'avez pas à demander pourquoi non plus ». Le pouvoir discrétionnaire dont se prévalent vos services pour refuser toute justification et toute explication ne saurait justifier le mépris et l'humiliation. Votre politique en la matière gagnerait à avoir plus d'humanité, de logique, de panache et de grandeur.

Vous avez humilié une mère, vous avez blessé et frustré son fils qui, au soir du 28 janvier 2010, a trouvé que son grade de docteur avait un goût amer parce qu'il aurait légitimement aimé avoir sa mère à ses côtés. Cette façon de rabaisser tout un peuple en leur montrant chaque jour que vous ne voulez pas d'eux chez vous ne grandit point la France.

Peut-on sérieusement croire qu'une femme de 62 ans risque d'émigrer en France en laissant ses enfants, son domicile et tous ses proches au Sénégal ?

Mieux, ce n'est point élégant de pendre les 40 000 FCFA des gens (environ 60 euros) sans les leur rembourser si vous savez au moment même du dépôt du dossier que vous n'avez pas l'intention d'honorer leur demande. Vous vous dites sans doute que vous allez décourager les pauvres Africains en tapant sur le portefeuille.

Mais, Son Excellence Monsieur le Consul, nous avons, comme tous les peuples du monde le droit de voyager, de découvrir, de visiter. Ce n'est pas un privilège qui est réservé aux Français et aux riches.

Vous savez Monsieur le Consul, la roue de l'histoire, elle tourne et un jour viendra, sans doute, où les choses changeront.

Il nous suffit d'avoir des dirigeants respectables et pas complexés pour défendre nos droits et notre honneur. On ne l'attend certainement pas de ceux qui nous gouvernent aujourd'hui !

Permettez-moi de vous laisser méditer cette phrase de Montesquieu : « Si je savais une chose qui fut utile à ma nation mais nuisible à une autre, je ne la proposerais pas à mon Prince parce que je suis homme avant d'être français, parce que je suis (nécessairement) homme mais je ne suis français que par hasard ».

Etre homme est la constante qui nous unit et qui devrait nous réunir ; être Européens, Africains, Français ou Sénégalais est le fruit du hasard !

Son Excellence Monsieur le Consul, tous les peuples ont une égale dignité, et priver une mère du plaisir d'assister à la soutenance de thèse de son fils sans aucun motif, sans aucune raison, juste pour le plaisir est un acte qui n'honore pas la France.

Je vous prie de croire, Son Excellence Monsieur le Consul, à mon sentiment de respect pour l'HOMME que vous êtes.

Ibrahim GUEYE
Docteur en droit - Paris

N'ayant aucun interlocuteur à qui s'adresser pour comprendre les motifs du refus, ne sachant ni auprès de qui ni comment contester la décision, les postulants se trouvent face à un mur.

> LE CODE COMMUNAUTAIRE DES VISAS : UN PROGRÈS EN MATIÈRE DE RECOURS ?

Ces pratiques devraient fort heureusement disparaître. Depuis le 5 avril 2010, le code communautaire des visas est en effet entré en vigueur, rassemblant en un seul document toutes les dispositions juridiques régissant les décisions en matière de visas.

Parmi les mesures attendues, celles qui visent à accroître la transparence et la sécurité juridique des demandeurs imposent aux Etats membres de motiver tous les refus de visa de court séjour et d'indiquer les voies et délais de recours. **Ces deux dispositions entreront en vigueur le 5 avril 2011.**

Concernant la motivation du refus, le formulaire type de motivation du refus de visa proposé dans le code com-

munautaire des visas prévoit des cases à cocher, fixant ainsi les situations dans lesquelles un refus de visa peut être motivé et écartant théoriquement les motifs de rejet fantaisistes.

Dans les faits, il y a fort à craindre que les consulats fassent preuve d'imagination pour faire entrer dans les cases des refus fondés sur des motifs autres que ceux qui sont limitativement fixés par le texte. D'autant qu'en dehors des critères objectifs tels que la présentation d'une assurance voyage ou le signalement aux fins de non admission dans le Système d'Information Schengen, certaines formulations restent très évasives, comme « *votre volonté de quitter le territoire des Etats membres avant l'expiration du visa n'a pu être établie* » ou « *un ou plusieurs Etats membres estiment que vous représentez une menace pour l'ordre public, la sécurité nationale ou la santé publique* ». Cela pourra permettre aux Etats de ne pas viser les éléments précis de la situation de la personne qui les ont conduits à prendre une décision négative, leur laissant toujours une grande liberté d'appréciation...

LE CODE COMMUNAUTAIRE DES VISAS

Le code communautaire des visas a été adopté le 29 juin 2009 par le Conseil de l'Union européenne. Il rassemble en un seul document toutes les dispositions juridiques régissant les décisions en matière de visas. La plupart des dispositions sont applicables depuis le 5 avril 2010, d'autres le seront à partir d'avril 2011.

L'objectif affiché de ce code est d'accroître la transparence, renforcer la sécurité juridique et garantir l'égalité de traitement des demandeurs tout en harmonisant les règles et pratiques des États Schengen.


Le code ne concerne que les visas de court séjour Schengen (et non les visas de long séjour nationaux).

Les principales dispositions du code sont les suivantes :

- les **refus de visa doivent être motivés** ;
- les **voies et délais de recours doivent être indiqués** ;
- le **délai de traitement de la demande passe à 15 jours**, et peut exceptionnellement être prorogé pour atteindre 60 jours maximum ;
- le **formulaire type de demande de visa européen est simplifié** et allégé ;
- les **conditions d'accueil doivent être améliorées** : le code dispose que « *les modalités d'accueil devraient dûment respecter la dignité humaine. Le traitement des demandes de visa devrait s'effectuer d'une manière professionnelle, respectueuse des demandeurs et proportionnée aux objectifs poursuivis [...]. Les Etats membres devraient veiller à ce que la qualité du service offert au public soit de haut niveau et conforme aux bonnes pratiques administratives. Ils devraient prévoir un nombre suffisant d'agents qualifiés ainsi que des moyens suffisants, afin de faciliter le plus possible la procédure de demande de visa* ».
- le **tarif de la demande de visa de court séjour passe à 35 euros** pour les enfants âgés de six à douze ans et les ressortissants des pays avec lesquels l'Union a conclu des accords de facilitation. Pour les autres le tarif est maintenu à 60 euros ;
- les pays de l'espace Schengen peuvent **déroger à la « liste noire »** dans laquelle sont inscrits les noms des personnes qui ne peuvent se voir délivrer de visas en raison du risque qu'elles représentent pour la sécurité. Les dérogations peuvent être accordées pour des raisons humanitaires ou des obligations internationales. Dans ce cas, le visa est valable uniquement pour entrer dans le pays qui l'a délivré ;
- les **personnes bénéficiant d'un visa de long pourront circuler librement** dans les autres pays de la zone Schengen, alors que leur visa était jusque là limité au pays qui l'a délivré.

Un manuel relatif au traitement des demandes de visa sera mis à la disposition de l'ensemble du personnel consulaire des États membres.

**FORMULAIRE TYPE POUR NOTIFIER ET MOTIVER LE REFUS, L'ANNULATION
OU L'ABROGATION D'UN VISA**



REFUS/ANNULATION/ABROGATION DE VISA

Madame/Monsieur _____

Le _____, l'ambassade/le consulat général/le consulat [autre autorité compétente] de _____ [au nom de (nom de l'État membre représenté)];

[Autre autorité compétente] de _____

Le service chargé du contrôle des personnes à _____

a) ont

examiné votre demande de visa;

examiné votre visa numéro: _____, délivré: _____ [jour/mois/année].

Le visa a été refusé Le visa a été annulé Le visa a été abrogé

La présente décision est motivée par la (les) raison(s) suivante(s):

1. Le document de voyage présenté est faux/falsifié
2. L'objet et les conditions du séjour envisagé n'ont pas été justifiés
3. vous n'avez pas fourni la preuve que vous disposez de moyens de subsistance suffisants pour la durée du séjour envisagé ou de moyens pour le retour dans le pays d'origine ou de résidence, ou pour le transit vers un pays tiers dans lequel votre admission est garantie, ou vous n'êtes pas en mesure d'acquiescer légalement ces moyens
4. vous avez déjà séjourné sur le territoire des États membres pendant plus de trois mois au cours de la période de six mois en cours, sur la base de la délivrance d'un visa uniforme ou d'un visa à validité territoriale limitée
5. vous avez fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission dans le système d'information Schengen (SIS) par _____ (mentionner l'État membre)
6. un ou plusieurs États membres estiment que vous représentez une menace pour l'ordre public, la sécurité nationale ou la santé publique, au sens de l'article 2, point 19, du règlement (CE) n° 562/2006 (code frontières Schengen), ou pour les relations internationales d'un ou plusieurs des États membres
7. vous n'avez pas présenté d'éléments attestant que vous êtes titulaire d'une assurance maladie en voyage adéquate et valable
8. les informations communiquées pour justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé ne sont pas fiables
9. votre volonté de quitter le territoire des États membres avant l'expiration du visa n'a pas pu être établie

10. vous n'avez pas présenté d'éléments suffisants pour attester que vous n'avez pas été en mesure de demander un visa à l'avance, justifiant une demande de visa à la frontière

11. l'abrogation du visa a été demandée par le titulaire du visa ⁽¹⁾.

Remarques:

observations: l'intéressé(e) peut former un recours contre la décision de refus/d'annulation/d'abrogation d'un visa, conformément à ce qui est prévu par le droit national. Copie de la décision doit être remise à l'intéressé(e) (chaque État membre doit indiquer les références à sa législation et à la procédure relatives au droit de recours, y compris l'autorité compétente auprès de laquelle un recours peut être formé, ainsi que le délai d'action).

Date et cachet de l'ambassade/du consulat général/du consulat/du service chargé du contrôle des personnes/des autres autorités compétentes

Signature de la personne concernée ⁽²⁾

On peut tout de même espérer que cette modification favorisera pour les demandeurs l'exercice de leur droit de recours, aujourd'hui très peu utilisé.

> LA SAISINE DU CONSEIL D'ETAT, PASSAGE OBLIGÉ POUR FAIRE VALOIR SES DROITS

S'il n'y a pas de chiffres disponibles sur les recours adressés aux consulats et au ministère de l'Immigration, ceux qui concernent la commission des recours contre les refus de visa ou le Conseil d'Etat sont éloquentes :

- En 2003, seuls 0.03% des refus de visa faisaient l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat et 0.6% devant la commission des recours ;
- En 2008, 0.4 % des rejets étaient soumis à l'examen du Conseil d'Etat et 1.4% à la commission des recours.

Si le nombre de recours devant le Conseil d'Etat a été multiplié par cinq en 5 ans, en partie grâce au soutien que les associations de défense des droits des étrangers apportent aux personnes souhaitant exercer un recours, il reste donc très faible.

Ceci est d'autant plus étonnant que, contrairement à la commission des recours qui ne recommande la délivrance du visa que dans 8 % des cas qui lui sont soumis, **la saisine du Conseil d'Etat permet dans deux tiers des cas la délivrance du visa** : soit parce que le Conseil d'Etat annule la décision de refus (17% de taux d'annulation en 2008), soit parce que le ministère décide de délivrer le visa avant l'audience (45% des cas) pour éviter une condamnation par le Conseil d'Etat. Cette condamnation pourrait en effet d'une part modifier la jurisprudence dans un sens favorable pour les demandeurs et représente, d'autre part, un coût important pour l'Etat, tant en remboursement des frais de justice engagés par les postulants qu'en dédommagement du préjudice subi. Dans son rapport 2009, le comité interministériel de contrôle de l'immigration indique que, concernant les affaires de refus de visa, le seul montant des frais de justice à la charge de l'Etat s'établit à 227 400 euros fin août 2009 contre 258 600 euros pour l'ensemble de l'année 2008.

La saisine du Conseil d'Etat devient pour certains un passage obligé pour l'obtention du visa, visa auquel ils ont pourtant droit, comme le démontre l'attitude du ministère qui préfère le délivrer de lui-même avant l'audience. Dès lors, pourquoi faire subir aux demandeurs des procédures longues, complexes et coûteuses plutôt que de faire droit à la demande au niveau du consulat ou dès le stade du recours hiérarchique quand le ministère est saisi ? Certainement parce que l'administration compte sur le fait que très peu de demandeurs exerceront un recours contentieux, en raison du défaut d'information qui règne dans les consulats...

Le comité interministériel de contrôle de l'immigration avance une autre explication : l'attitude du ministère consistant à délivrer le visa avant l'audience au Conseil d'Etat serait liée au fait que de nouvelles pièces décisives sont souvent produites au stade du recours. Cet élément explique peut-être en partie le phénomène mais dans ce cas, on peut légitimement s'interroger sur les raisons de la production de pièces à ce stade de la procédure. Il est en effet évident qu'il n'est pas dans l'intérêt du postulant de cacher des pièces qui lui sont favorables lors du dépôt de sa demande pour les ressortir plusieurs mois plus tard, à l'issue d'une procédure complexe et peu transparente lui permettant de soumettre son affaire au Conseil d'Etat.

Bien souvent les demandeurs ne bénéficient pas d'un entretien personnalisé au stade de leur demande de visa, au cours duquel ils pourraient exposer leur situation et comprendre les critères de décision du consulat afin de fournir en conséquence les pièces justificatives importantes. Le défaut de communication avec les postulants est tellement grand dans certains consulats qu'il est impossible pour eux de deviner

quelles seront les pièces que le consulat estimera être déterminantes, si ce dernier ne prend pas la peine de demander leur production. **Le recours est donc parfois le seul moment où les intéressés peuvent exposer clairement leur situation, produire les pièces afférentes et être entendus.**

« Nous nous sommes mariés le 30 octobre 2008 en Algérie. Notre acte de mariage a été retranscrit sur les registres d'état civil français le 25 novembre 2008. Dès lors, j'ai fait une demande de rendez-vous par téléphone début décembre pour avoir mon visa. Le consulat m'a alors demandé le type de visa sollicité sans m'informer ni sur les documents à rapporter ni sur la procédure. Le rendez-vous a été octroyé un mois plus tard, le 8 janvier lors de ce même coup de téléphone. Pourtant lors de mon rendez-vous au consulat, j'ai appris que des personnes qui avaient fait une demande en même temps que moi, avaient eu un rendez-vous quelques jours plus tard seulement.

Le dossier de demande de visa a été déposé le 8 janvier 2009. Il a été remis avec tous les documents. La personne au guichet n'a donné aucune information sur les documents à fournir. Elle a fait le tri sur place sans prononcer un mot. Elle ne m'a donné aucune information sur le déroulement de la procédure et les délais. J'ai eu l'impression d'avoir affaire avec une personne sourde et muette !

Un mois après le dépôt de ma demande, je n'avais toujours aucune nouvelle ni pour me demander des documents supplémentaires, ni pour me dire venir au consulat. Ma femme et moi étions inquiets car selon les renseignements que nous avons obtenus par internet et des connaissances, il ne fallait en moyenne que 15 jours pour les autres consulats.

Ma femme a saisi son député et le maire de sa commune en France qui a envoyé un courrier au Consul. Entre temps, chacun de notre côté, nous avons envoyé des courriers et des fax, au consulat pour avoir des informations mais nous n'avons eu aucune réponse. Nous avons également essayé de téléphoner au consulat plusieurs fois, mais la personne qui a répondu n'était pas aimable et n'a jamais voulu répondre à quoi que ce soit.

Nous avons fait un recours à la commission des recours contre les refus de visa mais nous n'avons jamais eu de nouvelle, ni de numéro de dossier, ni d'enregistrement de la demande. Nous avons donc saisi le Conseil d'Etat en référé en expliquant en détail notre situation. Le ministère de l'Immigration a envoyé un télégramme diplomatique au consulat d'Annaba pour l'enjoindre de délivrer le visa quelques jours avant l'audience. J'ai reçu immédiatement une convocation pour venir chercher le visa à partir du 24 mai 2009. J'ai été

cherché mon visa au consulat le 31 mai 2009 sans rendez-vous ».

Ahmed, demandeur de visa en tant que conjoint de française

Comme il est extrêmement difficile de communiquer avec les consulats, les demandeurs de visa se tournent vers le Conseil d'État, ce qui a des conséquences non négligeables sur le fonctionnement de celui-ci. Il se retrouve engorgé par des dossiers qui auraient dû trouver une issue favorable beaucoup plus en amont.

De plus, on constate que certains consulats ne font pas toujours preuve de bonne volonté pour appliquer les décisions du Conseil d'État ou celles prises par le ministère de l'Immigration juste avant l'audience. Plusieurs personnes se sont vues refuser un visa alors même que le ministère avait adressé un télégramme enjoignant le consulat de délivrer le visa. Ce n'est qu'après avoir adressé un courrier de mise en demeure menaçant d'une nouvelle saisine du Conseil d'État que les visas ont enfin été délivrés.

> UNE ÉTAPE DE PLUS À FRANCHIR POUR LES DEMANDEURS

Plutôt que de chercher à tarir la source de ces affaires soumises inutilement au Conseil d'Etat en s'interrogeant sur les pratiques des consulats, l'inefficacité des recours administratifs ou les délais d'instruction de la commission des recours, le ministère a préféré introduire un échelon supplémentaire entre les postulants et le Conseil d'Etat.

En 2000, déjà, la commission des recours contre les refus de visa avait été créée pour désengorger le Conseil d'Etat et jouer le rôle de filtre. Sa fonction étant de statuer sur les recours contre les refus de visa avant le Conseil d'Etat, sa saisine étant obligatoire avant tout recours contentieux.

Depuis le 1^{er} avril 2010, un nouveau degré juridictionnel vient encore s'interposer entre les administrés et le Conseil d'Etat puisque, après la saisine de la commission, les recours contentieux contre les refus de visa doivent s'exercer non plus directement devant le Conseil d'Etat mais devant le tribunal administratif de Nantes.

Une personne s'étant vue notifier un refus de visa peut donc le contester :

- par un recours gracieux et/ou hiérarchique devant le consulat et/ou le ministère de l'Immigration ;
- en parallèle, par un recours précontentieux devant la commission des recours contre les refus de visa ;
- puis par un recours contentieux devant le tribunal administratif de Nantes ;
- puis par un appel devant la cour administrative de Nantes ;
- et, enfin, par un pourvoi devant le Conseil d'Etat.

A part les situations d'urgence dans lesquelles un recours en référé sera possible, **les demandeurs devront ainsi attendre plusieurs années avant que la plus haute juridiction ne se penche sur leur dossier.** Car il faudra ajouter aux délais actuels ceux du Tribunal administratif et de la Cour administrative de Nantes. Ils seront certainement rapidement saturés, comme l'est déjà la commission des recours contre les refus de visa, puisque l'ensemble des recours contentieux contre les décisions de refus de visa pris par les consulats de France du monde entier seront examinés par une seule juridiction. Or, le délai moyen de traitement des dossiers par la commission des recours s'établit déjà à 18 mois. Délai qui, d'ailleurs, rend la fonction de filtre de la commission vis-à-vis du Conseil d'Etat inopérante puisque, en l'absence de réponse de la commission dans un délai de 2 mois, le requérant se trouve face à un refus implicite et peut donc saisir le Conseil d'Etat sans attendre la réponse explicite de la commission...

Il est donc probable qu'avant d'atteindre le Conseil d'Etat, un nombre conséquent de requérants se perde en chemin dans les méandres procéduraux, surtout si l'information relative aux voies et délais de recours ne s'améliore pas au sein des consulats. Et, en définitive, les effets positifs que devrait engendrer l'entrée en vigueur du code des visas de l'Union Européenne en matière de recours pourraient bien être en partie gommés par la réforme relative aux compétences et au fonctionnement de la justice administrative qui s'est opérée parallèlement.

3. Des pratiques qui encouragent la fraude et le développement de réseaux

Il est de notoriété publique qu'il existe de la corruption dans un certain nombre de consulats français. Il existe aussi différentes formes de fraudes. Ces pratiques qui jurent avec l'image de l'Etat de droit que l'on peut avoir de la France, sont sans nul doute encouragées par le flou et l'opacité qui règnent dans de nombreux consulats. Face au manque d'information et aux difficultés pour rencontrer un interlocuteur, les demandeurs de visa sont tentés d'acheter de faux documents, de payer un intermédiaire ou encore de faire appel à des personnes mieux placées pour obtenir des faveurs.

> TOUS FRAUDEURS ?

Si la fraude documentaire est une réalité indéniable, elle s'explique souvent par les exigences très fortes de l'administration française qui ne sont pas toujours en adéquation avec les systèmes d'état civil des pays étrangers. Sachant que l'obtention du visa en dépend, les intéressés sont parfois prêts à tout pour satisfaire

ces exigences, quitte à monnayer des documents qui se révéleront être des faux.

Et parce qu'une minorité fraude, tout le monde est soupçonné. Chaque demandeur est considéré comme un fraudeur ou un migrant potentiel et doit subir, de la part d'agents qui s'érigent en défenseurs de la France, des contrôles et de véritables interrogatoires, dont les demandeurs ressortent avec un sentiment d'humiliation.

> LE RECOURS AUX INTERMÉDIAIRES

Le manque d'information sur les procédures, tout comme les exigences abusives de certains consulats entraînent le développement de réseaux qui monnayent leurs services. Aux abords de certains consulats, des intermédiaires abordent les demandeurs au vu et au su de tous. Tout s'achète : un renseignement, un formulaire, la liste des pièces à fournir, des justificatifs voire un visa.

Avertissement disponible sur le site du consulat de France au Congo

SOYEZ VIGILANTS !

Depuis l'instauration d'un système de rendez-vous, les files d'attente à l'extérieur du consulat ont disparu, ce qui réduit les risques de racket. Vous devez vous méfier des personnes qui tentent de vendre des formulaires, des notices d'information, des faux documents, des numéros de téléphone qui permettraient selon eux d'obtenir plus rapidement un rendez-vous, un visa, voire un passeport portant déjà un visa : il s'agit d'arnaques. Les contrôles effectués aux aéroports, tant au départ qu'à l'arrivée empêchent les personnes qui présentent un passeport falsifié ou un passeport qui ne serait pas le sien de prendre l'avion et d'entrer en France. Le consulat ne peut que constater ces trafics.

Les autorités locales sont seules compétentes pour assurer l'ordre à l'extérieur des locaux du consulat. Si vous avez été victime d'une escroquerie, le consulat vous conseille de porter plainte auprès de la police congolaise et de nous en informer.

Aucune somme d'argent ne doit être remise à quiconque pour entrer au service des visas. Signaler immédiatement toute tentative de racket au chef du service des visas en précisant les circonstances : Nous respecterons votre anonymat.

Les agents du service des visas ne sont pas autorisés à accepter de gratifications. Un tel geste serait interprété comme une tentative de corruption et pourrait nous conduire à vous refuser tout visa pour la France.

> LA CORRUPTION, UN MAL ENDÉMIQUE

Il est de notoriété publique que la corruption est présente dans les consulats de France. Pourtant, en dehors des témoignages recueillis auprès de demandeurs de visa qui ont été confrontés à ce problème, très peu d'informations circulent sur ce phénomène. Et lorsqu'une

affaire éclate dans les médias, il est extrêmement rare de connaître les suites qui y ont été données par les autorités françaises. Si cette question semble être un sujet de préoccupation dans les consulats, on ne sait pas quelles sanctions sont infligées à ceux qui sont découverts, ni quels moyens sont mis en œuvre pour contenir ce fléau.

Extrait du rapport d'information de M. Adrien Gouteyron, « Trouver une issue au casse-tête des visas ». ⁵

« Pas un consulat que votre rapporteur spécial a visité depuis 2005 n'a été épargné par des cas de corruption d'agents, en relation avec la demande de visas.

Les agents des consulats font preuve d'un dévouement remarquable, mais il est visiblement « difficile » d'éviter des cas de déviance individuelle. Cette corruption peut toucher selon les cas des titulaires (Kiev), des recrutés locaux du pays d'accueil (Madagascar, Istanbul...) ou de nationalité française (Moscou). Les moyens d'action sont multiples : accès au système informatique, non vérification volontaire de faux documents, vol de vignettes visas (Pointe-Noire). Les agents exigeant de l'argent en échange de leur action ne sont pas tous nécessairement en mesure d'avoir un impact sur la décision. Dans ce cas,

ils sont souvent dénoncés par un client mécontent. Un vol de « vignettes » conduit, par ailleurs, rarement à une entrée sur le territoire, le titulaire de la vignette dérobée étant susceptible d'être arrêté à la frontière.

Il est malheureusement difficile pour les consulats de prévenir de tels agissements, et même de détecter les actes de corruption, repérés le plus souvent par des dénonciations externes. Ils interviennent plus facilement lorsque le consulat est « désorganisé », dans le cas par exemple d'une rotation trop importante de personnel. Ils peuvent être le fait d'agents donnant *a priori* toute satisfaction. Ils sont heureusement souvent cantonnés à une personne, sauf au consulat général de France à Moscou où une affaire de corrup-

tion a éclaboussé à l'été 2006 plusieurs agents, qui accéléraient les procédures contre une rétribution financière.

Les consulats visités par votre rapporteur spécial ne constituent malheureusement pas des cas isolés. Ainsi, dans les réponses à son questionnaire écrit, le consulat général de France à Beyrouth a indiqué avoir été confronté à une affaire de trafic de visas impliquant des agents de recrutement local qui favorisaient l'obtention de visas en traitant des dossiers dont les pièces justificatives étaient fausses (attestation d'assurances falsifiées, fausses attestations de travail). Il est de notoriété publique que des agissements délictueux ont également eu lieu dans le passé en Iran ».

> DES INTERVENTIONS QUI PERMETTENT D'OBTENIR DES FAVEURS

Sans revêtir de caractère délictueux, les interventions de personnalités haut placées permettent à un nombre non négligeable de demandeurs d'obtenir des avantages et des dérogations par rapport à la procédure normale.

Cela va de l'accélération de l'instruction du dossier, à l'exemption de certains justificatifs, jusqu'à la délivrance du visa.

Le peu de transparence de la procédure de délivrance des visas et l'impression de non-droit que laissent les réponses des consulats aux demandeurs de visas, ont donc un impact conséquent non seulement sur l'image de la France à l'étranger mais aussi sur le fonctionnement de ces administrations confrontées à la corruption ou à l'influence de réseaux.

⁵ « Trouver une issue au casse-tête des visas », Rapport d'information de M. Adrien Gouteyron, fait au nom de la commission des finances, n° 353 (2006-2007) - 27 juin 2007.

**Extrait de l'ouvrage d'Alexis Spire,
« Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration ».⁶**

« Dans le service des visas d'un pays d'Afrique où j'enquêtais en juillet 2007, les dossiers de dérogation représentaient jusqu'à un quart des 80 000 visas délivrés annuellement par le poste consulaire.

Le passe-droit n'a alors plus rien de résiduel, il remplit une fonction politique : permettre aux représentants du gouvernement français dans un pays étranger d'entretenir de bonnes relations avec le pouvoir en place et avec certaines grandes entreprises.

Le règne de la dérogation se manifeste ici par l'existence d'un

guichet séparé, décrit en ces termes par le fonctionnaire qui en a la charge :

« Ici, c'est un bureau spécial qu'on appelle « bureau des relations publiques ». On a un peu de tout : des hommes d'affaires, des universitaires, des chefs d'entreprise et puis tous les proches du pouvoir qui veulent passer leurs vacances en France... On sait que ce sont ceux qui font le plus de bruit : si vous refusez le visa à un gros commerçant ou à un médecin, il va en parler à tout le quartier et tout le monde va être persuadé qu'on refuse le visa à tout le monde. Donc

on a fait ce bureau pour éviter qu'ils soient mélangés avec les autres et pour que ça aille plus vite. Ils viennent sans rendez-vous et on leur donne le visa dans la journée ou le lendemain. Et puis il y a toutes interventions. Là, dès qu'on dit non, ils vont relancer par l'ambassadeur et il va falloir réinstruire le dossier, donc on préfère souvent dire oui. Je peux vous dire qu'à un poste comme celui-là on n'est pas libre. Il y a tellement d'exceptions, de dérogations et de recommandations que c'est parfois dur de garder le cap de la procédure ».

4. Des visas qui peuvent coûter très cher

La demande de visas représente pour les postulants un investissement onéreux et une manne financière pour les pouvoirs publics. Le tarif des visas de court séjour Schengen est fixé dans le cadre de l'Union Européenne, tandis que les tarifs des visas de long séjour sont fixés librement par chaque Etat membre.

> DES COÛTS DISSUASIFS POUR LES DEMANDEURS

Les textes communautaires prévoient que le montant des **visas de long séjour** est fixé librement par les États membres, qui peuvent décider de le délivrer gratuitement. **La France l'a fixé à 99 €**, à l'exception des enfants adoptés par des ressortissants français pour lesquels le tarif est de 15 €.

Quant aux **visas de court séjour Schengen, ils coûtent actuellement 60 €**. Fixé auparavant à 35 €, le tarif a été augmenté par une décision adoptée au niveau européen⁷ qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

Cette décision a été prise pour tenir compte de l'augmentation des frais d'instruction des demandes de visa résultant de l'introduction de la biométrie et des fichiers réunissant toutes les informations sur les

demandeurs de visa. Selon les points 4 et 5 de la décision du Conseil : « le montant de 35 EUR ne couvre plus les frais actuels de traitement des demandes de visas. Il convient en outre de tenir compte des conséquences de la mise en œuvre du système d'information sur les visas (VIS) et de l'introduction de la biométrie que cette mise en œuvre impose dans le processus d'examen des demandes de visas. Il convient en conséquence de réévaluer le montant actuel de 35 EUR afin de couvrir les frais supplémentaires de traitement des demandes de visas correspondant à la mise en œuvre de la biométrie et du VIS ».

Le Conseil pose le **principe d'une dispense ou d'une réduction des frais** pour les ressortissants des pays ayant signé avec l'UE des accords de facilitation (voir page 37). Il fixe également la gratuité pour les élèves, étudiants, étudiants de cycle post universitaire et enseignants accompagnateurs effectuant des voyages d'études ou de formation scolaire, les chercheurs de pays-tiers se déplaçant aux fins de recherche scientifique ainsi que les enfants de moins de 6 ans.

Le ministère des Affaires étrangères s'est saisi de l'introduction de la gratuité du visa pour les enfants de moins de 6 ans et pour les écoliers effectuant des voyages scolaires pour demander aux postes diplomatiques et consulaires de délivrer, à compter du 1^{er} janvier 2007 des vignettes visas individuelles pour les enfants

⁶ « Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration », Alexis Spire, Raisons d'agir, octobre 2008.


⁷ Décision du Conseil du 1er juin 2006 modifiant l'annexe 12 des instructions consulaires communes ainsi que l'annexe 14 a du manuel commun1 en ce qui concerne les droits à percevoir.

de plus de 6 ans⁸. Il en découle que des frais de dossier doivent donc être acquittés pour chaque enfant de plus de 6 ans (n'effectuant pas un voyage scolaire), même s'il est inscrit sur le passeport de ses parents. Une façon efficace de récupérer les sommes d'argent qui ne sont plus perçues du fait de la gratuité de certains visas ! Sur le site du ministère des Affaires étrangères, des catégories supplémentaires d'étrangers sont indiquées comme étant exemptées des frais de visa :

- les membres étrangers des familles des ressortissants des autres Etats de l'UE/EEE et de Suisse ;
- le conjoint étranger d'un ressortissant français ;
- les boursiers du gouvernement français, des boursiers des gouvernements étrangers ou de fondations étrangères et les bénéficiaires des programmes communautaires ;
- les professeurs étrangers enseignant le français (à l'exclusion des membres de leur famille) ;
- les assistants et lecteurs de langue étrangère ;
- les travailleurs saisonniers ;
- les ressortissants canadiens bénéficiaires de l'accord relatif aux échanges de jeunes ;
- les ressortissants japonais et coréens bénéficiaires des accords vacances-travail ;
- les travailleurs salariés turcs, serbes et monténégrins et les membres de leur famille bénéficiaires du regroupement familial.

Cette information est très peu et très mal diffusée. Par exemple, sur le site des consulats généraux de France au Maroc et sur celui du consulat général de France à Alger, la gratuité n'est évoquée que concernant les conjoints de Français tandis que sur les sites du Consulat de France en Haïti et à Abidjan il n'est fait mention que des enfants de moins de 6 ans, des élèves et étudiants, étudiants du cycle post-universitaires et enseignants accompagnateurs effectuant des voyages d'études ou de formation scolaire, et des chercheurs de pays tiers se déplaçant aux fins de recherches scientifiques.

Quant au site de la société « TSL contact visa center », qui intervient au Caire pour le compte du consulat de France, il indique des catégories supplémentaires dispensées des frais de visa, en plus de celles visées par le site du ministère des Affaires étrangères : double nationaux, visite privée - court séjour, invités d'organisations internationales ayant leur siège en France.



CONSULAT GENERAL DE FRANCE A ABIDJAN
COTE D'IVOIRE

SERVICE DES VISAS Abidjan le 26 décembre 2006

**Information à l'attention des
demandeurs de visas**

OBJET : Augmentation des frais de dossier pour les demandes de visas Schengen

Le Consulat général de France informe les demandeurs de visas qu'à compter du 1^{er} janvier 2007, les frais de dossiers pour les demandes de visas Schengen s'élèveront à 40 000 francs CFA.

Ce changement de tarif s'appliquera dès cette date aux demandes de :

- visa de transit aéroportuaire (sans sortir de la zone internationale),
- visa de transit B (permettant de sortir de l'aéroport et de séjourner en France -maximum 5 jours- en attendant une correspondance vers un pays ne faisant pas partie de l'espace Schengen),
- visa de court séjour (séjour ou cumul de séjours dans l'espace Schengen de moins de 3 mois par période de 6 mois).

Aucun frais de dossier ne sera perçu pour les demandes de visas émanant d'une des catégories suivantes :

- enfants âgés de moins de 6 ans,
- élèves et étudiants, étudiants du cycle post universitaire et enseignants accompagnateurs effectuant des voyages d'études ou de formation scolaire,
- chercheurs de pays tiers se déplaçant aux fins de recherches scientifiques, tels que définis dans la recommandation n° 2005/761/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 septembre 2005.

Les frais de dossier pour les demandes de visas de long séjour sont inchangés.

RAPPELS : Le montant des frais de dossier devra être versé en francs CFA exclusivement et en espèces (montant exact) à la caisse du service des visas lors du dépôt de votre dossier. Les euros ne sont pas acceptés, ni aucune autre monnaie. Une quittance vous sera immédiatement remise pour la totalité du montant versé. Seule la caisse est autorisée à percevoir de l'argent.

Les frais de dossier ne sont pas remboursés en cas de refus de visa.

Fax Visas : 20 20 05 50
Adresse électronique : visas.abidjan-fsg@diplomatie.gouv.fr
Site internet : www.consulfrance-abidjan.org

La loi prévoit donc la gratuité pour certains demandeurs, mais encore faut-il que les consulats en soient correctement informés et qu'ils le communiquent aux demandeurs pour que ceux-ci puissent effectivement en bénéficier.

Les sommes de 60 euros pour les visas de court séjour et de 99 euros pour les visas de long séjour sont censées couvrir les frais d'instruction des dossiers. Pourtant, **de plus en plus de consulats de France sous-traitent une partie de l'instruction de la demande à des entreprises privées qui sont rémunérées non pas par l'Etat français mais par les postulants eux-mêmes (voir page 34)**. Le tarif n'est pas le même dans tous les pays puisqu'il est fixé par la société privée en accord avec les autorités diplomatiques ou consulaires françaises. Ainsi, au consulat de France à Ankara la prise de rendez-vous pour le dépôt des dossiers se fait par téléphone auprès d'une société privée qui facture ce

⁸ Circulaire NOR : INT/D/07/0002/C du 17 janvier 2007.

service 12 euros, tandis que la même prestation est facturée 5 euros à Kiev, 6 euros au Congo et 0.50 euros par minutes à Bamako. A Alger, à Istanbul et au Caire, où l'externalisation d'une partie de la procédure va bien au-delà de la simple fixation d'un rendez-vous, l'intervention de la société privée coûte au postulant respectivement 23, 25 et 27 €.

A ces montants s'ajoutent ceux liés à la souscription d'une assurance couvrant les frais médicaux qui s'évaluent entre 25 et 50 € par mois environ. De plus, parmi les justificatifs pouvant constituer une garantie de rapatriement, le billet d'avion aller-retour peut être présenté. En cas de refus de visa, le remboursement du billet par la compagnie aérienne n'est pas toujours possible et, lorsqu'il l'est, il entraîne souvent des pénalités.

Dans le cadre d'un séjour touristique, une réservation d'hôtel, souvent payante, est aussi demandée. Et, pour les personnes effectuant une visite familiale ou privée, une attestation d'accueil doit être fournie, qui implique le paiement d'une taxe versée à l'OFII. Depuis le 1^{er} janvier 2007 son tarif est passé de 15 à 30 €, somme qui n'est pas remboursée en cas de refus de délivrance de l'attestation d'accueil.

Sans compter le billet d'avion et la réservation d'hôtel, le coût de la procédure de visa correspond environ aux trois quart d'un salaire mensuel moyen au Maroc et à près de trois fois le salaire mensuel moyen malien.

Depuis le 1^{er} janvier 2003 le paiement des frais de dossiers s'effectue lors du dépôt de la demande alors qu'auparavant ils n'étaient dus qu'en cas de délivrance du visa. **Désormais la somme est versée, que le visa soit accordé ou pas, et elle n'est pas remboursée en cas de rejet de la demande.** Ceci donne le sentiment à de nombreux demandeurs de visa d'être indûment taxés et provoque beaucoup d'incompréhension et de ressentiment.

Du reste, la baisse de la demande de visa s'explique essentiellement par la mise en place de cette mesure de paiement préalable de la taxe : la France a connu une baisse de la demande de visa de 4,1% entre 2005 et 2004 et de 20% entre 2004 et 2002⁹.

> UNE ACTIVITÉ LUCRATIVE POUR L'ETAT ?

Du côté de l'Etat français, selon le rapport sénatorial de M. Adrien Gouteyron¹⁰, le coût complet de traitement d'une demande de visa a été évalué par le ministère des Affaires étrangères à 35 €, avant le complet déploiement de la biométrie. Selon lui, ce coût ne devrait augmenter que légèrement pour tenir compte à la fois

des investissements nécessaires à la mise en œuvre de la biométrie et du faible allongement des délais au guichet que cette procédure va impliquer.

Au contraire, le Comité interministériel de contrôle de l'immigration estime que le coût d'instruction de la demande de visa va sensiblement augmenter avec la mise en place de la biométrie en raison de la nécessité de disposer de surfaces immobilières et de personnels supplémentaires pour recevoir chaque postulant et relever ses empreintes. Le Comité estime le coût complet d'un visa biométrique à 60 € contre 40 € avant le développement de la biométrie¹¹.

Dans cette hypothèse, les sommes payées par les postulants servent à couvrir les dépenses engagées par l'Etat pour instruire les demandes de visas. Mais dans celle développée par M. Gouteyron, **les frais versés par les demandeurs seraient bien supérieurs au coût réel de l'instruction des dossiers.** Son rapport prévoyait notamment qu'en 2007, l'instruction des demandes de visas serait entièrement autofinancée, et même largement excédentaire, sur la base d'une recette de 114 M€ pour un coût analytique complet de 85 M€, soit un bénéfice de 29 M€ en 2007.

En 2008, on peut estimer que les 2 millions de demandeurs de visas (qui ont payé 99 € pour une demande de visa de long séjour, 60 € pour une demande de visa de long séjour ou 35 € dans le cadre des accords de facilitation) ont versé environ 130 M€ aux consulats de France, et que sur cette somme 13 M€ environ ont été versés par des demandeurs qui n'ont finalement pas obtenu leur visa.

A l'échelle d'un pays comme l'Algérie par exemple, dont le taux de refus de visa est très élevé, les sommes versées aux consulats ont été de l'ordre de 12 M€ en 2008, dont 4 M€ par des personnes qui ont eu un refus de délivrance de visa.

Le coût d'une demande de visa est très onéreux pour les demandeurs, d'autant qu'il s'accompagne de frais annexes et qu'il n'est pas remboursé en cas de refus. Pour l'Etat au contraire l'activité visa semble être une source de revenus, surtout depuis qu'il a été décidé, notamment pour des raisons financières, de confier une partie de l'instruction des dossiers à des entreprises privées payées par les postulants. Il serait souhaitable que les économies ainsi réalisées servent à augmenter le personnel consulaire et les équipements afin d'améliorer l'accueil des usagers.

⁹ « Trouver une issue au casse-tête des visas », Rapport d'information de M. Adrien Gouteyron, fait au nom de la commission des finances, n° 353 (2006-2007) - 27 juin 2007.

¹⁰ Idem

¹¹ « Les orientations de la politique de l'immigration » - Quatrième rapport établi en application de l'article L.111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, décembre 2007.

LES DÉPENSES LIÉES À L'ACTIVITÉ VISA

En 2007, d'après le rapport du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, les dépenses liées à la mission visa se répartissaient comme suit :

- 46 911 221 € pour le paiement des agents ;
- 591 065 € pour l'achat des vignettes ;
- 1 367 000 € pour les équipements de capture des données biométriques ;
- 485 000 € pour les développements logiciels (Réseau mondial visas) ;
- 3 200 000 € pour le renforcement du réseau informatique de transport des données, en lien avec le déploiement de la biométrie ;
- 5 782 840 € pour des aménagements des locaux consulaires.

Pour 2010, d'après le projet de loi de finances, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement pour l'activité visa sont de 38,8 M€ concernant le budget du ministère des Affaires étrangères (dépenses de personnel) et de 2,6 M€ concernant le ministère de l'Immigration (dépenses de fonctionnement et d'investissement), soit un total de 41,4 M€.

A titre de comparaison, dans le budget du ministère de l'Immigration les autorisations d'engagement pour 2010 sont de 318 M€ pour l'action « Garantie de l'exercice du droit d'asile » et de 104 M€ pour l'action « Lutte contre l'immigration irrégulière » !

¹² Idem

¹³ Projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2010, Action extérieur de l'État.

¹⁴ Projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2010, Immigration, asile, intégration.

LA POLITIQUE DES VISAS EN CHIFFRES

90% des visas délivrés sont des visas de court séjour. Les visas de long séjour concernent principalement les étudiants, l'immigration familiale et les salariés.

> UNE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE TRÈS INÉGALE

LES 15 PAYS OÙ ONT ÉTÉ DÉLIVRÉS LE PLUS GRAND NOMBRE DE VISAS EN 2008¹⁵

PAYS	VISAS DÉLIVRÉS
Russie	341 393
Maroc	151 909
Chine	143 522
Algérie	132 135
Turquie	110 615
Tunisie	79 137
Grande-Bretagne	76 743
Inde	70 535
États-Unis	63 147
Ukraine	59 652
Arabie saoudite	51 017
Taïwan	43 848
Afrique du Sud	32 963
Thaïlande	28 966
Suisse	27 086

En 2008, **6 pays** sont à l'origine de plus de 40 % du total des visas délivrés : la Russie, le Maroc, la Chine, l'Algérie, la Turquie et la Tunisie.

> DES TAUX DE REFUS MARQUÉS PAR DE TRÈS FORTES DISPARITÉS

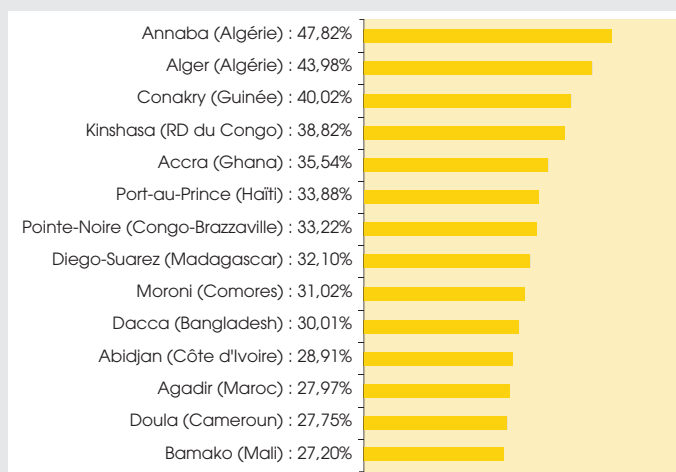
Le taux de refus de délivrance des visas, après avoir connu plusieurs années de baisse sensible (9,6 % en 2008 contre 19,3% en 2003), a connu **une légère augmentation** au premier semestre 2009. Il est sensiblement le même que dans les autres pays européens.

ÉVOLUTION DES DEMANDES DE VISAS 2003-2009¹⁶

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	1 ^{er} semestre 2009
Refus de visas	483 873	391 410	307 575	250 476	240 233	224 991	106 311
Taux de refus	19,3%	15,6 %	12,8 %	10,7 %	10,4 %	9,6 %	10,6 %

Il convient de relativiser ce fort taux de délivrance de visa dans la mesure où il recouvre des réalités très différentes d'un pays à l'autre : en 2006, on notait un taux de refus de visa de 1.6% à Saint-Pétersbourg tandis qu'il était de 47.82% à Annaba. Sans surprise, les pays qui connaissent les plus fort taux de refus de visa sont principalement des pays d'Afrique.

CONSULATS DONT LE TAUX DE REFUS DES DEMANDES DE VISAS EST LE PLUS ÉLEVÉ¹⁷



Si le taux d'accord moyen est si important, et même étonnant au regard de la mauvaise réputation des services consulaires français, c'est aussi parce que bon nombre de visas sont délivrés dans le cadre d'une procédure « dérogatoire » ou à la suite d'une « intervention ». En 2007, les dossiers de dérogation représentaient jusqu'à un quart des 80 000 visas délivrés annuellement par le poste consulaire d'un pays d'Afrique¹⁸. Si on considère que le taux de refus est pratiquement nul - ou en tout cas extrêmement faible - pour ce type de dossiers, cela augmente en proportion le taux de refus pour les autres dossiers.

Enfin, de nombreuses personnes ne déposent même plus de demandes car elles sont découragées par les pratiques des consulats ou par le coût prohibitif des visas. En 2003 le dépôt d'une demande de visa est devenu payant et non remboursable en cas de refus de délivrance de visa (alors qu'auparavant les demandeurs ne payaient que si un visa leur était délivré). En 2007, le prix du visa a presque doublé, ce qui a eu un effet dissuasif pour bon nombre de personnes.

Ces changements ont entraîné une baisse sensible des demandes de visa de la part des personnes qui ont des faibles ressources. Etant particulièrement touchées par les refus de visa (puisque les garanties financières sont un critère important de délivrance des visas), la diminution des demandes émanant de leur part entraîne une diminution du taux de refus.

> LA BAISSÉ DE LA DEMANDE

En 2008, les ambassades et consulats de France ont traité 2 336 779 demandes de visas contre 2 508 052 en 2003, soit une diminution de 6,8%. En 2009 la diminution est encore plus marquée puisqu'on enregistre **une baisse de 10,8%** par rapport au premier semestre 2008¹⁵.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	1 ^{er} semestre 2009
Total des demandes	2 508 052	2 514 429	2 411 370	2 344 617	2 350 760	2 336 779	1 056 819

Le comité interministériel de lutte contre l'immigration explique cette dernière baisse par l'entrée dans l'espace Schengen de 9 nouveaux Etats membres fin 2007 et de la Suisse fin 2008, par l'augmentation de la délivrance de visas de circulation (visas valables plusieurs années qui évitent d'avoir à solliciter un visa pour chaque séjour en France) et par la crise économique.

Mais la baisse tendancielle de la demande de visa s'explique aussi par les pratiques dissuasives des consulats et par la hausse faramineuse du prix du visa.

> UN PERSONNEL RESTREINT

En 2006, 201 postes consulaires français étaient habilités à traiter les demandes de visa, auxquels s'ajoutaient huit postes où d'autres pays de l'Espace Schengen représentaient la France.

L'activité visa mobilisait 764 agents (équivalents temps plein) en 2009, dont 655 agents dans les postes diplomatiques et consulaires, 13 à la commission des recours contre les refus de visa et 96 au ministère de l'Immigration. En effet, depuis novembre 2008, la politique des visas ne dépend plus exclusivement du ministère des Affaires étrangères : les agents des consulats sont embauchés par le ministère des Affaires étrangères mais ils sont sous tutelle du ministère de l'Immigration pour tout ce qui concerne l'activité visa, sauf lorsqu'il s'agit de visas sollicités par des diplomates ou des officiels.

Le nombre d'agents est très nettement inférieur à celui d'autres pays européens tels que la Grande Bretagne ou l'Allemagne. Pourtant la France a une position importante au sein de l'Union européenne puisqu'en 2005 elle a délivré environ 20 % de l'ensemble des visas délivrés par les Etats membres de l'espace Schengen²⁰.

¹⁵ Source : « Trouver une issue au casse-tête des visas », Rapport d'information de M. Adrien Gouteyron, fait au nom de la commission des finances, n° 353 (2006-2007) - 27 juin 2007.

¹⁶ Idem

¹⁷ Idem

¹⁸ « Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration », Alexis Spire, Raisons d'agir, octobre 2008.

¹⁹ « Les orientations de la politique de l'immigration » - Sixième rapport établi en application de l'article L.111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, décembre 2009.

²⁰ Rapport n°3764, fait au nom de la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne sur la politique européenne des visas, Thierry Mariani, 21 février 2007.

des préfectures. **On ne peut que se féliciter de la volonté d'amélioration des conditions d'accueil dans les préfectures mais, dans la mesure où cette réforme a justement pour objectif de faire en sorte que ces personnes ne passent plus par les préfectures dans la première année de leur séjour en France, quel bénéfice tireront-elles de ce progrès ?**

Il y a fort à craindre qu'elles se trouvent au contraire pénalisées, car l'augmentation de la charge de travail pour les agents consulaires n'est pas compensée par l'allocation de moyens supplémentaires.

Concrètement, les conjoints de ressortissants français, les visiteurs, les étudiants, les salariés et les travailleurs temporaires qui arrivent en France sous couvert d'un visa valant titre de séjour doivent contacter l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII), qui vérifie un certain nombre de documents et propose à l'intéressé, s'il y a lieu, la visite médicale et la visite d'accueil. L'OFII appose alors une vignette dans le passeport du demandeur, censée lui ouvrir les mêmes droits qu'une carte de séjour temporaire.

Deux mois avant son expiration, l'intéressé doit se présenter en préfecture pour solliciter la délivrance d'une carte de séjour temporaire. La délivrance d'une carte de séjour temporaire sera refusée si l'étranger n'a pas accompli les formalités auprès de l'OFII durant les trois mois de son entrée en France.

Les intéressés ont, au même titre que les détenteurs d'une carte de séjour temporaire, un droit au séjour en France ainsi qu'un droit au travail.

> EN PRATIQUE, UNE MESURE QUI GÉNÈRE DE NOUVELLES DIFFICULTÉS

La circulaire du 29 mars 2009 précise que le visa long séjour donne à son titulaire les mêmes droits que la carte de séjour temporaire, notamment certains droits sociaux. Cependant, aucune modification n'a été faite dans le code de l'action sociale et des familles, ni dans le code de sécurité sociale. Ces textes conditionnent l'accès à certains des droits sociaux à la possession d'une carte de séjour temporaire. **Sans ces modifications réglementaires, il y a fort à craindre que les titulaires d'un visa long séjour ne pourront pas obtenir l'ouverture de leurs droits.**

De plus, la loi prévoit explicitement que le visa long séjour délivré au conjoint de Français donne à son titulaire les mêmes droits que la carte de séjour mais tel n'est pas le cas pour les autres catégories d'étrangers concernés par le dispositif : les visiteurs, les étudiants, les salariés et les travailleurs temporaires.

La circulaire du 29 mars 2009 précise que le visa de long séjour sera, pour toutes les démarches ultérieures, considéré comme une carte de séjour temporaire, en

particulier lors du calcul du délai de résidence régulière en France permettant de solliciter un regroupement familial ou une carte de résident. Cette précision est importante mais son inscription dans une circulaire qui ne possède aucune valeur juridique n'offre pas de garanties suffisantes aux intéressés.

Du fait de l'imprécision des textes, il est donc probable que les détenteurs d'un visa de long séjour connaîtront **des difficultés pour accéder aux mêmes droits** que ceux qui possèdent une carte de séjour temporaire.

Dans les faits, l'accès au travail est déjà problématique. Avant la réforme les personnes qui étaient tenues de se présenter en préfecture pour l'obtention d'un droit au séjour devaient se voir remettre un récépissé de demande de titre de séjour qui ouvrait le plus souvent droit au travail. Les intéressés pouvaient donc travailler en l'attente de l'instruction de leur dossier par les préfectures. Aujourd'hui, certaines personnes doivent attendre l'aboutissement des procédures OFII avant d'obtenir le droit de travailler.

6. Les dangers du développement des fichiers

L'introduction de la biométrie et le stockage des données concernant les demandeurs de visa dans des fichiers communs à tous les pays de l'Union Européenne menacent sérieusement les libertés individuelles. D'autant plus que de nombreux consulats pensent recourir à des prestataires extérieurs pour recueillir ces données sensibles, et en particulier les données biométriques.

> BIOMÉTRIE : LA NOUVELLE ARME POUR TRAQUER LA FRAUDE

La biométrie consiste en un relevé d'empreintes digitales et une numérisation de l'image faciale.

Son introduction en matière de visas fait suite à une décision du Conseil Européen du 8 juin 2004 ayant pour but de favoriser le contrôle et la lutte contre l'immigration illégale et la fraude à l'identité. Elle s'impose aujourd'hui à l'ensemble des Etats Schengen. En France, son déploiement a débuté en 2005 et doit en principe être généralisée d'ici le 1^{er} janvier 2012.

En 2008, 101 postes consulaires ou diplomatiques étaient équipés. L'objectif était de parvenir, fin 2009, à un pourcentage de 50% de visas biométriques par rapport à l'ensemble des visas délivrés.

A l'exception des chefs d'Etat et des membres des gouvernements nationaux, **la biométrie concernera à terme tous les demandeurs de visa** âgés de plus de douze ans.

En 2007, la CNIL avait pourtant déjà émis des réserves sur l'utilisation accrue de la biométrie en rappelant les risques liés à cette technologie, dont « *l'utilisation doit rester exceptionnelle* ». Elle considérait que ces dispositifs « *ne sont justifiés que s'ils sont fondés sur un fort impératif de sécurité* » et qu'ils doivent être limités « *au contrôle de l'accès d'un nombre limité de personnes à une zone bien déterminée, représentant ou contenant un enjeu majeur [...] tel que la protection de l'intégrité physique des personnes* »²².

De même, à la suite de la proposition de la commission européenne d'insérer la photo et les empreintes

digitales dans les visas, les autorités nationales en charge de la protection des données réunies au sein du groupe européen dit « G 29 » avaient fait savoir qu'elles acceptaient les données biométriques dans la puce du document mais qu'elles étaient très réservées sur la conservation de ces données dans des fichiers centraux²³.

Le Comité consultatif national d'éthique s'inquiète lui aussi de la généralisation du recueil d'informations biométriques et des risques qu'elle comporte pour les libertés individuelles.

Extrait du rapport du Comité Consultatif National d'Éthique, « Biométrie, données identifiantes et droits de l'homme »²⁴.

« Ces risques sont d'autant plus préoccupants qu'ils sont démultipliés par la montée en puissance de nouvelles technologies destinées au recueil et à la transmission de données personnelles, qui représentent un danger accru pour les libertés. En effet les méthodes modernes de recueil se fondent sur de nouvelles générations de puces électroniques capables de recueillir et de stocker de grandes quantités de données et de les transmettre très efficacement par télé-métrie.

Malgré leur apparente neutralité, ces données [...] peuvent être détournées en vue d'une surveil-

lance abusive des comportements. [...] Ce risque de détournement est encore aggravé par la possibilité de transmettre de telles données par des techniques performantes de télé-métrie qui ne garantissent nullement leur confidentialité et n'offrent aucune protection contre une utilisation illégitime. Le passeport biométrique récemment mis en service dans 27 pays d'Europe et d'Amérique illustre bien les risques d'abus de la télé-métrie : des expertises convergentes réalisées par des sociétés de sécurité informatique et par le groupe Fidis (Futur de l'identité dans la société de l'information)

pour le compte de l'Union Européenne ont montré que la confidentialité des données transmises à partir des puces électroniques intégrées au passeport biométrique était illusoire.

La généralisation, la centralisation et la divulgation, même accidentelle, d'informations biométriques comportant des indications d'ordre personnel doit donc impérativement être efficacement encadrée, afin d'éviter qu'elles ne réduisent l'identité des citoyens à une somme de marqueurs instrumentalisés et ne favorise des conditions de surveillance attentatoires à la vie privée.

> VERS UNE EXTERNALISATION DISCUTABLE DU RELEVÉ DES EMPREINTES BIOMÉTRIQUES

Pour que soient relevées ses empreintes biométriques, le demandeur de visa doit se présenter physiquement au consulat. Or, les consulats qui ont procédé à l'externalisation poussée du traitement des demandes de visa ne reçoivent que très rarement les demandeurs puisque l'essentiel de la procédure est géré par une entreprise privée. L'introduction de la biométrie signifierait donc pour eux un retour en arrière dans la mesure où chaque

demandeur serait tenu de se présenter au consulat. Reviendraient alors les longues files d'attente et les mauvaises conditions d'accueil du public. Et pour organiser ces rendez-vous, nombre de consulats devraient s'équiper, réorganiser leur accueil et leurs locaux et recruter davantage de personnel.

Pour l'éviter, le gouvernement souhaite **externaliser le relevé des empreintes biométriques**. Un décret du 10 juin 2010 prévoit une expérimentation de cette externalisation pour une période d'un an dans les consulats de France d'Alger, d'Istanbul et de Londres, qui traitent à eux trois 15% de la demande mondiale de visa

²² Communiqué de la CNIL 28-12/2007 : « La CNIL encadre et limite l'usage de l'empreinte digitale ».

²³ Communiqué de la CNIL du 28 septembre 2004 : « L'utilisation de la biométrie pour les visas, titres de séjour et passeports européens suscite des réserves de la part du G 29, le groupe des « CNIL européennes ».

²⁴ Comité Consultatif National d'Éthique pour les Sciences de la Vie et de la Santé, Avis n° 98, « Biométrie, données identifiantes et droits de l'homme », 26 avril 2007.

pour la France. A l'issue de cette phase d'expérimentation et au vu des résultats du bilan qui doit en être fait, l'extension du dispositif aux autres pays sera envisagée.

La CNIL, qui a été saisie pour avis sur ce projet d'expérimentation, a exprimé de « *sérieuses réserves* » sur la possibilité de recourir à des prestataires extérieurs pour collecter les identifiants des demandeurs de visa, compte tenu à la fois des « *caractéristiques de ces éléments d'identification, des usages possibles de ces données par des prestataires de service ainsi que par les autorités locales, et des risques d'atteintes graves à la vie privée et aux libertés individuelles en résultant* »²⁵. Elle demande que des solutions alternatives soient mises en place pour éviter le recours à des entreprises privées, telle qu'une coopération entre Etats membres pour la mise en place de centres communs de traitement des demandes de visa.

Avec l'externalisation du relevé des empreintes biométriques, une étape supplémentaire est franchie. Reste à espérer que toutes les garanties seront effectivement mises en place pour assurer la confidentialité, l'intégrité et l'authenticité des informations enregistrées.

> TOUS FICHÉS ?

Au niveau européen, les données concernant les demandeurs de visa, et en particulier les données biométriques, pourront être échangées entre les Etats membres. Un règlement européen²⁶ prévoit la mise en place d'un Système d'Information sur les Visas (VIS) et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour. Il s'agit en effet de **créer une base de données commune aux Etats membres sur tous les demandeurs de visa**, quelle que soit l'issue de leur demande. Le but est de simplifier les demandes de visa mais surtout de prévenir le « visa shopping » et de faciliter la lutte contre la fraude et les contrôles aux frontières... Mais le VIS a un autre objectif : **permettre une identification des personnes restées sur le territoire européen au-delà de la durée de validité de leur visa et faciliter ainsi leur expulsion**.

Une première étape de mise en œuvre du VIS devrait être réalisée pendant le second semestre 2010, afin d'être véritablement opérationnel en 2012 pour l'ensemble des Etats membres. **Le VIS est appelé à devenir la plus importante base de données biométriques au monde : cinq ans après sa mise en route, les données personnelles d'environ 100 millions d'individus y seront stockées !**

Le VIS doit en outre être relié aux fichiers nationaux des Etats membres tels que, pour la France, le fichier VISABIO et Réseau Mondial Visa (RMV 2) qui permet déjà aux autorités françaises d'échanger des informations avec les autorités centrales des pays Schengen.

Au niveau français, les fichiers sont multiples :

Le fichier RMV 2 a pour finalité de **faciliter les échanges d'information lors de l'instruction des demandes de visa et d'assurer le suivi des recours contre les refus de visa**.

RMV 2 est lui-même composé d'un important ensemble de sous-fichiers, parmi lesquels :

- le fichier des demandes, délivrance et refus de visas ;
- le fichier central d'attention, alimenté par les ministères des Affaires étrangères et de l'Immigration, qui enregistre des informations relatives aux cas de fraudes, aux personnes ayant été frappées par une mesure d'expulsion ou dont la venue en France constituerait une menace pour l'ordre public, ainsi qu'aux signalements répertoriés dans le Système d'Information Schengen (fichier qui est systématiquement consulté dans le cadre de l'instruction d'une demande de visa) ;
- le fichier consulaire d'attention, alimenté par les consulats, qui enregistre des signalements favorables ou défavorables ;
- le fichier des interventions qui enregistre les cas dans lesquels une demande de visa a été appuyée par un intervenant extérieur.

Il est prévu que deux nouveaux sous-fichiers alimentent également RMV 2 :

- le fichier d'authentification des actes d'état civil qui vise à faciliter la lutte contre les usurpations d'identité et la fraude documentaire ;
- un fichier permettant l'enregistrement de données relatives au retour dans leur pays d'origine des personnes à expiration de leur visa.

En plus des agents amenés à intervenir dans l'instruction d'une demande de visa et de la police aux frontières, ce fichier est consultable par un nombre conséquent d'individus : les agents de l'OFII, de la commission des recours contre les refus de visa, de la direction centrale du renseignement intérieur ainsi que de la direction centrale des douanes et des droits indirects !

²⁵ Délibération n°2009-494 du 17 septembre 2009 portant avis sur le projet de décret modifiant les articles R.611-10 et R.611-13 du CESEDA dans le but de pouvoir confier à des prestataires agréés le recueil des données biométriques des demandeurs de visa.

²⁶ Règlement (CE) n° 767/2008 du parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour (règlement VIS).

Le fichier VISABIO enregistre les données personnelles – notamment biométriques – des demandeurs de visa pour la France. Il permet de **développer des systèmes de contrôles biométriques aux frontières et de faciliter les vérifications d'identité**. Lors de la demande de visa la consultation de VISABIO permet de déterminer si une personne a déjà sollicité un visa sous une autre identité ; lors du passage de la frontière il permet de vérifier l'authenticité du visa et l'identité de son détenteur ; lors des contrôles d'identité en France il permet de vérifier l'identité de la personne et la régularité de son séjour en France

VISABIO constitue la **première base centralisée de données biométriques mise en place pour le compte de l'Etat français et concerne plus de deux millions d'étrangers par an**.

Les données sont accessibles aux agents des consulats et des préfectures qui instruisent les demandes de visa mais aussi aux services en charge des contrôles aux frontières, aux officiers de police judiciaire et aux agents chargés de la lutte anti-terroriste.

Le Fichier PARAFES (Passage Automatisé Rapide aux Frontières Extérieures Schengen) vise à **automatiser les passages aux frontières par un système de sas permettant des contrôles biométriques avec interrogation à distance des fichiers de police**. Quinze sas sont déjà en voie d'implantation dans les aéroports de Roissy Charles de Gaulle et Orly. En 2010, il est prévu de poursuivre l'installation de la biométrie dans 10 sas supplémentaires à Paris et de démarrer leur déploiement dans des ports et aéroports de province et d'outre-mer. PARAFES ne concerne aujourd'hui que des personnes volontaires et seulement des ressortissants communautaires ou des membres de leur famille. Mais **le champ d'application du dispositif n'étant pas précisé, il pourrait concerner demain tous les individus se présentant aux frontières**, quelle que soit leur nationalité. PARAFES ne serait plus seulement un outil visant à faciliter le passage aux frontières des communautaires, mais bien à contrôler tous les autres. C'est du reste ce que laisse entendre Eric Besson lorsqu'il explique le 19 octobre 2009, lors de l'inauguration du système à l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle, que « *le dispositif PARAFES est exemplaire d'une stratégie conjuguant la lutte contre l'immigration illégale et la facilitation de l'immigration légale. Les personnes qui souhaitent entrer légalement sur notre territoire passeront la frontière de manière plus rapide et plus simple. Il sera en revanche beaucoup plus difficile pour ceux qui cherchent à détourner nos procédures de contrôle aux frontières de pénétrer sur le sol français* ».

Un autre fichier, AGDREF2 (Application de gestion des ressortissants étrangers en France), qui servait à la gestion des dossiers des étrangers par les préfectures,

sera étendu aux consulats ainsi qu'aux services de police et unités de gendarmerie, aux opérateurs (OFII, OFPRA), aux organismes sociaux, à Pôle Emploi et, d'une manière générale, à tous les organismes dont la mission nécessite la vérification préalable de la régularité du séjour d'un étranger. Il ne s'agit pas ici d'un croisement de différents fichiers mais bien de la constitution d'un fichier unique auquel auront accès une multitude d'organismes et d'acteurs. Et les données biométriques seront intégrées dans ce fichier à des fins de lutte contre la fraude.

Enfin, les fichiers ne concernent pas seulement les demandeurs de visa mais aussi tous ceux qui se proposent d'héberger ces personnes pendant leur séjour en France. **Un fichier des hébergeants a ainsi été créé en 2005, dans le but de « lutter contre les détournements de procédure favorisant l'immigration irrégulière »**. Depuis la loi relative à l'immigration du 26 novembre 2003, l'étranger qui demande un visa pour la France dans le cadre d'une visite à caractère privé ou familial doit en effet présenter une attestation d'accueil. Le fichier permet la conservation de données relatives à la personne qui signe cette attestation : état civil, situation financière, descriptif du logement (surface habitable, nombre de pièces habitables, nombre d'occupants), attestations d'accueil antérieurement signées mentionnant notamment l'identité de la personne hébergée. Ce fichier permet aux autorités de refuser de délivrer une attestation d'accueil à un hébergeant qui aurait accueilli précédemment un étranger qui ne serait pas reparti dans son pays d'origine à expiration de son visa. De plus, en cas de dépassement de la validité du visa, **ce fichier pourrait permettre aux autorités d'engager des poursuites contre les hébergeants pour « aide au séjour irrégulier »**. Ceux-ci ont donc tout intérêt à faire en sorte que leurs hôtes quittent la France dans les délais. Une façon pour le gouvernement de faire reposer sur de simples citoyens l'application de la politique migratoire : les hébergeants sont censés « faire la police » dans leur propre entourage.

La multiplicité, la diversité et le décloisonnement géographique des fichiers créés ces dernières années sont alarmants. Au nom de la lutte contre la fraude et de la sécurité, les gouvernements européens fabriquent une société policière dans laquelle les faits et gestes de tout un chacun peuvent être contrôlés, consignés et communiqués. Et malgré les avertissements et les réserves des autorités administratives indépendantes concernant les atteintes aux libertés individuelles qui peuvent découler de cette logique sécuritaire, le développement du fichage ne semble pas prêt de s'arrêter.

7. Sous-traitance des demandes de visa : attention danger !

Externaliser le traitement des demandes de visa : voilà une pratique qui s'est largement développée dans certains pays où les consulats sont débordés et qui consiste, non sans conséquences, à confier à une entreprise privée une partie des tâches relevant des autorités consulaires...

L'externalisation a été autorisée par les textes communautaires²⁷ mais il est prévu qu'elle ne peut être mise en place qu'en dernier ressort, si « dans des circonstances particulières ou pour des raisons liées à la situation locale », la coopération avec d'autres Etats membres se révèle inappropriée.

Du côté français, les ministères concernés justifient sa mise en place par l'inadaptation de certains locaux consulaires et des impératifs budgétaires. Ils mettent également en avant des raisons de sécurité qui conduisent à écarter de trop grandes foules des locaux consulaires en raison des risques d'attentat. Enfin, ils arguent de la nécessité pour les agents consulaires de pouvoir se concentrer sur leur mission principale, à savoir l'instruction de la demande de visa.

> DES OPÉRATEURS PRIVÉS QUI SE SUBSTITUENT À L'ADMINISTRATION FRANÇAISE

Si la décision d'attribuer ou non le visa relève toujours du consulat, un opérateur extérieur peut-être chargé de prendre en charge une partie plus ou moins importante de la procédure.

Il peut s'agir d'un simple centre d'appel gérant les prises de rendez-vous, fixant au demandeur une date à laquelle il doit se présenter au consulat et lui délivrant éventuellement certaines informations par téléphone.

Les rendez-vous au consulat de France à Tunis, se prennent par téléphone. Cette boîte vocale dysfonctionne très souvent. Il a fallu à M. A. renouveler plusieurs fois son appel pour pouvoir aller au bout de la procédure automatique.

Aucune confirmation écrite n'est envoyée. M. A. pensait avoir un rendez-vous début janvier 2009, mais quand il s'est présenté au consulat il s'est avéré que sa demande par téléphone n'avait pas abouti. Il a donc rappelé le numéro spécial plusieurs fois pour être sûr qu'au moins une de ses demandes soit enregistrée. Les frais de téléphone engagés par M. A. ont donc été importants.

« Pour obtenir un rendez-vous au consulat de France à Abidjan il faut se rendre dans une banque et payer 5000 fcfa pour obtenir une sorte de ticket à gratter qui dévoile un numéro personnel. Puis dépenser des fortunes à patienter et se perdre sur un serveur : tapez 1, tapez étoile, tapez 9, etc... Le temps d'attente est souvent supérieur au temps disponible avec une carte d'unités téléphoniques à 5000 fcfa, de celles qu'on trouve le plus facilement. Et en cas d'interruption de la communication, il vous faudra retourner à la banque acheter un ticket à gratter pour finalement entendre un robot vous dire d'une voix métallique : «votre rendez-vous sera le x à yy heures», non négociable, souvent plusieurs semaines plus tard, et parfois après la date de départ prévue. On peut solliciter un «rapprochement» de la date de rendez-vous, par mail uniquement, mais la réponse est bien entendu à la discrétion du consulat, qui s'abstient souvent même de donner réponse à votre mail ».

Pierre, français, marié à une ivoirienne

L'externalisation peut aussi consister en un service beaucoup plus complet prenant en charge l'accueil du public pour l'informer de la liste des justificatifs à produire, la réception et le tri de ces pièces, la demande d'éventuelles pièces complémentaires, la collecte des données personnelles, la transmission du dossier au consulat et la remise de son passeport au demandeur accompagné ou non du visa.

Ainsi, dans les consulats où l'externalisation est la plus poussée, comme c'est le cas par exemple à Istanbul, **les demandeurs peuvent n'avoir jamais affaire à un agent du consulat** mais seulement au personnel de l'entreprise privée. Une décision de refus de visa peut donc intervenir sans qu'aucun contact direct n'ait eu lieu avec l'administration française !

> UN RISQUE ACCENTUÉ DE FUITE DES DONNÉES

Un nouveau développement de l'externalisation va prochainement voir le jour. Il s'agit de **confier à l'entreprise privée la prise d'empreintes biométriques du visage et des dix doigts** qui, dans les consulats où la biométrie est déjà en place, relève pour l'instant de la compétence exclusive des agents consulaires (*voir page 30*).

Or l'externalisation pose la question de la sécurisation des données personnelles, question hautement sensible, en particulier dans le domaine des migrations. La divulgation, volontaire ou pas, de ces informations aux autorités locales pourrait avoir **des conséquences**

²⁷ Règlement (CE) n°390/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009.

graves pour les personnes qui ont le projet de quitter leur pays d'origine pour s'installer en France, notamment les demandeurs d'asile. De même, ces informations pourraient être utilisées par des réseaux de passeurs qui pourraient se servir de la liste des personnes ayant été confrontées à un refus de visa pour recruter des clients potentiels.

Dans une délibération du 17 septembre 2009 la CNIL²⁸, qui a été saisie pour avis alors que l'externalisation était déjà pratiquée de fait dans de nombreux consulats de France, a exprimé des réserves sur le principe du recours à des prestataires extérieurs pour collecter les données à caractère personnel des demandeurs de visa : « *Au-delà de la question de savoir si l'activité de collecte de données personnelles des demandeurs de visa relève ou non de l'exercice d'une prérogative exclusive de puissance publique qui ne peut être déléguée, la Commission considère que l'intervention d'un prestataire extérieur dans le processus de collecte des données induit un risque de compromission de l'intégrité du processus de délivrance des visas. Il s'agit notamment du niveau de fiabilité et de sécurité de ce processus, ainsi que des garanties entourant la protection des données personnelles relatives aux demandeurs de visa. La Commission relève à cet égard que des garanties d'ordre contractuel risquent d'être insuffisants s'agissant de prestataires étrangers relevant de la souveraineté de leur Etat d'implantation. Or, il convient de relever que le gouvernement a précisément considéré comme essentiel le renforcement du niveau de sécurité du processus de délivrance des visas, en y introduisant des identifiants biométriques* ».

Un contrôle très strict doit donc être exercé sur ces opérateurs par les autorités françaises pour éviter tout risque de fuite et garantir la protection des usagers.

La CNIL demande que soient mises en place les clauses de sécurité suivantes : contrôle périodique par les instances consulaires, vidéosurveillance des locaux, conditions imposées sur le recrutement du personnel et des conditions d'accueil des demandeurs, interdiction de communiquer des données à des tiers. Elle estime que l'efficacité du dispositif de sécurité dépend fortement des conditions pratiques dans lesquelles les prestataires exercent leur mission et respectent le cahier des charges qui leur est imposé. Elle note en effet que le recours à des prestataires a déjà par le passé posé des problèmes de sécurité, notamment au Royaume-Uni où le Commissaire à la Protection des Données (ICO) a dû intervenir suite à des failles de sécurité chez un prestataire.

> DES CONDITIONS D'ACCUEIL CERTES MEILLEURES, MAIS PLUS COÛTEUSES

S'il apparaît que dans les pays où l'externalisation est mise en place, les conditions d'accueil ont globalement été améliorées, il convient de souligner que cette amélioration a **un coût non négligeable pour les demandeurs**, qui s'ajoute au coût du visa.

Les frais de visa sont en effet perçus par les consulats pour couvrir les dépenses liées à l'instruction des demandes. Or, puisque le développement de l'externalisation diminue de façon considérable la charge de travail des agents consulaires, il paraîtrait logique que le consulat utilise les sommes qui lui sont allouées pour le traitement des demandes de visas afin de payer le prestataire extérieur. Mais le choix a été tout autre, consistant à faire peser sur le demandeur les carences de l'administration, incapable d'organiser elle-même un accueil digne dans ses propres locaux et avec son propre personnel ! **Les demandeurs continuent donc de payer les consulats pour des tâches qu'ils n'assument plus et doivent en plus payer les opérateurs privés pour faire le travail des consulats.**

Le surcoût à la charge du demandeur dépend du degré d'externalisation : à Kiev, la prise de rendez-vous pour le dépôt des dossiers est facturée 5 euros, tandis qu'à Alger, où l'externalisation de l'instruction des dossiers va plus loin, l'intervention de la société privée lui coûte 23 euros. Pour joindre l'opérateur privé, les demandeurs doivent appeler un numéro surtaxé ou se munir d'un code d'accès prépayé en vente aux guichets de certaines banques. Au Sénégal, seule la banque ECOBANK propose cette prestation, tandis qu'au Mali l'appel doit impérativement être passé depuis l'opérateur téléphonique Orange, alors que la majorité des Maliens utilisent habituellement le réseau national Malitel. On peut s'interroger sur les raisons d'un tel monopole...

Généralement, les personnes n'ont pas l'obligation de passer par l'opérateur privé mais elles ne sont pas toujours informées de la possibilité de déposer leur dossier directement au consulat, ce qui leur éviterait ce surcoût. Et lorsque cette information est donnée, c'est sur un mode assez dissuasif. Ainsi, le site du consulat de France à Wuhan, en Chine, indique : « *Tous les demandeurs de visas restent libres de déposer leur demande directement auprès du Consulat, sans passer par VisasFrance, mais ils doivent dans ce cas s'attendre à un délai de rendez-vous de trois semaines, et de dix jours pour la délivrance* ».

Aujourd'hui, les consulats recourent à l'externalisation des demandes de visas à divers degrés. La majorité garde encore en charge l'instruction de la demande. Cependant on peut craindre que peu à peu les dossiers soient

²⁸ Délibération n°2000-495 du 17 septembre 2009 portant avis sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 22 août 2001 portant création d'un traitement informatisé d'informations nominatives relatif à la délivrance des visas dans les postes diplomatiques et consulaires.

totalément traités par des entreprises extérieures. Si les consulats qui ont fait appel à des prestataires extérieurs ont vu les files d'attente interminables disparaître et les engorgements de dossiers se raréfier, il faut tout de même noter le coût non négligeable que cela entraîne pour les usagers. De plus, l'externalisation du traitement de ces dossiers ne garantit pas totalement la protection et la sécurité des données personnelles et en particulier des identifiants biométriques.

8. Les visas au cœur d'échanges de « bons procédés »

Certains pays d'Afrique et des Balkans se voient proposer depuis plusieurs années un étrange marché : en échange de leur coopération aux politiques d'immigration françaises et européennes, la France et les pays de l'Union européenne s'engagent à faciliter l'obtention de visas à (certains de) leurs ressortissants. Mais ces échanges de « bons procédés » - appelés tantôt « accords de gestion concertée des flux migratoires » et tantôt « accords de facilitation » - sont-ils vraiment équitables ?

> AVEC L'AFRIQUE : DES VISAS EN ÉCHANGE D'UNE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES

Depuis 2006, la France a négocié avec plusieurs pays africains des accords de gestion concertée des flux migratoires et de co-développement qui, **en échange d'une coopération de ces Etats dans les processus d'expulsion**, offrent à leurs « élites » des facilités de circulation.

Des accords ont ainsi été signés avec le Gabon, le Sénégal, le Congo, la Tunisie, le Bénin, le Cap-Vert, le Burkina Faso et le Cameroun. Si ces accords diffèrent légèrement dans leur contenu en fonction du rapport de force que chaque Etat signataire a réussi à imposer pour obtenir de la France des conditions plus avantageuses, tous reposent sur trois volets indissociables :

- **l'organisation de la migration légale** : circulation des personnes, admission au séjour et au travail, accueil et séjour des étudiants ;
- **la lutte contre l'immigration irrégulière** : réadmission des personnes en situation irrégulière, coopération policière en vue de la surveillance des frontières, démantèlement des filières de passeurs, lutte contre la fraude documentaire ;

- **le développement solidaire**, incluant l'aide publique au développement.

Sur la question des visas, ces accords prévoient de **faciliter la délivrance de « visas de circulation »**, c'est-à-dire de visas de court séjour, qui permettent des entrées multiples pour des séjours en France d'une durée maximum de 3 mois par semestre. Ils sont valables pour une durée de 1 à 5 ans en fonction de la qualité du dossier, de la durée des activités, du séjour et de la validité du passeport.

Ils concernent en premier lieu des personnes hautement qualifiées et qui intéressent la France : hommes d'affaires, sportifs de haut niveau, artistes, avocats, intellectuels ou encore universitaires, qui participent activement aux relations entre les deux pays. Or, la possibilité de délivrer un visa de circulation à ce type de personnes existe déjà : les Instructions consulaires communes²⁹ prévoient en effet qu'un tel visa « peut être délivré aux personnes qui offrent les garanties nécessaires et à l'égard desquelles une des parties contractantes manifeste un intérêt particulier ».

Les accords prévoient également de **favoriser la délivrance de ces visas de circulation pour des raisons familiales** mais, au vu des difficultés que connaissent ceux qui souhaitent rendre visite à leur famille, il y a fort à parier qu'ils ne seront délivrés qu'à une poignée de privilégiés. D'autant plus que la délivrance de ces visas est livrée à l'appréciation des consulats qui peuvent la refuser pour une série de motifs extrêmement large et imprécise, dont la lutte contre l'immigration irrégulière, le travail illégal et autres impératifs d'ordre et de sécurité publics.

Enfin, le gouvernement français s'engage à faciliter l'obtention de ce visa **pour les personnes amenées à recevoir périodiquement des soins médicaux en France**, le plus souvent sous condition de présentation de garanties de ressources financières suffisantes. Si cette disposition paraît favorable pour les personnes malades, elle pourrait se révéler tout à fait désavantageuse si elle était appliquée au détriment du dispositif de régularisation pour raison médicale de droit commun.

La loi donne en effet aux étrangers gravement malades et ne pouvant bénéficier de soins dans leur pays d'origine le droit à une carte de séjour temporaire. La délivrance d'un visa n'a d'intérêt que pour ceux qui, préférant résider dans leur pays d'origine plutôt qu'en France pendant la durée des soins, disposent de moyens financiers suffisants pour effectuer des allers-retours

²⁹ Instructions consulaires communes adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière des parties contractantes de la convention de Schengen.

réguliers entre les deux pays. Ceci suppose également que l'état de santé de l'intéressé soit compatible avec des voyages répétés. Si ces conditions ne sont pas réunies, seule la délivrance d'une carte de séjour temporaire peut garantir un accès effectif aux soins.

La plupart des dispositions relatives aux visas contenues dans les accords sont donc **soit déjà prévues par le droit commun, soit potentiellement moins favorables que celui-ci, soit n'offrent pas de garanties suffisantes quant à leur application effective par les consulats.**

Grâce à « l'approche globale » des migrations contenue dans ces accords, la France peut proposer aux Etats signataires une contrepartie à ce qui constitue en fait l'enjeu réel des accords : l'augmentation du nombre d'expulsions d'étrangers en situation irrégulière. Les promesses de facilitation quant à l'attribution des visas, tout comme les volets « migration légale » et « aide au développement » permettent à la France de présenter ces accords comme des textes équilibrés et équitables pour les deux parties.

> AVEC LES BALKANS ET L'EUROPE ORIENTALE : DES VISAS EN ÉCHANGE D'ACCORDS DE RÉADMISSION

Des accords ont été conclus entre l'Union européenne et des pays des Balkans occidentaux et d'Europe orientale, dans le but de simplifier et d'accélérer les procédures de délivrance de visas aux ressortissants de ces pays. Mais là encore, **il existe une contrepartie puisque ces accords sont en principe couplés avec la conclusion d'un accord de réadmission.**

Ces accords de réadmission visent à faciliter l'expulsion des personnes en situation irrégulière. Sur la base de ces accords, un État membre de l'Union européenne peut demander au pays signataire de réadmettre sur son territoire tout ressortissant de ce pays et tout ressortissant de pays tiers ayant transité par lui, qui ne remplit pas ou plus les conditions d'entrée et de séjour applicables sur le territoire de l'État membre requérant. Ils fixent des procédures d'identification et d'expulsion des personnes en séjour irrégulier sur le territoire du pays partenaire ou de l'un des États membres et permettent de faciliter le transit de ces personnes.

Les pays aujourd'hui concernés par les accords de facilitation sont la Russie, l'Ukraine, la Moldavie, l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, le Monténégro, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Serbie³⁰. D'après les déclarations du premier président du Conseil européen, l'Union européenne pourrait fixer la date de signature des accords de réadmission et de facilitation en matière de visas avec la Géorgie début juin 2010.

Ces accords, qui concernent **uniquement les visas de court séjour**, prévoient une réduction des frais pour l'ensemble des demandeurs et un encadrement des délais d'instruction des demandes. Pour certaines catégories, principalement les élites, ils prévoient une exonération totale des frais, une simplification des procédures par l'allègement des justificatifs de voyage nécessaires, ainsi que des facilitations pour l'obtention de visas de circulation. Sur ce dernier point, la délivrance de visas de circulation aux élites est de toute façon déjà encouragée par le code communautaire des visas, que les demandeurs soient originaires ou pas d'un pays ayant signé un accord de facilitation.

Si ces accords de facilitation ont constitué un signal fort envoyé par la Commission européenne à ces Etats, leur signifiant que la mobilité de leurs ressortissants était une préoccupation de l'Europe, ils contiennent néanmoins des effets pervers³¹. D'une part parce qu'ils créent **des différences de traitement entre les pays signataires et leurs voisins** qui peuvent générer un sentiment d'injustice et, d'autre part, parce qu'au sein des pays signataires la fracture se renforce entre les élites, qui bénéficient d'une mobilité plus importante, et le reste de la société.

Pour les pays situés aux frontières de l'Europe, comme l'Ukraine, la Moldavie, la Russie et la Géorgie, ces accords ne compensent pas les désagréments qu'ils ont subis du fait de l'extension de la zone Schengen à 9 nouveaux Etats en décembre 2007. Car si les ressortissants des nouveaux Etats membres ont bénéficié d'une liberté de circulation nouvelle dans l'Union, leurs voisins immédiats ont au contraire été touchés par une plus grande rigueur appliquée aux frontières extérieures de l'Europe³². De plus, alors qu'ils pouvaient se rendre facilement dans les pays voisins avant que ceux-ci n'entrent dans l'Union européenne, ils sont désormais soumis aux normes plus contraignantes appliquées par les Etats Schengen³³.

³⁰ Depuis le 19 décembre 2009, les accords de facilitation signés avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine, du Monténégro et de Serbie ne concernent plus que les détenteurs d'anciens passeports car les titulaires de passeports biométriques sont exemptés de visa pour entrer dans l'espace Schengen.

³¹ « La politique de voisinage face au délicat dilemme de la mobilité », Jérôme Boniface et Mara Wesseling, Eipascope 2008/3

³² idem

³³ « Conséquences de l'élargissement de l'espace Schengen », Anita Szymborska

Enfin les ressortissants de ces pays n'ont pas bénéficié des mêmes avantages que leurs voisins macédoniens, monténégrins et serbes, aujourd'hui dispensés de visa pour entrer en Europe alors même que, contrairement à ces derniers, ils sont concernés par la politique européenne de voisinage³⁴ censée leur garantir une relation politique et économique privilégiée avec l'Union européenne, sur la base de valeurs communes.

Dans les accords bilatéraux signés avec les pays d'Afrique ou des Balkans, la France justifie sa politique migratoire répressive et les expulsions d'étrangers en situation irrégulière, par des facilités pour délivrer des visas aux ressortissants de ces pays. Cependant, on constate que certaines facilités sont déjà prévues par les textes français ou européens et que dans les faits elles ne sont pas toujours appliquées.

³⁴ La politique européenne de voisinage s'applique aux voisins immédiats, terrestres ou maritimes, de l'Union : Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Egypte, Georgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Moldavie, Maroc, Territoire palestinien, Syrie, Tunisie et Ukraine. Bien que la Russie soit également un voisin de l'UE, les relations sont fondées sur un partenariat stratégique et non sur la politique européenne de voisinage.

Les procédures particulières

Les procédures de délivrance de visas et leurs évolutions touchent différemment les demandeurs selon leur statut. Ainsi les conjoints de Français, les familles d'étranger en situation régulière en France ou les familles de réfugiés se heurtent à une certaine suspicion et à de nombreux obstacles, malgré leur situation particulière. Longues enquêtes de vérification pour certains, formation linguistique et civique obligatoire dans le pays de départ pour d'autres alors que la formation peut être réalisée en France ou bien encore exigence de pièces justificatives abusive, tout semble fait dans la pratique pour décourager l'immigration familiale.

9. Les conjoints de Français dans la ligne de mire

Dans leurs relations avec les consulats français, les conjoints de ressortissants français se heurtent à des obstacles extrêmement importants, que ce soit lors de la célébration de leur mariage à l'étranger (devant les autorités françaises ou locales), de la transcription de ce mariage, de l'obtention d'un visa en tant que conjoint de français une fois le mariage célébré ou d'un visa en vue de se marier en France. Tout au long des démarches, des vérifications parfois abusives sont opérées, relatives soit aux documents d'état civil soit à la sincérité du mariage, ralentissant d'autant la réunion des familles.

Pourtant, les conjoints de Français devraient bénéficier d'un traitement privilégié car, du fait de leurs attaches familiales, **la loi prévoit pour eux des conditions plus avantageuses que pour les autres demandeurs de visa ainsi que des garanties de procédure spécifiques.**

En théorie, ils sont les seuls à posséder un droit à l'obtention d'un visa puisque la loi fixe de manière limitative les motifs de rejet des demandes de visa « conjoint de Français », ce qui n'est pas le cas pour les autres demandeurs. Ils sont aussi les seuls pour lesquels la loi prévoit que les consulats sont tenus de statuer sur la demande de visa « *dans les meilleurs délais* ». Enfin, sous certaines conditions, la loi leur offre la possibilité de déposer leur demande de visa non pas dans leur pays d'origine mais en France auprès de la préfecture, possibilité qui n'est pas offerte aux autres demandeurs. Ces avantages devraient permettre aux conjoints de Français de rejoindre la France relativement facilement pour y mener leur vie familiale.

Dans la pratique, tout est fait au contraire pour dissuader, empêcher ou ralentir l'arrivée en France des conjoints de Français. Ils sont en effet victimes d'une

suspicion très importante de la part de l'administration française, qui voit en chacun d'eux un fraudeur potentiel, et derrière chaque union un mariage de complaisance.

Dans un rapport d'avril 2008³⁵, le mouvement des Amoureux au ban public dressait un état des lieux des obstacles récurrents rencontrés par les couples. Concernant les pratiques consulaires, il relevait les dysfonctionnements suivants :

> LES DIFFICULTÉS POUR SE MARIER

La délivrance d'un visa à un étranger pour lui permettre de se marier en France avec une personne de nationalité française est aujourd'hui très exceptionnelle. La loi ne prévoit pas l'existence d'un droit au visa en vue d'un mariage, la délivrance de ce document relevant du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Dans l'immense majorité des cas, le visa est refusé, souvent de façon implicite car les consulats ne répondent pas aux demandes. Les couples mixtes sont ainsi obligés de se marier à l'étranger et ensuite d'engager de longues démarches pour obtenir la transcription du mariage, puis la délivrance d'un visa, avant de pouvoir vivre leur vie familiale en France.

Lorsqu'il est célébré hors de France, le mariage entre un Français et un étranger doit être précédé de la délivrance d'un certificat de capacité à mariage. La demande est instruite par le consulat de France dans le pays où doit être célébré le mariage et donne lieu à un entretien avec les futurs époux. Lorsque des « *indices sérieux* » laissent présumer qu'il s'agirait d'un mariage de complaisance, le consulat saisit « *sans délai* » le procureur de la République de Nantes pour qu'une enquête soit diligentée. Certains couples attendent longtemps la délivrance du certificat de capacité à mariage, le procureur étant parfois saisi plusieurs semaines, voire plusieurs mois après le dépôt de la

³⁵ « Peu de meilleur et trop de pire. Soupçonnés, humiliés, réprimés, des couples mixtes témoignent ». Rapport des Amoureux au ban public, avril 2008.

demande au consulat. La saisine du procureur peut en outre intervenir alors même que la sincérité du mariage projeté est attestée.

Une fois le mariage célébré à l'étranger, les époux doivent en obtenir la transcription auprès de l'état civil français. Cette démarche est nécessaire pour que l'étranger obtienne, ensuite, la délivrance d'un visa lui permettant de rejoindre son conjoint en France. De nouveaux dysfonctionnements apparaissent à ce stade de la procédure. La plupart des couples mixtes dont nous avons recueilli le témoignage dénoncent les conditions d'accueil dans les consulats et des entretiens traumatisants et irrespectueux : questions déstabilisantes, remarques blessantes, intrusion de l'administration dans les sentiments et la vie privée, comptes-rendus d'entretiens déformant les réponses fournies, etc... Le second grief tient à la durée d'attente anormalement longue pour obtenir la transcription du mariage et la délivrance du livret de famille. On constate enfin que certains consulats saisissent quasi systématiquement le procureur de la République de Nantes pour faire procéder à une nouvelle enquête sur la sincérité du mariage, augmentant une fois encore le délai d'attente.

> LE VISA DE LONG SÉJOUR : UN DROIT TOUT RELATIF

Pour bénéficier d'un premier titre de séjour en France, l'étranger marié à un Français doit avoir préalablement obtenu un visa de long séjour auprès du consulat de France dans son pays d'origine. **Ce visa est un droit pour le conjoint de Français** sauf en cas de « *fraude, d'annulation du mariage ou de menace à l'ordre public* ». En pratique cependant, rejoindre son conjoint en France s'assimile souvent pour l'étranger à un véritable parcours du combattant... Selon l'article L. 211-1-2 du Ceseda, « *les autorités diplomatiques et consulaires sont tenues de statuer sur la demande de visa de long séjour formée par le conjoint de Français dans les meilleurs délais.* » De nombreux témoignages recueillis montrent qu'en pratique, l'administration fait souvent une application particulièrement souple de cette obligation légale de diligence. De nombreux couples sont ainsi maintenus séparés pendant de longs mois avant de pouvoir mener une vie familiale normale, pour certains, après avoir déjà attendu longtemps la transcription de leur mariage.

En l'absence de réponse à la demande de visa pendant plus de deux mois, cette demande peut être regardée comme ayant été rejetée implicitement. Il faut alors saisir la commission de recours contre les refus de visa puis le Conseil d'Etat d'un « référé suspension ». Pour la majorité des couples qui ont engagé cette procédure, le visa a été délivré quelques jours avant l'audience du

Conseil d'Etat, certainement afin d'éviter à l'administration une condamnation par la justice. Preuve également que le refus relevait plus d'une volonté de faire durer la procédure et de décourager les couples que d'une véritable nécessité juridique.

La durée de traitement des demandes de visa s'explique notamment par le fait que **les consulats font très souvent procéder à une enquête sur la sincérité du mariage, même lorsque les couples sont en mesure de produire de très nombreuses preuves de la réalité de leur relation.** Ces enquêtes, qui sont menées en France auprès du conjoint français par les services de police, prennent généralement beaucoup de temps, aux dépens des conjoints de Français qui doivent attendre plusieurs mois que leur demande de visa reçoive une réponse.

L'article L. 211-2 1 du Ceseda prévoit que le visa long séjour ne peut être refusé aux conjoints de Français qu'en cas de « *fraude, d'annulation du mariage ou de menace à l'ordre public* ». Or le visa est parfois refusé pour des raisons non prévues par la loi, entre autres au motif que le couple n'a qu'à poursuivre sa vie familiale à l'étranger.

En application de l'article L. 211-2 du Ceseda, les refus de visa opposés aux conjoints de Français doivent être motivés, c'est à dire expliciter les raisons du refus. Le grand nombre de refus implicites dont nous avons eu connaissance montre que l'administration ne prête pas toujours attention à cette obligation légale. D'autre part, lorsque la motivation existe, elle peut être très succincte, notamment lorsque les consulats se contentent de mettre en doute la sincérité du mariage, sans préciser les faits qui leur permettent de porter une telle appréciation. Accusés de mariage blanc, les couples ne savent donc pas sur quoi se fonde une telle accusation.

Dans certains cas, un conjoint de Français vivant irrégulièrement en France peut déposer sa demande de visa auprès de la préfecture de son lieu de résidence, qui transmettra cette demande au consulat de France de son pays d'origine. Or de nombreux couples nous ont signalé que leur dossier n'était pas arrivé au consulat, ou qu'il avait été envoyé avec beaucoup de retard. Même si elles savent que les consulats prennent beaucoup de temps pour traiter les demandes de visa, surtout lorsqu'elles viennent de France, certaines préfectures appliquent strictement le principe selon lequel une non réponse pendant plus de deux mois équivaut à un rejet implicite de la demande de visa. L'étranger, qui retombe dans l'illégalité, se trouve dans une impasse : rester en France et ne pas pouvoir obtenir de titre de séjour puisqu'il ne possède pas de visa, ou rentrer dans son pays d'origine et y rester, puisque sa demande de visa est censée avoir été rejetée implicitement.

Selon la loi, les conjoints de Français doivent bénéficier de conditions plus avantageuses pour obtenir un visa. Ce sont même les seuls qui puissent faire valoir un droit à visa. Cependant, là encore dans la pratique, tout est fait pour les décourager : enquêtes sans fin sur la sincérité du mariage, retards récurrents dans le traitement des demandes de visa qui aboutissent parfois au bout de deux mois à un refus implicite, sans justification de ce refus. Dans l'attente de ce visa auquel ils ont droit, les étrangers conjoints de Français se retrouvent donc souvent bloqués, soit dans leur pays d'origine loin de leur conjoint, soit en France, en situation irrégulière.

10. Des familles contraintes d'apprendre le français à l'étranger plutôt qu'en France

Présenté comme une mesure phare de la loi Hortefeux du 20 novembre 2007, le dispositif d'évaluation et la formation linguistique et civique dès le pays d'origine concernent les conjoints de Français et les postulants au regroupement familial qui sollicitent un visa pour la France. Il est mis en œuvre soit par l'OFII, soit par un organisme délégataire.

Les dispositifs d'évaluation et de formation ne sont pas encore généralisés. Leur mise en place se fait progressivement, en commençant par les pays dans lesquels l'OFII dispose d'une représentation, c'est-à-dire la Turquie, le Maroc, le Mali, la Tunisie, le Sénégal et le Canada.

Si l'évaluation du niveau de connaissance des demandeurs en matière de langue française et des valeurs de la République en établit le besoin, **une formation de 40 heures minimum sur 2 mois maximum leur est proposée, l'assiduité aux cours conditionnant la délivrance du visa de long séjour.** A l'issue de la formation, une nouvelle évaluation est réalisée pour fixer, le cas échéant, le nombre d'heures de formation qui devront être effectuées en France dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration.

> DES DÉLAIS SUPPLÉMENTAIRES POUR LA RÉUNION DES FAMILLES

Lors de la phase d'évaluation et de formation, l'autorité consulaire suspend l'instruction de la demande de visa jusqu'à la production de l'attestation de dispense ou d'assiduité du suivi de la formation, pendant une durée pouvant aller jusqu'à 6 mois. Les conjoints de Français et les bénéficiaires du regroupement familial peuvent donc, du fait de l'introduction de ce dispositif,

patienter 6 mois supplémentaires avant de pouvoir rejoindre leur famille en France.

Les textes prévoient pourtant que l'administration doit accorder aux bénéficiaires du regroupement familial « toute facilité pour obtenir les visas exigés³⁶ » et qu'elle est tenue « de statuer sur la demande de visa long séjour formée par le conjoint de Français dans les meilleurs délais³⁷ ». Ce nouveau délai s'ajoute à ceux, déjà longs, appliqués par l'administration : ainsi, le délai légal d'instruction de la procédure de regroupement familial est de 6 mois mais dans les faits il peut atteindre 18 mois dans certaines préfectures.

Du fait de la durée de la séparation familiale qui peut en découler, l'application du dispositif aux jeunes bénéficiaires du regroupement familial âgés de 16 à 18 ans paraît contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant tel que défini par la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE). La Défenseure des Enfants a ainsi estimé, dans son avis sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, qu'il est « peu probable que des jeunes gens, déjà fragilisés par l'absence de leurs parents, puissent, s'ils vivent loin de la capitale de leur pays, subvenir à leurs besoins pendant plusieurs semaines pour suivre cette formation et s'acquitter des frais de dossier exigés. Cette obligation risque de plus, de les mettre en situation de danger durant cette période, s'ils se retrouvent isolés et sans entourage familial. Cette disposition est donc en contradiction avec l'article 9 de la CIDE, dans la mesure où elle introduit un obstacle à l'intérêt supérieur d'un mineur de rejoindre rapidement ses parents ».

Certaines catégories d'étrangers sont dispensées du test. Il s'agit des étrangers ayant suivi leurs études secondaires ou supérieures dans un établissement français ou francophone.

D'autres catégories peuvent être dispensées de la formation uniquement mais doivent tout de même se soumettre au test : les ressortissants originaires de pays en guerre ou frappés par une catastrophe naturelle ou technologique, ainsi que les personnes étant dans l'impossibilité de suivre la formation en raison d'une incapacité physique ou financière, d'obligations professionnelles, de leur âge ou d'un contexte d'insécurité. Ces circonstances, en particulier les faits de guerre ou les catastrophes naturelles, ne dépendent pas de l'étranger et devraient donc s'imposer d'elles-mêmes sans qu'il soit besoin de les démontrer. De plus, il s'agit de cas de force majeure, incompatibles avec le pouvoir discrétionnaire laissé à l'administration d'y répondre positivement ou non...

³⁶ Article 13 de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

³⁷ Article L 211-2-1 alinéa 3 du CESEDA.

De plus les intéressés sont soumis à l'obligation, quelle que soit la gravité de ces circonstances, de subir le test d'évaluation de leurs connaissances qui, malgré l'éventuelle dispense reconnue par la suite pour des motifs par définition légitimes, prolongera encore leur temps d'exposition aux dangers encourus. L'urgence voudrait au contraire que leur soient délivrés au plus vite les visas auxquels leur situation leur donne droit.

> DES FORMATIONS DESTINÉES À INTÉGRER OU À EXCLURE ?

La formation sur les valeurs de la République, qui dure 3 heures, porte sur un ensemble de connaissances relatives à « *l'égalité entre les hommes et les femmes, la laïcité, le respect des droits individuels et collectifs, les libertés publiques, la sécurité et la sûreté des personnes et des biens ainsi que les règles régissant l'éducation et la scolarité des enfants* ».

La durée et le contenu de la formation linguistique dépendent quant à elles des besoins de l'intéressé, déterminés par ses résultats au test. Mais cette formation ne peut être dispensée ni en moins de 40 heures, ni sur une période de plus de 2 mois.

La formation linguistique délivrée dans le pays d'origine plutôt qu'à l'arrivée en France dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) va à l'encontre d'un constat évident selon lequel l'apprentissage d'une langue est plus aisé en situation d'immersion. L'apprentissage de la langue et de la culture du pays d'accueil est un processus qui accompagne – et renforce – l'insertion socioprofessionnelle, et vice versa. La confrontation quotidienne à un environnement français et les échanges avec des personnes de langue française favorisent également l'apprentissage. **Pourtant, ce dispositif impose aux personnes qui sont déjà présentes en France de repartir dans leur pays d'origine pour apprendre le français à l'étranger !** En plus d'être moins complètes et moins longues, les formations linguistiques et civiques dispensées dans les pays d'origine auront donc une efficacité moindre par rapport à celles délivrées en France dans le cadre du CAI. Dans son avis du 20 septembre 2007 sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, la **Commission nationale consultative des droits de l'Homme pointait ainsi l'inutilité du dispositif et y ajoutait le risque d'exclusion de certaines familles** : « *si l'apprentissage du français dès le pays d'origine peut apparaître de prime abord comme une mesure favorisant l'intégration des familles, ce dispositif semble toutefois faire double emploi avec l'obligation qui sera imposée aux bénéficiaires du regroupement familial de conclure un contrat d'accueil et d'intégration (CAI) une fois sur*

le territoire français, contrat qui prévoit lui aussi une formation linguistique et civique. De plus il s'avère peut réaliste dans les faits et aurait au contraire pour conséquence d'exclure un nombre important de migrants ».

> UN BUT AVOUÉ : RÉDUIRE L'IMMIGRATION FAMILIALE

Moins complet, moins long et d'une efficacité relative, ce dispositif semble donc très accessoire. Mais son inutilité n'est pas son plus grave défaut. En instituant des obstacles supplémentaires à la réunion des familles, il impose à ces dernières des délais de séparation aux conséquences préjudiciables et disproportionnées par rapport aux buts poursuivis. La baisse de l'immigration familiale apparaît alors comme un but en soi, le ministère de l'immigration ayant lui-même présenté cette mesure comme ayant un double objectif : une meilleure intégration des migrants mais aussi la réduction de l'immigration familiale. Lors de la présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale le 18 septembre 2007, Brice Hortefeux déclarait : « *C'est un texte simple, lisible, court et concret. Il s'agit de réduire la part prépondérante de l'immigration familiale et de renforcer le parcours d'intégration en France des candidats au regroupement familial. Première mesure, les personnes souhaitant rejoindre la France dans le cadre du regroupement familial, tout comme les conjoints étrangers de Français, seront désormais soumis, dans leur pays de résidence, à une évaluation de leur degré de connaissance de la langue française et des valeurs de la République* ».

De plus, l'accessibilité à l'évaluation et à la formation n'est pas assurée pour tous. D'une part parce que les coûts de transports et d'hébergement peuvent exclure les personnes dont les ressources sont faibles et, d'autre part, parce que le maillage territorial est insuffisant et peut nécessiter de longs déplacements.

L'impossibilité de suivre une formation dans le pays d'origine en raison du coût et/ou des distances entraînera ainsi des refus de délivrance de visa. Mais il est illusoire de penser que les personnes accepteront une séparation familiale... Elles tenteront quand même de venir en France, sans passer par la procédure de regroupement familial, et viendront grossir les rangs des sans papiers, exclus des dispositifs d'insertion.

L'apprentissage du français dès le pays d'origine peut donc apparaître de prime abord comme une mesure favorisant l'intégration des familles, mais ce dispositif pourrait au contraire avoir pour conséquence d'exclure un nombre important de migrants. Et si ces derniers deviennent des sans papiers, leurs chances d'intégration se trouveront automatiquement compromises.

II. Les réfugiés soumis à l'attente et à la suspicion

Contrairement aux autres étrangers, les personnes qui bénéficient du statut de réfugié et de la protection subsidiaire en France ne sont pas soumises aux conditions de ressources et de logement exigées dans le cadre du regroupement familial pour être rejointes par leur famille. La convention de Genève, les directives européennes³⁸ et la jurisprudence³⁹ ont en effet consacré le droit, pour les membres de la famille du réfugié, de disposer du même statut en France que ce dernier. En conséquence, lorsqu'un réfugié souhaite faire venir son conjoint et ses enfants de moins de 19 ans, il lui « suffit » de solliciter pour eux un visa, à l'instar des membres de familles de Français.

Pendant des années, cette procédure a été un exemple de transparence et de rapidité. La sous-direction des réfugiés et apatrides du ministère des Affaires étrangères, qui en assurait la gestion, se montrait particulièrement réactive, informant les demandeurs ou les associations de l'avancement des procédures, voire les accélérant lorsqu'il existait des motifs de sécurité. Mais cela n'a pas duré...

> LE GRAND REVIREMENT DE 2002

En 2002, un rapport interne au ministère des Affaires étrangères, particulièrement critique sur cette procédure a été rendu public. Le directeur des Français à l'étranger de l'époque insistait sur la fraude documentaire, les déclarations mensongères ou encore l'absence de tests osseux ou d'ADN pour vérifier l'âge ou la filiation des postulants :

Extrait du rapport de Jean Paul Lafon⁴⁰

« Cette procédure fait l'objet de certains abus : la vérification des actes d'état civil n'a guère de sens dans la plupart des pays de l'Afrique occidentale et dans de nombreux pays asiatiques (Bangladesh, Inde, Sri Lanka). Déjà, de nombreux actes d'état civil dressés

par l'OFPPRA sont établis sur la base de déclarations. Les pratiques de fraude documentaire et de corruption ne permettent guère de lutter contre les usurpations d'identité ou les déclarations mensongères relatives notamment à l'âge des requérants. A la différence de certains de

nos partenaires de l'Union européenne (Allemagne, Pays-Bas), nos postes consulaires ne sont pas autorisés, en cas de doute, à demander des tests osseux ou d'ADN pour vérifier respectivement l'âge ou la filiation des requérants ».

Cette stigmatisation a conduit à un revirement complet sur les demandes de visa des familles des réfugiés, dont la gestion a notamment été transférée du bureau des familles de réfugiés à la sous-direction des visas de Nantes, littéralement inaccessible. Mais c'est surtout la lenteur et la suspicion généralisée qui ont transformé en cauchemar le parcours administratif des réfugiés.

> UNE NOUVELLE ET BIEN ÉTRANGE PROCÉDURE ADMINISTRATIVE

La procédure de demande de visa pour les familles de réfugiés n'est fixée par aucun texte, ni par un décret, ni même par une circulaire. Elle s'effectue en plusieurs étapes.

Avant 2009, le réfugié devait envoyer un courrier précisant l'état civil des personnes concernées, leur adresse et si elles possédaient ou non un passeport. Ce courrier devait être accompagné d'une décision d'accord relatif au statut de réfugié ainsi que d'un titre de séjour en France. Le ministère en accusait alors réception et indiquait qu'il vérifiait la composition familiale déclarée auprès de la division de la protection de l'OFPPRA avant de demander au consulat du pays concerné de convoquer les intéressés.

Cette procédure générait une première source d'attente pour les réfugiés, car il n'était pas rare que cette vérification prenne de longs mois. En effet, bien que l'OFPPRA répondait relativement rapidement au ministère, en moyenne dans un délai d'un mois, le ministère pouvait mettre plusieurs semaines, voire plusieurs années, pour fixer à la famille un rendez-vous précis – véritable sésame ! – pour entrer dans les services consulaires et y déposer leur demande.

³⁸ Directives 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial et 2004/83 du 29 avril 2004 relative au statut de la protection internationale.

³⁹ Arrêts AGYEPONG du 2 décembre 1994 et Gomes Barreto du 21 mai 1997.

⁴⁰ « Droit d'asile, le texte du rapport », L'Express, 10 janvier 2002.

Or, sans que cela ne fût annoncé, l'étape de la demande préalable au ministère a été supprimée en août 2009.

Désormais, les familles doivent donc se présenter directement auprès des consulats français pour solliciter les visas long séjour. Mais cela ne règle aucunement la difficulté d'accéder à l'intérieur des consulats pour déposer une demande de visa. En effet, les tentatives pour déposer une demande sans ce rendez-vous qui était fixé par le ministère sont vouées à l'échec ou soumises à des passe-droits monnayés auprès d'agents locaux. Et les familles de réfugiées, dont certaines doivent se cacher, sont parfois contraintes d'entreprendre un long voyage pour se rendre à un poste consulaire et s'exposer ainsi à de possibles persécutions.

Si elle arrive toutefois à entrer au consulat, la famille doit remplir une demande de visa long séjour et fournir, pour chaque personne, une photographie d'identité récente et un passeport d'une validité supérieure d'au moins trois mois à celle du visa sollicité. **Or, il est parfois difficile à des proches de proscrits de se voir délivrer un passeport en bonne et due forme par les autorités qui les persécutent !** Cette exigence est abusive car un décret prévoit la possibilité de délivrer un laissez-passer aux familles de réfugiés⁴¹.

Autre obstacle pour les familles : **s'acquitter de la taxe pour visa long séjour de 99€**, montant prohibitif pour les personnes qui ont souvent dû fuir leur région d'origine et que ne peut bien souvent supporter le réfugié en France.

> DES EXIGENCES ABUSIVES QUI PEUVENT RENDRE LES DEMANDES DE VISA IMPOSSIBLES

Dans la pratique, les consulats ne distinguent pas les familles des réfugiés des autres catégories d'étrangers souhaitant rejoindre un membre de famille en France. Ils exigent ainsi des familles des réfugiés des documents d'état-civil qui ne peuvent pas toujours être obtenus, soit en raison des dysfonctionnements de l'état civil, soit parce qu'il reviendrait au réfugié lui-même de les demander. Mais comment celui-ci pourrait-il prendre le risque de se rendre dans son pays et de s'exposer à nouveau aux persécutions ?

Certains attendent donc pendant 2 ans, 5 ans ou jusqu'à plus de 10 ans que la démarche aboutisse. Et bien souvent, le droit d'être rejoint par leur famille leur est dénié pour des motifs de forme : parce qu'il manque une signature sur un acte de naissance ou que le formulaire sur lequel il a été établi n'est pas conforme à la dernière loi du pays, parce qu'il y a une rature ou un grattage sur

un document, parce qu'un « expert » a jugé que l'enfant était trop petit pour son âge, etc.

L'inorganisation, la corruption, la mauvaise tenue des registres, l'absence ou l'inadaptation de l'informatique, **tout concourt à ce que les documents d'état civil ne soient pas réguliers** : lorsqu'un acte de naissance est frappé avec une antique machine à écrire, que le dactylo est peu habile ou change tous les jours à la mairie, que les fautes de frappe ne sont pas rares et sont rectifiées par grattage ou surcharge... Pour le consulat, tout ceci peut constituer un document apocryphe, prouver la fraude et, puisque fraude il y a, entraîner le rejet de la demande de visa.

Malheurs aux réfugiés qui, pour fuir persécution, prison et torture, ont dû abandonner leurs enfants et se trouvent maintenant dans les pires difficultés pour les retrouver !

Au bout de cinq ans de procédure, le consulat rejette, sans preuve probante, la demande de visa de Mme M. au motif du caractère prétendument frauduleux des actes d'état civil.

En septembre 2000, Mme M. arrive en France après avoir fui la République Démocratique du Congo.

Elle dépose une demande d'asile en octobre 2000 et obtient le statut de réfugié en janvier 2003.

Le mois suivant elle dépose une demande de rapprochement familial auprès du ministère des Affaires étrangères pour son époux et ses enfants. Presque un an plus tard, en décembre 2004, elle reçoit un courrier l'informant de la transmission de sa demande à l'ambassade de France à Kinshasa et de la convocation prochaine de sa famille par les services consulaires. Après plusieurs tentatives infructueuses pour faire enregistrer la demande de visa, la famille de Mme M. a finalement pu la déposer en mars 2008. En octobre 2008 ils reçoivent une réponse négative au motif que les actes d'état civil présentés seraient frauduleux et que des anomalies auraient été observées lors des auditions des membres de la famille de Mme M. Après un recours devant la commission des recours contre les refus de visa resté sans réponse, le Conseil d'Etat a été saisi. En juin 2009, il a suspendu la décision de refus de refus et a enjoint la commission des recours contre les refus de visa de réexaminer le dossier estimant qu'il existe un doute sérieux sur le caractère frauduleux des actes d'état civil, mis en cause par le consulat.

Au-delà de ces « vices » matériels, différents écueils expliquent les réticences des administrations consulaires. Bien des pays ont des usages administratifs

⁴¹ Article 8 décret du 30 décembre 2004.

non compatibles avec les nôtres : dans celui-ci, l'enregistrement d'une naissance ne se fait que lorsque l'on a besoin de l'acte d'état civil (inscription scolaire, établissement de passeport, etc.) ; dans celui-là, la célébration et l'enregistrement d'un mariage ne se font pas

recrutent même des avocats locaux chargés de procéder aux enquêtes. Et bien que le Conseil d'Etat ait récemment mis en doute le sérieux de ces enquêtes, elles demeurent à l'origine de nombreux refus de visa pour caractère apocryphe des documents.

Extrait de la décision du Conseil d'Etat, n° 325949, 29 mars 2010.

« Considérant que le ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire soutient que le motif de la décision contestée est tiré de ce que les documents produits par les requérants à l'appui de la demande de visa présentée pour leurs enfants allégués, Alam et Razus D, sont des faux et qu'ainsi leur filiation n'est pas établie ; que ce motif repose sur un rapport d'enquête établi par un avocat bangladais mandaté par les autorités consulaires françaises afin de vérifier l'authenticité de ces documents d'état civil, lequel conclut que ceux-ci étaient des faux ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier en premier lieu que ce rapport concluait également au caractère faux de l'acte de mariage produit alors même que le ministre reconnaît l'authenticité du mariage des requérants ; qu'en

deuxième lieu, selon la mission d'enquête commune à l'Office français des réfugiés et apatrides et à la commission des recours des réfugiés, menée au Bangladesh du 15 septembre au 6 octobre 2005, la déclaration de naissance n'a été rendue obligatoire au Bangladesh que par une loi du 7 décembre 2004 et que les naissances antérieures, comme celles d'Alam et Razus D, pouvaient être attestées par des agents de mairie ; que les actes produits par les requérants à l'appui de leur demande afin d'établir la filiation d'Alam et Razus D présentent une telle forme ; qu'en troisième lieu, le rapport remis aux autorités consulaires françaises conteste l'authenticité des certificats d'état civil établis pour Alam et Razus D sur la base uniquement des affirmations d'un agent municipal sans que l'auteur du rapport ait cru utile de mener

une enquête ; qu'enfin, M. A et Mme C ont, depuis leur arrivée en France, constamment fait état de leurs deux enfants, Alam et Razus, laissés auprès de leur famille au Bangladesh ; que la demande adressée à l'Office français des réfugiés et apatrides (OFPRA) puis à la commission des recours des réfugiés indiquait ainsi qu'ils étaient parents de ces enfants ; que les requérants établissent également, par des envois d'argent au Bangladesh, avoir veillé sur eux ; que par suite, dans les circonstances de l'espèce, la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France a commis une erreur d'appréciation en estimant que la filiation des enfants Alam et Razus D avec les requérants n'était pas établie ; que dès lors, M. A et Mme C sont fondés à demander l'annulation de la décision attaquée ».

auprès de la mairie mais d'offices spécialisés indépendants et multiples... Dans d'autres encore, plusieurs calendriers sont en vigueur. Certains pays ne retiennent que l'année de naissance, d'autres assimilent l'adoption à une parenté biologique, en particulier lorsqu'elle est assurée par la sœur d'un parent décédé... Sans compter les pays où les registres d'état civil ont disparu dans la guerre civile !

Dans de nombreux pays de provenance des réfugiés où l'état civil est inexistant ou connaît de graves carences, les **documents d'état civil produits par les familles de réfugiés font systématiquement l'objet d'une enquête pour vérification**. D'après la loi, ces vérifications peuvent durer 8 mois mais, dans les faits, elles vont souvent au delà de ce délai légal. Ces enquêtes sont particulièrement pointilleuses, les consulats vérifiant souvent l'authenticité de tous les documents y compris ceux déjà contrôlés par l'OFPRA. Pour ce faire, certains consulats de France, comme au Bangladesh,

Dans certains consulats, **tout se passe comme si l'administration devait désespérément faire face à une avalanche de fraudeurs** et que pour la repousser, tous les prétextes étaient bons. Tout se passe comme si le rôle du consulat n'était pas de déterminer si la famille est authentique, mais d'abord et avant tout de la refouler en se limitant à invoquer une fraude sans même l'établir.

Pourtant, **il est peu probable qu'une personne reconnue réfugiée triche en la matière quand le réfugié a déclaré ses liens familiaux dès les toutes premières démarches de demande d'asile et que son parcours et son histoire ont été rigoureusement vérifiés par l'OFPRA ou la CNDA**. Il serait absurde et invraisemblable de chercher à faire venir un conjoint et des enfants autres que les siens.

Cette affirmation est confirmée par le très fort taux de délivrance de visas, lorsqu'une procédure contentieuse est engagée : dans 80 % des cas que nous avons suivis,

le ministère a ordonné lui-même cette délivrance avant l'audience, reconnaissant implicitement que les motifs du rejet par le consulat n'étaient pas défendables. **Mais, avant cette délivrance, la famille aura subi la grande souffrance d'années de dislocation...**

Mme J. est haïtienne, elle a deux enfants de 14 et 17 ans. Son mari a été tué à cause de son engagement politique dans un parti chrétien. Elle-même menacée de mort, elle a dû fuir son pays et est en France depuis 2002.

Elle tente depuis de faire venir ses deux enfants. Cependant les visas lui sont refusés car elle n'est pas en mesure de présenter les extraits de naissance remis lors des déclarations de naissance. Or ces documents ont disparu lors de l'assassinat de son mari. Ses deux enfants sont donc livrés à eux-mêmes, hébergés par un oncle dans l'attente de la délivrance des visas.

Au retour de l'école, sa fille a été violée et est tombée enceinte. Face à ce changement de situation, le ministère de l'Immigration a été interpellé, en vain. Le bébé est né, mais faute d'hospitalisation, il est décédé quelques jours plus tard.

Quand est survenu le séisme, les promesses du Président de la République ont suscité un nouvel espoir. Pourtant, rien ne bouge. Mme J. et ses filles ne peuvent que se téléphoner, désespérément, jour après jour. Ni la détresse manifeste de la mère, ni le viol de son enfant, ni la mort du bébé, ni le traumatisme du séisme, ni les nombreuses interventions de toutes parts n'auront ébranlé la conviction consulaire. La seule chose qui compte est l'acte de naissance original.

Madame F. est une réfugiée mauritanienne qui a du quitter son pays en 2000 et a été reconnue réfugiée 2 ans plus tard. Depuis, elle essaie désespérément d'obtenir des visas pour ses deux filles, nées en 1992 et 1995. Elle a présenté pour cela des extraits de naissance anciens puis, à la demande de l'ambassade, des extraits nouveaux établis selon le système RANVEC, censé supprimer toute fraude grâce à un logiciel évolué. Pour son malheur, quelque chose ne semble pas conforme dans les extraits RANVEC qu'elle a remis. Toutes les personnes, services sociaux, ONG qui ont suivi Madame F. sont absolument convaincues de l'authenticité de sa démarche et sont intervenues en sa faveur. Le système RANVEC, réputé infaillible, est de toute évidence sujet à erreur, puisqu'il est en cours de réforme et que le Directeur de l'Etat civil mauritanien lui-même le dit et reconnaît que cela a porté préjudice à de nombreux citoyens ; il suffit d'ailleurs de connaître un peu la

manière dont le fichier a été établi pour comprendre que des données erronées ont pu être introduites lors de son établissement, que la numérotation a changé, etc. Peu importe : le consulat a dit que les extraits RANVEC n'étaient pas conformes. Au bout de 8 ans, Mme F. attend et espère encore !

Madame I. est guinéenne ; elle a quitté son pays en 2000. Depuis que le statut de réfugiée lui a été reconnu, en 2003, elle a demandé à être rejointe par sa fille unique qui avait alors 10 ans. Malheureusement pour elle, un « médecin accrédité auprès de l'ambassade » a jugé sa fille trop petite pour son âge et le visa a été refusé au motif qu'elle ne pouvait être sa fille. La petite taille de l'enfant s'expliquait par la petite taille de ses deux parents et par sa malnutrition. Pourtant, il aura fallu aller jusqu'au Conseil d'Etat pour qu'enfin, les visas soient délivrés à l'approche de l'audience, le consulat reconnaissant implicitement l'identité de l'enfant. L'avis d'un médecin accrédité, mais pas très expert, aura donc maintenu pendant 5 ans la mère et la fille dans un éloignement douloureux et destructeur pour la santé de l'enfant.

Monsieur B., réfugié guinéen, a quitté son pays en 2004, et la demande de visa a été rejetée au motif que ses « documents d'état civil étaient sans valeur probante sur mariage et filiation ». Aucune précision n'était apportée sur ce qui ne convenait pas. Après des années de procédure, quelques jours avant l'audience au Conseil d'Etat, le ministère de l'Immigration annonce avoir donné pour instruction au consulat de délivrer les visas permettant à la famille de se retrouver enfin, après 5 ans d'attente et de temps perdu.

> UNE RÉFORME NÉCESSAIRE MALHEUREUSEMENT AVORTÉE

En juin 2009, lors un colloque du Haut Commissariat aux Réfugiés, le ministre avait annoncé une réforme de cette procédure. **Mais en dehors de la suppression de l'étape préliminaire de vérification par le ministère de l'Immigration, rien n'a été fait pour simplifier les démarches des familles des réfugiés.**

Au contraire, depuis juillet 2009, les aides qui étaient fournies par l'OFII pour financer les billets d'avion en cas d'attribution du visa ont été purement et simplement supprimées.

Concernant la question de l'état civil, les responsables consulaires qui refusent les visas se bornent à appliquer les consignes ministérielles sur la conformité des documents. Mais elles se révèlent particulièrement

inadaptées à la situation des familles de réfugiés dans des pays en guerre ou des régimes dictatoriaux qui peuvent continuer de persécuter un opposant en refusant de délivrer à sa famille les documents nécessaires à leur départ. Il n'en reste pas moins que les familles concernées sont de vraies familles qui souffrent de leur dislocation, autant que souffriraient des familles françaises, et que leur opposer des motifs purement formels conduit à des situations inhumaines et insupportables. D'autant que d'autres moyens de preuves sont disponibles. Tant l'article 11 de la directive européenne relative au droit au regroupement familial⁴², que la jurisprudence du Conseil d'Etat⁴³ disposent que la filiation peut être établie par tout moyen : envois d'argent, suivi familial, témoignages, preuves de rencontres, etc.

Il est donc urgent et indispensable que les consulats changent de méthode vis-à-vis des familles de réfugiés. L'OFPPA qui a pour mission d'assurer, en liaison avec les autorités administratives compétentes, le respect des garanties fondamentales intéressant la protection des réfugiés sur le territoire de la République doit être l'interlocuteur des consulats. Et les documents tenant lieu d'acte d'état civil délivrés par l'OFPPA doivent être pris en compte par les consulats.

12. Des étrangers en situation régulière empêchés de revenir en France

En 2009, plusieurs étrangers en situation régulière en France ont été empêchés de revenir sur le territoire français à la suite d'un séjour dans leur pays d'origine. Ils ont été bloqués à l'aéroport par les compagnies aériennes leur refusant l'accès à l'avion, ou placés en zone d'attente par la police aux frontières à leur arrivée en France, au motif qu'ils n'étaient pas en mesure de présenter un visa. Ils étaient pourtant titulaires d'un récépissé de demande de titre de séjour ou d'une autorisation provisoire de séjour (APS) délivrés par une préfecture française avant leur départ pour l'étranger !

> VICTIMES D'UN MANQUE D'INFORMATION

Etant en situation régulière, ils pensaient logiquement pouvoir rejoindre la France munis de leur seul titre de séjour provisoire puisqu'aucune administration n'avait

pris soin de les informer qu'une nouvelle note interne datée du 25 mai 2009⁴⁴, puis une circulaire non publiée de juillet 2009, avaient modifié la donne.

Ces textes précisait en effet que les titulaires d'un récépissé de première demande de titre de séjour, ainsi que les titulaires de certaines autorisations provisoires de séjour, devaient solliciter un visa pour revenir en France. **Or, ces personnes n'étaient aucunement assurées d'obtenir ce visa et encore moins de se le voir délivrer dans le délai de validité de leur titre de séjour, avec pour conséquence de perdre leur droit au séjour en France.**

Quelques jours de vacances dans le pays d'origine pouvaient ainsi vite tourner au cauchemar quand les intéressés découvraient qu'ils ne pourraient peut-être pas regagner la France pour retrouver leur famille, leur travail, leur logement et que, s'ils y parvenaient, ils se retrouveraient peut-être en situation irrégulière. C'est ainsi que des conjoints de Français ou des personnes malades dont l'état de santé nécessitait des soins en France se sont retrouvés coincés dans leur pays d'origine ou en zone d'attente. (*voir encadré page 50*).

> L'ESPOIR DE PRATIQUES PLUS JUSTES ET PLUS LÉGALES

Outre les conséquences désastreuses que les nouvelles pratiques issues de ces textes ont pu avoir pour les intéressés, elles étaient contestables à plusieurs égards. Premièrement parce que les personnes n'étaient pas informées des risques encourus en cas de séjour à l'étranger. Deuxièmement parce que cela revenait à les « assigner à résidence » en France en leur interdisant d'exercer leur liberté de circulation pour se rendre dans leur pays d'origine, qui plus est sur des périodes pouvant être très longues. Certaines préfectures maintiennent en effet les étrangers sous récépissé ou sous autorisation provisoire de séjour (APS) pendant des durées tout à fait excessives : concernant les récépissés, cette durée correspond théoriquement à la durée d'instruction de la demande de titre de séjour qui est fixée à quatre mois par la loi mais qui dans les faits peut durer plusieurs années ; quant aux APS, elles sont parfois délivrées abusivement par des préfectures en lieu et place d'une carte de séjour temporaire, titre moins précaire qu'une APS et ouvrant davantage de droits, dont celui de circuler librement.

⁴² Article 11 de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial : « Lorsqu'un réfugié ne peut fournir les pièces justificatives officielles attestant des liens familiaux, l'État membre tient compte d'autres preuves de l'existence de ces liens, qui doivent être appréciées conformément au droit national. Une décision de rejet de la demande ne peut pas se fonder uniquement sur l'absence de pièces justificatives ».

⁴³ CE, Juge des référés, 28 septembre 2007, n° 307410 et 308826

⁴⁴ Cette note est consultable à l'adresse : <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/files/2009/09/note-25-05-09-recepisse1245582930.1253170309.doc>

« Indésirables dans l'Hexagone malgré leur droit de séjour », Journal Libération, Catherine Coroller, 10 août 2009.

« Des étrangers autorisés à résider en France et partis en toute quiétude en voyage se voient refuser l'entrée du pays au retour.

Ils sont titulaires d'une autorisation provisoire de séjour (APS) ou d'un récépissé de première demande de titre de séjour. Aux yeux de la loi, ils sont donc autorisés à résider en France. Peuvent-ils pour autant en sortir et y revenir ? La question est là. Depuis le 25 mai, ces étrangers en situation régulière risquent de se retrouver bloqués en dehors des frontières de l'Hexagone. C'est ce qui vient d'arriver à une Algérienne traitée en France pour un cancer dont nous reproduisons le témoignage :

« Je suis traitée en France depuis vingt mois pour une tumeur du pancréas. On a découvert la maladie en Algérie mais ça ne se soigne pas là-bas. Ma famille a pris rendez-vous pour moi à l'hôpital Saint-Antoine à Paris. Le professeur m'a dit : "D'accord, on vous prend en charge." On m'a donné une autorisation provisoire de séjour (APS) de trois mois, puis de six mois, là on doit m'en donner une d'une année. Fin mai, les médecins ont décidé de me faire suivre un traitement beaucoup plus fort pendant six mois sans interruption. La chimio devait commencer le 9 juin. J'ai décidé, avant le début du traitement, d'aller passer une semaine en Algérie. Quand je suis arrivée à l'aéroport d'Alger pour le retour, le 7 juin, on m'a dit qu'avec une APS, je ne pouvais pas rentrer en France et qu'il fallait un visa. Pendant ces vingt mois, j'avais pourtant voyagé cinq à six fois avec cette autorisation. J'ai déposé mon dossier avec les radios et tout au consulat. J'ai payé 6 000 dinars. Et j'ai attendu. Au bout de quinze jours, j'ai reçu un petit bon comme quoi j'avais payé les 6 000 dinars avec un coup de tampon marqué "visa refusé". Pas d'explications. Le médecin de Saint-Antoine a fait une lettre disant que j'étais atteinte d'une maladie très

grave dont le traitement ne pouvait être interrompu. Cela n'a rien donné. J'ai attendu plus de deux mois. Mes parents, en France, ont fait des démarches. En Algérie, on ne me disait pas tout, on me répétait : "Ça va marcher, le visa va arriver." Et puis, le consulat m'a appelée en disant : "Venez chercher votre visa." Je suis arrivée à Paris le 2 août. Mon traitement a repris le 4. En deux mois j'ai perdu 8 kilos. Avant, j'avais des douleurs épisodiques, là je me réveille avec la douleur et je m'endors avec elle. Les médecins doivent faire un bilan complet pour voir comment ma maladie a évolué. S'ils me disent que mon état est stationnaire, ce serait déjà pas mal, mais s'ils me disent que la maladie s'est aggravée, je ne serai vraiment pas contente.»

Conseil d'Etat

Jusqu'à-là, c'était un peu la loterie. D'après l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé), la police aux frontières (PAF) d'Orly était connue pour remettre dans l'avion les étrangers titulaires de documents de ce type, celle de Roissy, non. Saisi à plusieurs reprises, le Conseil d'Etat avait répondu qu'un visa n'était pas nécessaire. En décembre 2006, la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur se tourne vers le service juridique du Conseil de l'Union européenne. Réponse : *« Pour être autorisé à pénétrer dans l'espace Schengen après en être sorti, un étranger dans cette situation doit pouvoir produire un visa lors du contrôle à la frontière »*. Le responsable de la PAF demande ensuite confirmation au ministère de l'Immigration. *« Il résulte [de la réponse des services d'Eric Besson] l'exigence stricte du visa consulaire »*, conclut-il dans sa note. Le 25 mai, la PAF fait passer la consigne à ses services, et à ses homologues étrangers. Elle en aurait également informé les préfetures, charge à

elles de prévenir ceux à qui elles délivrent des autorisations provisoires de séjour ou des récépissés de première demande de titre de séjour. Celles-ci répercutent-elles la consigne ? *« Personne ne m'a rien dit, si on m'avait prévenue, je ne serais pas partie »*, affirme l'Algérienne malade. Selon l'Anafé, des dizaines d'étrangers se trouveraient piégés en dehors des frontières de la France. Or, non seulement, ils n'ont pas la garantie que le consulat va effectivement leur délivrer un visa, mais ils risquent de voir leur attestation provisoire expirer. L'un d'entre eux, un Egyptien, compagnon d'une Française avec laquelle il a un enfant de 8 mois, a été bloqué trois semaines au Caire, et est revenu en France jeudi après que les associations ont tapé du poing sur la table.

« Absence d'information »

Les associations, justement, réagissent. Le 23 juillet, l'Anafé a saisi le Conseil d'Etat d'une requête d'urgence, dite en «*référé suspension*» de la note du 25 mai. *« Il est frappant de constater l'absence d'information à destination des personnes en situation régulière concernées, qui ont donc quitté le territoire français en toute quiétude, sans jamais avoir été informées jusqu'à peu du changement de pratique et du piège qui se refermerait sur eux »*, s'indigne-t-elle. Dans son malheur, la malade algérienne a eu de la chance par rapport à tous les étrangers qui risquent de se retrouver loin de France et sans possibilité de se défendre. Elle a été soutenue par le Comité médical pour les exilés (Comede) et le Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti). Saisi en urgence de son cas, le Conseil d'Etat avait fixé l'audience au vendredi 31 juillet. Miracle, douze heures après le dépôt de la requête, son visa lui était délivré.

Face à ce changement de pratiques et à la multiplication des placements en zone d'attente d'étrangers en situation régulière, l'Anafé (Association nationale d'assistance aux frontières des étrangers) a décidé en juillet 2009 de contester la note du 25 mai 2009 et a demandé sa suspension.

Dès le début de l'audience au Conseil d'Etat, l'avocat des ministres de l'Immigration et de l'Intérieur a annoncé que de nouvelles instructions ministérielles seraient prises, abrogeant les anciennes⁴⁵.

Quelques jours plus tard, une circulaire datée du 21 septembre 2009 paraissait effectivement. Tenant compte des dispositions du Code frontières Schengen entré en vigueur le 13 octobre 2006⁴⁶ et de la jurispru-

dence du Conseil d'Etat, **cette circulaire reconnaît que les étrangers titulaires d'un récépissé de demande de renouvellement de titre de séjour et les titulaires d'une APS (sauf APS asile) peuvent entrer dans l'Espace Schengen sans avoir à solliciter de visa.** Désormais, seuls les étrangers titulaires d'un récépissé de demande de première délivrance de titre de séjour et les titulaires d'une APS délivrée dans le cadre d'une demande d'asile doivent donc présenter un visa.

Reste à espérer que ces derniers seront informés par la préfecture de la nécessité de solliciter un visa pour revenir en France, afin que les situations dramatiques que l'on a connu l'année dernière ne se reproduisent pas.

« L'imagination au service de la politique du chiffre : et si on refoulait les étrangers en situation régulière ? » Communiqué de l'ANAFÉ, 2 juillet 2009.

Depuis une note de la direction centrale de la police aux frontières du 25 mai 2009, les personnes qui résident en France avec un document de séjour de courte durée et qui ont le tort de quitter le territoire pour quelques jours se voient systématiquement refuser tout retour.

Ces personnes sont refoulées dans leur pays de provenance ou d'origine (peu importe qu'il s'agisse de demandeurs d'asile). Elles sont supposées y demander un visa, dont on sait parfaitement qu'elles ne l'obtiendront jamais. Alors que les règles légales n'ont aucunement changé et qu'ils n'ont jamais été avertis de ce changement de pratiques, les intéressés ont ainsi la surprise, lorsqu'ils veulent rentrer chez eux, de se voir aussitôt

refoulés à peine débarqués de l'avion.

Le Conseil d'Etat s'est déjà prononcé, depuis plusieurs années, sur la parfaite illégalité de ces pratiques, qui viennent d'ailleurs d'être à nouveau condamnées par la justice en tant que violation grave et manifestement illégale de la liberté fondamentale d'aller et venir. Pour autant, imperturbablement, et quotidiennement, la police aux frontières (PAF) continue de violer la loi.

L'association malienne des expulsés (AME) vient d'annoncer une procédure contre les compagnies Air France et Aigle Azur qui appliquent en amont ces nouvelles directives et empêchent les personnes concernées de monter à bord pour rentrer chez elles.

L'effet, sinon l'objet, de ces pratiques, est simple : "faire du chiffre" au titre des refus d'entrée, et interdire tout retour sur le territoire de personnes qui y vivent tout à fait régulièrement, bien souvent y travaillent, y ont leur famille. Elles doivent être rapprochées de celles des préfectures françaises qui multiplient la délivrance de récépissés ou autorisations précaires au détriment des titres de séjour en bonne et due forme auxquels les personnes ont droit. Il n'est ainsi pas rare de rencontrer des étrangers titulaires depuis plusieurs années de récépissés ou d'autorisation provisoire de séjour (APS) renouvelés.

L'Anafé prépare un recours contre la note du 25 mai qui systématise ce déni de droit.

⁴⁵ Voir les deux billets consacrés à ce sujet sur le blog « Combats pour les droits de l'Homme » :
- <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/2009/09/17/refoulement-des-avec-papier-aux-frontieres-recul-des-ministeres-a-laudience-abrogation-de-la-note-dcpaf-du-25-mai-2009/>
- <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/2009/09/23/refoulement-aux-frontieres-des-reguliers-une-abrogation-opportuniste/>

⁴⁶ Articles 5 point 1 b°, 7, 13 et 2 § 15 du Code frontières Schengen.

Du fait de l'imprécision de la réglementation en la matière, la procédure de délivrance de visa est particulièrement floue et opaque. Absence d'information ou diffusion d'informations erronées, délais d'attente très variables, absence de justification des décisions de refus... la liste des dysfonctionnements est longue. Et les évolutions récentes, telles que la fusion du visa et du titre de séjour ou la formation linguistique et civique, renforcent encore le rôle des consulats, dans la mesure où les demandeurs doivent se soumettre, avant même leur arrivée en France, à davantage de contrôles.

Par leurs pratiques abusives, certains consulats, administrations françaises censées garantir un certain nombre de principes propres à un Etat de droit, méprisent les droits des étrangers venus à leurs guichets faire une demande de visa. Surtout, le coût, la longueur de la procédure et le sentiment d'être face à des décisions arbitraires dissuadent efficacement les candidats au voyage.

Les observations menées par La Cimade dans six pays aux profils différents démontrent d'ailleurs cette tendance.



deuxième partie
Rapports de mission

Pour comprendre la politique de délivrance des visas de la France, il ne suffit pas d'analyser les textes juridiques français et européens qui sont censés l'encadrer. Il faut observer ce qui se joue sur le terrain, dans les consulats de France à l'étranger, car ceux-ci gardent une marge d'autonomie importante pour appliquer la réglementation.

La Cimade a donc décidé de mener des missions d'observation dans six pays : Le Mali, le Maroc, le Sénégal, l'Ukraine, la Turquie et l'Algérie.

Ils ont été choisis parce que chacun d'entre eux, pour des raisons différentes, est représentatif de la politique de délivrance des visas et des évolutions qui la traversent actuellement.

Ils entretiennent tous des relations particulières avec la France ou l'Europe : le Maroc, l'Algérie, le Mali et le Sénégal en raison des liens historiques ; la Turquie et l'Ukraine du fait de leur rapports spécifiques avec l'Union européenne.

Et ces liens se ressentent fortement dans la demande de visa pour la France puisque le Maroc, l'Algérie, la Turquie et l'Ukraine sont classés parmi les dix consulats de France au monde qui délivrent le plus de visas.

Leurs spécificités nous ont permis de mesurer à quel point les variations dans le profil des demandeurs d'un pays à l'autre entraînaient un traitement différent de la part des consulats. Les taux de refus de visas dans les pays concernés sont en effet extrêmement variables (bien inférieurs à la moyenne en Ukraine, le plus élevé au monde en Algérie) et liés à ce que la France et l'Union européenne qualifient de « risque migratoire ».

L'observation de la mise en place, à des degrés et des stades divers, de nouveaux dispositifs, nous a également permis d'établir des comparaisons et de cerner leurs risques ou leurs avantages pour les demandeurs. Certains pays étudiés sont en effet précurseurs en matière de visas biométriques, d'externalisation d'une partie de l'instruction des dossiers (l'Algérie et la Turquie étant des pays pilotes qui expérimentent l'externalisation avant sa généralisation) ou concernant la formation linguistique et civique (le Mali, la Turquie, le Maroc et le Sénégal faisant partie des six premiers pays à avoir appliqué ce dispositif).

Il nous donc semblé intéressant d'étudier comment ces points communs ou ces différences se matérialisent concrètement dans le traitement que les différents consulats observés réservent aux demandeurs de visa.

Pour cela, nous avons souhaité rencontrer ces demandeurs, pour raconter leur parcours, leurs espoirs et parfois leur colère, l'image que cette procédure leur donne de la France.

Nous avons également souhaité échanger avec les associations qui travaillent de près ou de loin sur cette problématique et qui parfois accompagnent les requérants dans leurs démarches.

Nous nous sommes entretenus avec les autorités des pays concernés pour comprendre comment la politique de délivrance des visas y est perçue et quels sont ses enjeux en termes de relations diplomatiques.

Enfin, nous avons souhaité interroger les institutions françaises qui gèrent la question des visas, et en premier lieu les consulats eux-mêmes, pour tenter de comprendre leur logique et leurs contraintes. Certains se sont montrés très ouverts au dialogue et nous ont permis d'observer le dispositif de l'intérieur, d'autres n'ont pas souhaité donner suite à notre demande.

Ce qui ressort de ces missions est que dans chacun de ces pays la question des visas est centrale. Et que c'est là, dans ces enclaves françaises à l'étranger, que se joue en grande partie l'image de la France et de l'Europe.

Mali

DR



Localisation et compétence territoriale du consulat de France au Mali.

> LE DÉROULEMENT DE LA MISSION

La mission s'est déroulée sur une dizaine de jours, début mars 2009.

Plusieurs temps d'observation devant le consulat et à l'OFII ont été menés, ainsi que de nombreux entretiens. A l'exception de l'équipe consulaire, qui n'a pas donné suite à notre demande de rendez-vous, nous avons pu nous entretenir avec les organismes et institutions françaises qui interviennent dans la procédure : l'OFII, l'espace CampusFrance et une élue de l'Assemblée des Français à l'étranger.

Du côté des autorités maliennes, une rencontre a eu lieu au ministère des Maliens de l'extérieur et des entretiens ont été menés avec des agents et des responsables du service de l'état civil dans deux mairies du district de Bamako.

Nous avons également rencontré plusieurs militants associatifs, dont certains qui aident les demandeurs de visa dans leurs démarches auprès des autorités françaises ou maliennes.

Enfin, nous avons réalisé une quinzaine d'entretiens avec des demandeurs de visa aux profils assez variés.

Préambule

> LA SITUATION AU MALI

Selon les données du ministère des Affaires étrangères français, la communauté malienne en France représenterait 80 000 personnes¹. Globalement, la communauté malienne émigrée compte un peu moins de 4 millions de personnes, soit environ un tiers de la population totale du Mali².

Au-delà des raisons économiques qui peuvent expliquer ces flux migratoires, le Mali a toujours eu une tradition migratoire, comme en témoigne un conseiller technique du ministère des Maliens de l'extérieur³ : « *Que ce soit à pied, à cheval, en pirogue ou à dos d'âne, le Malien va, courant après la fortune ou la science ou pour le simple plaisir de voir du pays, car une grande considération s'attache à celui qui a beaucoup voyagé, par conséquent à celui qui sait autre chose que ce que le commun voit dans les limites géographiques de son village ou de sa province. Un dicton bambara dit que si un homme se met à parcourir le monde, s'il n'amasse pas la fortune, il acquerra au moins la connaissance* ».

Cette diaspora malienne « de l'extérieur » contribue de manière très importante au développement du Mali. Les transferts d'argent témoignent de son apport substantiel à l'économie globale du pays. Suite à des enquêtes auprès de deux banques importantes de Bamako, le gouvernement malien estime ces transferts à plus d'une centaine de milliards de francs CFA, soit près de 153 millions d'euros⁴.

Les transferts venant de la France sont parmi les plus importants, avec ceux venant du Gabon. L'apport des Maliens vivant en France est donc primordial pour le Mali. A titre d'exemple, la ville de Montreuil en Seine-Saint-Denis, où la communauté malienne est très significative, met en œuvre un programme de développement rural important grâce à un apport des ressortissants maliens vivant dans cette circonscription, à hauteur de 500 000 €. Plusieurs associations de Maliens immigrés en France se sont constituées et sont très attentives aux politiques migratoires françaises et aux prises de position de leur gouvernement sur le sujet. La création d'un ministère spécifique chargé des Maliens de l'extérieur est tout à fait emblématique de l'impor-

tance donnée à cette thématique par le gouvernement malien. L'une des attributions de ce ministère consiste en la promotion des intérêts et la protection des ressortissants maliens établis provisoirement ou de façon permanente à l'étranger.

La demande de visa pour la France est en grande partie liée à la présence de cette forte communauté malienne installée en France. Des visas sont sollicités pour des visites familiales, des échanges commerciaux, culturels...

> LA POLITIQUE DE DÉLIVRANCE DES VISAS EN CHIFFRES

Le comité interministériel de contrôle de l'immigration ne publie pas les chiffres concernant la délivrance des visas au Mali. Les seuls chiffres disponibles concernent les quinze consulats de France délivrant le plus de visa, et celui du Mali n'en fait pas partie.

L'article suivant permet néanmoins d'appréhender l'évolution de la demande de visa au Mali ces dernières années :

« Coopération Franco-Malienne : embellie mais jusqu'à quand ? », Adam Thiam, Le Républicain 14 juillet 2009

23 000 demandes contre 14 000 visas délivrés en 2004 contre 17 000 demandes en 2008 et 12 000 visas délivrés. Le taux d'acceptation est présentement de 80% et ceci constitue une amélioration notable par rapport au passé. Mais, les chiffres le démontrent : le nombre de postulants a baissé de plus de 6000 entre 2004 et 2008. Pour beaucoup, c'est la conséquence de ce que les Maliens décrivent comme la politique de découragement mise en place par le consulat de France. Le consul, prenant la parole au point de presse, pense que les causes peuvent être le relèvement du prix du visa (ce n'est plus donné), l'augmentation du nombre de visas de circulations et aussi l'autocensure car les critères d'obtention de visas sont devenus beaucoup plus stricts.

¹ Données de septembre 2009, site du Ministère des affaires étrangères

² « La contribution des maliens de l'extérieur au développement de leur pays », Seydou Keïta, conseiller technique au Ministère des Maliens de l'Extérieur et de l'Intégration Africaine, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement- Réunion spéciale sur la contribution des migrants au développement, Genève, 29 juillet 2009

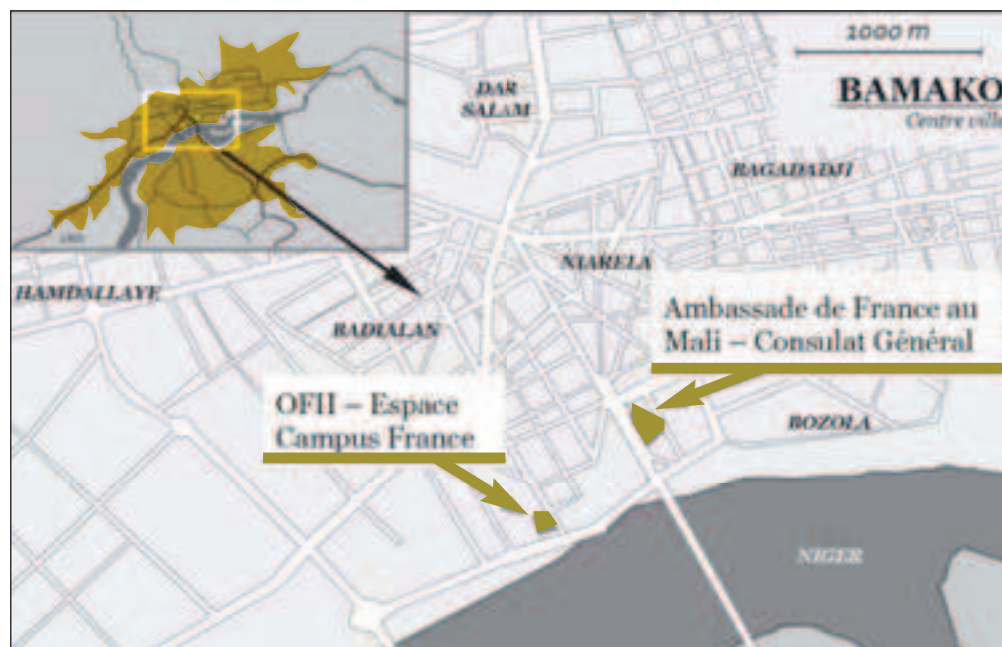
³ idem

⁴ idem

I. Analyse de la procédure de demande de visa

> L'ACCÈS AU CONSULAT

Le Mali ne compte qu'un seul consulat de France, à Bamako.



Localisation des institutions françaises à Bamako.

Le consulat se situe dans une artère très fréquentée du centre de Bamako, accolé à l'ambassade de France. Il n'est pas difficile d'accès mais n'en paraît pas moins une forteresse dans laquelle entrer semble être un privilège rare.

De l'extérieur, on observe des murs élevés, des barbelés, des caméras de surveillance, des militaires et des policiers ainsi qu'un gardien dont le rôle est de « trier » les personnes qui souhaitent entrer à l'intérieur, c'est-à-dire bloquer l'immense majorité à l'extérieur !

Pour les personnes interrogées, l'aspect extérieur du consulat est tout à fait éloquent :

« *La France donne l'impression d'être en territoire ennemi, comme si elle ne vivait pas au milieu d'êtres humains mais d'animaux sauvages et ils montent des barrières pour se protéger* ».

« *Ce qu'on a en face de nous ne ressemble pas à un consulat mais à un mur avec des super barbelés* ».

« *La bunkerisation de l'Europe trouve son expression dans ces lieux où les personnes se sont enfermées derrière des murs. C'est la petite Europe en Afrique* ».

« *Dans le consulat, ils sont tellement obsédés par la sécurité de la France qu'ils se sont mis eux-mêmes en prison* ».

Un grand nombre de Maliens passent régulièrement devant et ont tout le loisir de pouvoir observer les conditions d'accueil. Les réactions concordent « *La file d'attente dehors est choquante, dégradante. On ne*

nous respecte pas chez nous, pourtant nous méritons un minimum de courtoisie ».

On ne peut en effet manquer la foule qui attend dès 7h00 du matin devant la grille sur le trottoir.

Il est difficile de trouver de l'ombre près du consulat et les personnes présentes ne voulant pas trop s'éloigner de la porte sont obligées de rester sous le soleil dans une chaleur déjà cuisante. Plusieurs personnes témoignent de la dégradation des conditions d'attente :

« *Ça empire de jour en jour : avant on faisait la queue dans la cour. Depuis trois mois on fait la queue sur le goudron, ils ont mis une barrière, on en peut plus rentrer à l'intérieur* ».

« *Avant il y avait un auvent, mais depuis quelques mois, ils ont construit des grilles, les gens attendent sous le soleil* ».

« *Quand tu penses que tu dois aller au consulat, c'est le pire moment de ta vie* ».

On pourrait penser que ces personnes attendent l'ouverture du consulat afin d'être reçues. Mais en observant la suite de la matinée, on remarque que très peu d'entre elles auront la chance d'entrer dans l'enceinte du consulat. **La plupart verront leurs demandes traitées à l'extérieur, devant la grille, par l'agent qui fait figure de garde et semble jouer le rôle « d'intermédiaire » entre les demandeurs qui attendent sur le trottoir et les agents qui examinent les dossiers à l'intérieur.**

> LA PRISE DE RENDEZ-VOUS

Pour déposer une demande de visa, il faut prendre rendez-vous par téléphone. Cette prise de rendez-vous est gérée par une entreprise privée, un « calling center ». L'appel est payant, 300 CFA par minute, soit 0,50 €/mn. **L'appel doit être impérativement passé depuis l'opérateur téléphonique Orange.** Le choix de cet opérateur est quelque peu surprenant dans la mesure où la majorité des Maliens utilisent habituellement le réseau Malitel, qui est depuis 2000 le premier réseau de téléphonie mobile au Mali. De plus, on aurait pu s'attendre à ce que Malitel, qui appartient à 49% à l'Etat malien, soit privilégié par rapport à Orange Mali, qui appartient à deux entreprises étrangères, l'une sénégalaise (la Sonatel) et l'autre française (Bouygues Telecom). Ce choix a pour conséquence d'obliger les personnes qui utilisent Malitel à acheter une puce Orange, juste pour appeler le consulat de France !

Le rendez-vous est donné relativement rapidement, environ trois jours après.

> L'ACCÈS À L'INFORMATION

Pour connaître les pièces à fournir, il faut se rendre à l'extérieur du consulat, où un panneau sur le mur indique la liste des pièces selon le type de visa demandé. **Ce mode d'information serait pertinent si ce tableau ne comportait pas plusieurs oublis ou même des erreurs de droit...**

QUELQUES EXEMPLES :

Pour les ascendants de Français à charge, ce tableau ne mentionne que la possibilité de demander un visa « visiteur » alors même qu'il existe dans les textes un visa spécifique « ascendant de Français à charge » qui permet d'accéder à des droits beaucoup plus importants, en particulier une carte de résident en France.

Pour les visas « conjoints de Français », le panneau indique que le conjoint français doit fournir entre autres : un contrat de travail, les dernières fiches de paie, le contrat de location ou de bail, les dernières quittances de loyer, EDF et téléphone, une attestation d'appartenance à la CPAM, le dernier avis d'imposition, une attestation d'allocation familiale, ainsi que la copie du passeport avec les visas et entrées et sorties du Mali... Or, ces critères ne sont pas prévus par la loi : pour la délivrance d'un visa en tant que conjoint de Français, le consulat doit vérifier la nationalité française du conjoint, la réalité du mariage ainsi que l'absence de menace à l'ordre public du conjoint étranger. Ce sont les seuls motifs légaux de refus de visa pour les personnes mariées à un ressortissant français. L'exigence de pièces justificatives qui ne seraient pas liées à l'une de ces conditions constitue donc une pratique abusive.

Outre ces panneaux, l'information passe essentiellement par l'agent de sécurité posté à la porte du consulat.

L'agent de sécurité sort devant le consulat pour trier les personnes qui ont le droit d'entrer et de déposer leur dossier. Pour les autres, l'agent répond aux questions sur le trottoir de façon extrêmement succincte. **Ces « entretiens » ne garantissent aucune confidentialité puisqu'ils se font au milieu de tous les demandeurs, chacun se pressant autour de l'agent pour obtenir une information ou connaître le sort qui lui a été réservé.** De plus, l'agent de sécurité n'a pas de formation adéquate pour répondre aux questions qui lui sont posées, ce qui est d'autant plus problématique que c'est parfois la seule personne auprès de qui les demandeurs pourront obtenir des informations.



Devant le consulat de France à Bamako.

DR

Cet agent a, de fait, un immense pouvoir et plusieurs personnes interrogées estiment que « *si on est un mauvais terme avec lui, c'est foutu* ».

L'agent distribue des formulaires et des listes de pièces à fournir mais nous avons pu constater que ce ne sont pas toujours celles qui sont adaptées à la situation de la personne. Les personnes qui viennent se renseigner sur l'état d'avancement de leur dossier doivent remplir une demande écrite et venir trois jours plus tard chercher la réponse. Souvent, celle-ci tient en quelques mots : « dossier pas prêt », et mentionne éventuellement une autre date à laquelle l'intéressé devra se présenter à nouveau.

Un monsieur est convoqué au consulat. On lui refuse l'entrée en lui rendant sa convocation sur laquelle on a simplement ajouté à la main « dossier incomplet » et une nouvelle date de convocation trois mois plus tard. Il demande à l'agent en quoi son dossier est incomplet pour qu'il puisse apporter les pièces manquantes. L'agent ne lui répond pas et ce n'est qu'au bout de plusieurs interpellations insistantes qu'il finit par marmonner que le dossier ne doit pas être prêt et qu'il faut revenir plus tard. Le monsieur repart donc sans aucune explication et sans savoir s'il doit rapporter des pièces supplémentaires. Il se présentera à la date de la nouvelle convocation, plusieurs mois plus tard, où le même scénario se reproduira peut-être...

Ces conditions d'accueil particulièrement éprouvantes sont l'un des problèmes majeurs au consulat français de Bamako. Certaines personnes travaillant dans des institutions françaises le disent elles mêmes : « *l'accueil n'est pas au rendez-vous, le respect encore moins* »...

> LE DÉPÔT DU DOSSIER

Le rendez-vous pris par téléphone permet de déposer son dossier de demande de visa. Mais il ne permet ni d'obtenir des informations, ni de déposer des pièces complémentaires en cours de procédure. Aucune procédure spé-

cifique n'étant prévue pour ces situations, que cela soit par téléphone ou en se déplaçant, les personnes sont soumises au bon vouloir de leur interlocuteur.

Il faut passer par quatre guichets pour déposer son dossier : celui où l'on paie, celui où l'on prend les empreintes digitales, celui où l'on est interrogé et, enfin, celui où l'on vous donne un prochain rendez-vous pour venir chercher la réponse.

Un étudiant en quatrième année de gestion, qui souhaitait passer des vacances en France, explique comment s'est passé le dépôt de sa demande de visa touristique :

« Il faut arriver vers 7h00 du matin. Vers 8h00, le vigile regarde si le dossier est complet et s'il estime que oui, il te laisse entrer dans la cour du consulat. On s'assoit alors sur des sièges dehors et on se rapproche progressivement du premier guichet. Le premier guichet se situe encore à l'extérieur du consulat. On vérifie une nouvelle fois si ton dossier est complet et si tu as les documents photocopiés. On prend tes originaux et les photocopies et tu dois donner l'équivalent de 60 euros pour les frais du visa. On te donne alors un numéro de dossier et tu accèdes enfin à l'intérieur du consulat.

Une fois entré, on arrive au deuxième guichet. La première chose qu'on te demande c'est de prendre tes empreintes digitales. Une fois tes empreintes prises, tu te rassois pour attendre l'interrogatoire au troisième guichet. C'est ce qui est le plus long. Il y a un ordre d'appel. D'abord ceux qui ont des ordres de mission, puis les plus de 60 ans, puis les étudiants et enfin les autres. Cette attente peut durer longtemps. Puis on nous appelle pour passer l'interview derrière une vitre avec un micro. On vérifie ton identité et on te demande ce que tu vas faire en France. Enfin, au quatrième guichet, on te fixe un prochain rendez-vous pour que tu obtiennes la réponse. Parfois le délai est très rapide ».

En l'occurrence, pour lui c'était le lendemain et c'était un refus...

> L'ENTRETIEN

Dans la troisième salle, le demandeur passe « l'interview ». Il y a trois ou quatre guichets prévus pour cela et un demandeur précise : « On n'a pas la même chance selon les guichets. Il y a quatre ou cinq dames qui font passer l'interview, certaines sont plus humaines que les autres et essayent de penser comme des êtres humains et pas comme des machines ».

L'interview est plus ou moins rapide. Elle peut ne durer que cinq minutes comme plus de vingt minutes selon le nombre de questions posées. Cependant, malgré la diversité des expériences, la différence de classe sociale, le motif de la demande, la nature de la réponse, tous les témoignages convergent :

« L'accueil n'est pas du tout sympathique. Les personnes qui interrogent font peur ».

« Il faut s'armer de courage pour faire face à des questions très énervantes ».

« C'est humiliant, ces questions que l'on vous pose derrière une vitre ».

« Ce sont des questions bêtes, dignes d'un interrogatoire de police ».

Il y aurait même, selon des personnes travaillant au sein des institutions françaises, « une peur des guichetières entre elles, une suspicion qui règne dans le service ». Une guichetière sympathique pourrait craindre d'être accusée de faire du favoritisme ou d'être corrompue. Dès lors, « les sourires ne sont pas au rendez-vous », bien au contraire, c'est à celle qui sera la plus distante.

Un commerçant venu déposer une demande de visa d'affaire, raconte que la guichetière l'a tutoyé et ne lui a dit ni bonjour ni au revoir. Il considère qu'elle l'a pris de haut et lui a parlé « comme si on était voisin de quartier ». Elle lui a posé très peu de questions sur les raisons de sa venue en France ou sa situation familiale. Sur le moment, il a pensé que c'était bon signe, que le consulat n'avait pas besoin d'information complémentaire puisque le dossier était complet. Depuis le rejet de son dossier, il présume que la brièveté de l'entretien s'explique par le fait que le consulat avait déjà pris sa décision. Mais il admet que ces suppositions, nées de son besoin de comprendre, ne s'appuient sur rien de tangible : « Tu n'as rien à quoi te raccrocher car on ne te dit rien et quand tu sors de là, tu te sens nul, vide, jugé, grugé ».

M.D., Secrétaire général d'une association, a déposé une demande de visa professionnel dans le cadre d'une mission du Fonds Social de Développement qui dépend de l'ambassade de France. Il s'est déjà rendu plusieurs fois en France et toutes ses demandes de visa antérieures ont été accordées. Mais l'entretien reste pour lui un moment pénible : « On pose des questions pour faire peur aux gens, pour les décourager, les déstabiliser. Il y a des gens qui ne veulent pas aller au consulat tellement ils ont peur à cause de ce qu'on leur a raconté ». En l'occurrence, lui-même s'est heurté à un problème de photo sur son passeport, sur laquelle il ne portait pas de lunettes alors qu'au moment de l'interview il en avait. « On ne m'a pas demandé poliment d'enlever mes lunettes, elle m'a dit « Il faut enlever les lunettes » comme si elle parlait à son esclave ». M. D. a obtenu son visa pour la France, mais son sentiment reste le même : « Ça ne me choque pas qu'on refuse les visas aux gens mais ce qui me choque c'est qu'on n'est pas reçu dans la dignité avec tout le respect qu'on doit à un être humain ».

> LA RÉPONSE

Si la réponse pour une demande de visa court séjour est souvent rapide, celle pour une demande de visa long séjour, permettant de s'installer en France, peut être extrêmement longue... Les personnes ne sont en général pas informées du motif du retard et de la nécessité ou non de compléter leur dossier : « *Cela peut mettre plusieurs mois avant que le dossier ne soit traité et que l'on ait l'information que le dossier n'est pas complet* ».

Pour obtenir leur réponse, les personnes sont convoquées : un accueil collectif est organisé l'après-midi et des guichets spécifiques sont prévus où les personnes sont appelées une par une.

D'après la législation française, la plupart des refus de visa n'ont pas à être motivés. Cependant, au consulat de France à Bamako, **les agents ne prennent généralement même pas la peine de dire aux personnes si leur visa a été accepté ou pas**. Le plus souvent ils se contentent de rendre leur passeport aux demandeurs, sans aucun commentaire, et leur laissent le soin de découvrir par eux-mêmes si le visa y est accolé. Si tel n'est pas le cas, les intéressés doivent en déduire que leur demande a fait l'objet d'un rejet. Parfois, les agents indiquent que le visa a été refusé, mais sans aucune autre explication : « *On est appelé à un guichet. Il y a une vitre, on ne voit pas grand-chose. Une petite ouverture en bas de la vitre s'ouvre et par le trou on nous dit « refusé », on nous rend le passeport et la petite fenêtre se referme. Il n'y a absolument aucune explication. Si tu protestes, la sécurité arrive. On ne te donne pas le temps de poser des questions* ».

Selon les multiples témoignages recueillis, il n'est pas non plus possible d'obtenir des informations permettant de savoir ce qui manquait dans le dossier.

Un commerçant, dont l'affaire fonctionne bien, désire partir en France pour acheter de matériel, plus particulièrement des fils de coton, car au Mali il ne trouve que du matériel de mauvaise qualité. Il avait prévu un séjour de cinq jours. Il présente un dossier complet pour un visa d'affaire : compte bancaire, réservation d'hôtel, registre de commerce, patente commerciale... Au moment de l'interview, on lui dit que la réservation d'hôtel ne suffit pas et on lui demande une invitation. Il ne reçoit aucune explication sur ce qu'est une invitation et sur la forme elle doit revêtir. Cette invitation n'était d'ailleurs pas une pièce demandée dans la liste initiale... On lui donne rendez-vous le lendemain sans lui demander de ramener quoi que ce soit. Il n'aurait de toute façon pas eu le temps de se procurer, pour le lendemain, une invitation établie par une personne résidant en France. Le lendemain, il arrive, on lui rend son passeport sans rien dire et la guichetière repart

directement. « *C'est la sécurité qui m'a expliqué que c'était refusé* ».

Ces refus, qui peuvent être très rapides lorsqu'ils concernent les demandes de visa touristique (en général 48h après le dépôt de la demande) se passent donc dans le silence et l'incompréhension, tout échange étant rendu impossible. C'est parfois l'agent de la sécurité qui explique aux personnes que leur visa a été refusé. Selon certains demandeurs, ce sont les seules personnes qui acceptent de fournir des informations.

Cette absence complète de motivation crée un important sentiment de frustration et de colère.

Le président d'une association, empêché de se rendre à un colloque international, déclare : « *Cela m'a coûté cher : le billet était payé, plus les frais de visa, sans compter le gros travail fait avec les autres associations. J'étais en colère, je n'allais pas au colloque pour moi mais pour tous les autres. J'y allais pour présenter une situation qui pouvait intéresser tout le monde. C'était un moment très important, nous devions faire une intervention publique et même un débat télévisé* ».

Un jeune homme ayant fait l'objet d'un refus de vis professionnel confirme : « *L'esprit humain a besoin de comprendre, de s'accrocher à quelque chose mais là on ne te dit rien, pas d'indication, pas d'explication. On prend ton argent et on te refuse sans rien t'expliquer. Je ne pensais pas que la France était capable d'une telle chose parce que j'avais tous les documents et j'avais confiance, je pensais que les refus c'était seulement pour les gens qui n'ont pas les documents. J'avais le billet aller-retour, je suis propriétaire de l'entreprise, j'avais payé une assurance, je ne comprends pas* ».

Et un haut fonctionnaire malien conclut : « *Ce n'est pas normal qu'on n'explique pas aux gens pourquoi leur visa est refusé. Cela crée un sentiment d'injustice et de frustration* ».



Campagne d'affichage dans les rues de Bamako.

> REFUS ET VOIES DE RECOURS

L'administration devrait informer les intéressés des différentes possibilités de contestation d'un refus de visa et des délais pour le faire. Légalement, il existe une possibilité de déposer un recours « administratif » devant le consulat et/ou le ministère de l'immigration, et de former un recours dit « contentieux » devant la commission des recours à Nantes puis devant le tribunal administratif de Nantes et le Conseil d'Etat.

Au consulat de France à Bamako, le refus de visa se constate :

- soit par l'absence de visa dans le passeport de l'intéressé lorsqu'on le lui rend ;
- soit par un cachet rouge indiquant le refus et une indication énonçant que l'intéressé a la possibilité de faire une nouvelle demande après un délai de six mois (délai qui n'est absolument pas prévu par la loi !)
- soit par un petit papier blanc glissé dans le passeport qui indique que l'on peut saisir la commission des recours à Nantes.



Document agrafé dans le passeport des demandeurs

Mais la plupart du temps, aucune indication sur les possibilités de recours n'est fournie. D'ailleurs, les personnes interrogées ignoraient totalement qu'elles avaient la possibilité de contester la décision du consulat...

Et si un recours est déposé au consulat, il se déclare parfois incompétent :

Suite au refus de visa professionnel demandé pour son président par une association, cette dernière a envoyé un recours au consulat et a demandé sur quels motifs se fondait le refus. On leur a dit que le consulat ne traitait pas les réclamations et qu'il fallait directement s'adresser à la commission des recours à Nantes. Or, lorsque l'on dépose un recours auprès du consulat, il ne s'agit pas juridiquement d'une « réclamation » mais d'un recours « gracieux » qui est prévu par les textes de loi...

> LA PRÉSENTATION AU RETOUR

La suspicion est telle qu'une fois rentré au Mali, on doit se présenter à nouveau au consulat français pour prouver que la durée du visa a bien été respectée.

Lors de la délivrance du visa, un papier peut en effet être agrafé dans le passeport, qui pose l'obligation de se présenter au consulat de France au retour de France avant la date de fin de validité du visa. Si la personne se présente alors que son visa est encore valable, il est barré avec une croix rouge et tamponné, afin qu'il ne puisse être utilisé une seconde fois. Et si l'intéressé ne fait pas la démarche de se présenter au consulat pour attester qu'il a respecté la durée de son visa, il lui sera très difficile par la suite de déposer une nouvelle demande de visa et cela, alors même qu'il peut prouver par d'autres moyens, tels que des billets d'avion par exemple, qu'il est bien rentré au Mali. Pourtant cette obligation de se présenter au consulat n'est prévue par aucun texte.

II. Le cas particuliers

> LA FORMATION LINGUISTIQUE POUR LES CONJOINTS DE FRANÇAIS ET LES CANDIDATS AU REGROUPEMENT FAMILIAL

Pour entrer en France, les conjoints de Français et les bénéficiaires du regroupement familial sont soumis à une formation linguistique et civique (voir aussi page 41), consistant à passer un test sur leur niveau de connaissance de la langue française et des valeurs de la République puis, si besoin, à effectuer une formation de 40 heures réparties sur deux mois maximum. L'attestation de suivi de cette formation conditionne la délivrance du visa de long séjour.

Le Mali est l'un des premiers pays dans lequel ce dispositif a été mis en place, en raison de la présence d'une délégation de l'OFII. En effet, alors même que le décret du 30 octobre 2008 prévoyait l'application de cette réforme sur l'ensemble du territoire dès le 1^{er} décembre 2008, les dispositifs d'évaluation et de formation ne sont pas encore mis en place partout. Au Mali, l'évaluation et la formation sont devenues effectives le 1^{er} février 2009. Et au moment de la mission, elles ne concernaient encore que les conjoints de Français.

Le conjoint de Français, ou le bénéficiaire du regroupement familial, doit d'abord déposer sa demande de visa au consulat, du lundi au jeudi. Ce dernier doit alors inscrire directement l'intéressé sur la liste des tests d'évaluation, qui ont lieu le lundi matin de la semaine qui suit, à la délégation de l'OFII.

Avant de procéder à l'évaluation, l'OFII à Bamako a décidé de faire visionner aux demandeurs le film « Vivre ensemble en France », habituellement diffusé dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration destiné aux migrants qui obtiennent un titre de séjour en France. Ce film comprend notamment une présentation du découpage administratif de la France, du rôle des mairies, du fonctionnement des institutions, des élections, des valeurs de la République (laïcité, égalité entre les hommes et les femmes, etc.), des symboles de la France (la Marseillaise, Marianne, le 14 juillet, la Révolution Française, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, etc.), des impôts, de l'ANPE, de l'école, des associations, du système de santé et du contrat d'accueil et d'intégration.

Avant et après la diffusion du film, l'équipe de l'OFII explique que le dispositif n'est pas fait pour rallonger la procédure mais pour permettre aux candidats d'arriver dans de meilleures conditions en France, leur donner des repères sur le fonctionnement de la société française.

Douze personnes maximum assistent à l'évaluation, qui comprend un test de langue et un test sur la connaissance des valeurs de la République, en présence d'un traducteur en bambara.

Dans le cadre du test de langue, les intéressés passent une évaluation orale et écrite. Pour être dispensés de la formation linguistique, ils doivent obtenir 50 points sur un barème de 100 points. Sur ces 50 points, la moitié concerne une évaluation orale, l'autre, une évaluation écrite. Si l'intéressé se débrouille très bien à l'oral, il peut être dispensé de la formation même s'il ne maîtrise pas bien l'écrit.

Pour être dispensé de la formation civique, il faut répondre correctement à 5 questions sur 6 choisies au hasard sur l'une des dix fiches officielles disponibles. Ces questions sont posées dans une langue que comprend l'intéressé, au besoin avec l'aide du traducteur.

Selon le résultat obtenu lors de cette évaluation, il est déterminé si une formation est nécessaire ou non.

Plusieurs scénarios sont alors possibles :

- Si l'intéressé a réussi les tests, son examen médical est effectué dans l'après-midi même. Il doit alors revenir le lendemain, mardi, pour analyser les résultats médicaux et recevoir quelques conseils au moment de l'arrivée en France. Deux cas de santé peuvent empêcher la délivrance d'un visa : une tuberculose évolutive et un cas psychiatrique lourd. Logiquement, la délivrance du visa, ou la suite de l'instruction de la demande, est possible dès le mercredi ;
- Si l'intéressé a réussi le test de langue mais a échoué au test sur les valeurs de la République, une formation de trois heures a lieu l'après-midi même ;

- Si l'intéressé a échoué aux deux tests, il sera convoqué ultérieurement par l'OFII pour suivre les cours. La formation sur les valeurs de la République est comprise dans la formation linguistique et n'est pas dispensée séparément.

L'évaluation et la formation sont confiées à des opérateurs extérieurs. Une convention est passée avec le service de coopération et d'action culturelle et le CCF (Centre culturel français). Il y a environ une vingtaine de professeurs bilingues qui sont payés à l'heure de formation.

Suite à cette formation, les intéressés doivent passer une deuxième évaluation. Une attestation d'assiduité leur est alors délivrée.

Au moment de la mission, en mars 2009, trois évaluations avaient eu lieu depuis le début de la mise en place du dispositif. En tout, 47 personnes avaient passé le test. La première formation devait se dérouler mi-mars et concerner 16 personnes, réparties en deux groupes selon leur niveau. La formation dure 40 heures pour tout le monde, réparties sur 15 jours.

L'équipe de l'OFII à Bamako a manifesté sa volonté de mettre en place une procédure rapide pour ne pas pénaliser les demandeurs et ne pas retarder inutilement la réunion des familles. Lorsque nous avons effectué notre mission, les délais proposés par l'OFII étaient effectivement courts et l'équipe réussissait à mettre en place un suivi très personnalisé des demandeurs. Mais cette procédure n'ayant été mise en place que depuis un mois, nous n'avons pas assez de recul pour juger son fonctionnement et son efficacité à moyen et long terme.

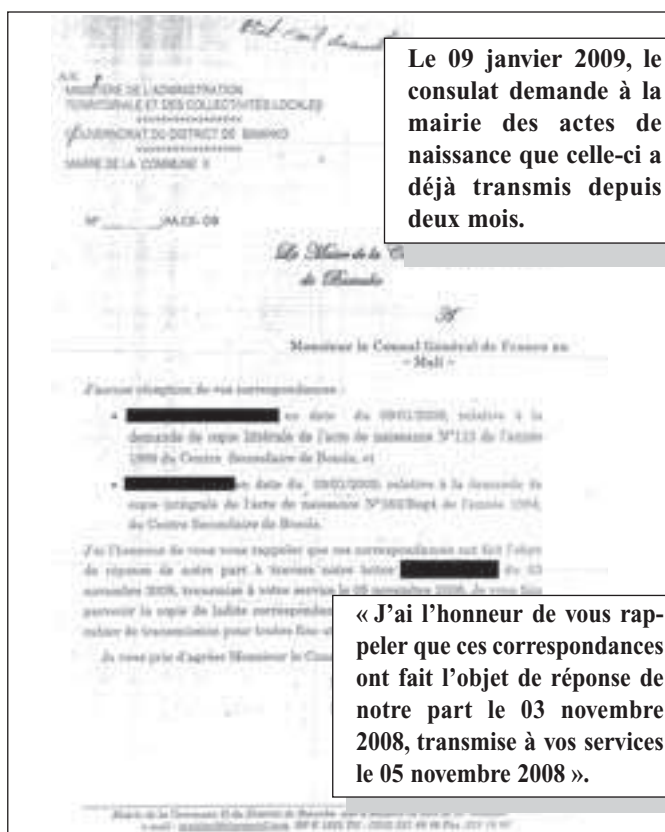
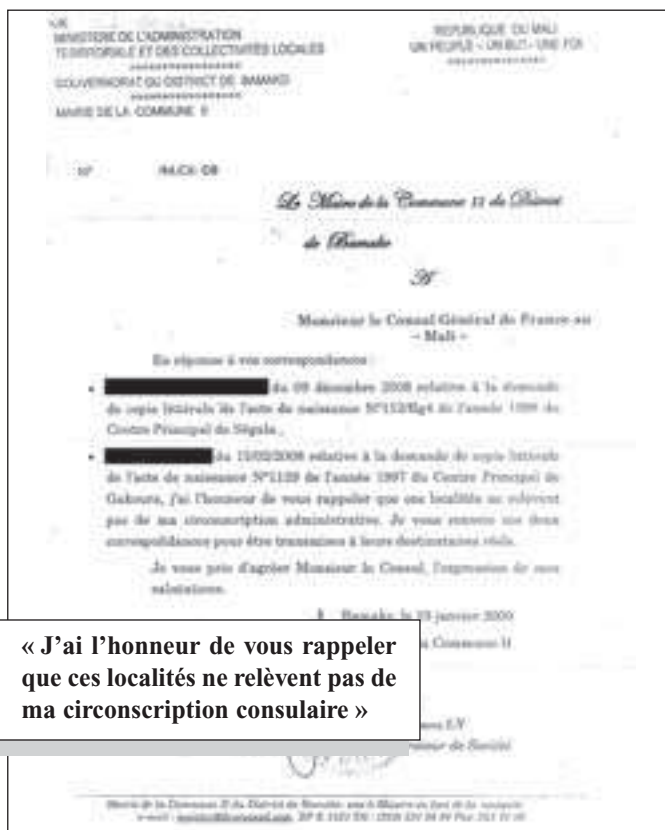
III. Les principaux problèmes observés

> L'ÉTAT CIVIL : UN PROBLÈME RÉCURRENT

L'état civil au Mali est problématique : la gestion et la mise à jour des registres n'est pas satisfaisante, une partie de la population ne possède pas de document d'état civil et n'est pas suffisamment sensibilisée à la nécessité de déclarer les faits d'état civil, enfin une partie des registres a été détruite lors de événements de mars 1991 dans le district de Bamako.

Dès lors, le système de l'état civil malien ne correspond pas aux exigences du consulat français. Celui-ci **demande parfois des documents qui n'existent pas au Mali.**

A titre d'exemple, le consulat demande aux postulants de produire le volet n°3 de leur acte de naissance. Or ce volet n'existe que depuis 1987 mais le consulat le réclame parfois pour des naissances antérieures à 1987.



« J'ai l'honneur de vous rappeler que ces correspondances ont fait l'objet de réponse de notre part le 03 novembre 2008, transmise à vos services le 05 novembre 2008 ».

Selon un responsable de l'état civil dans une mairie de Bamako, ces exigences impossibles à satisfaire montrent à quel point **le consulat de France a une mauvaise connaissance du fonctionnement de l'état civil malien**. Il déplore que le consulat transpose le fonctionnement français au Mali alors que les deux systèmes

sont totalement différents, le Mali ayant une importante tradition orale.

De plus, si des faux documents d'état civil circulent effectivement, cela entraîne de la part du consulat une **suspicion systématique et disproportionnée sur tous les documents d'état civil présentés**. Les services d'état civil interrogés le vivent mal, estimant qu'il s'agit d'une remise en cause de la qualité et de la fiabilité de leur travail : « *Nous sommes quand même des gens dignes de responsabilités, il faut bien que l'on se fasse confiance* ».

Des vérifications sont donc effectuées auprès des mairies maliennes pour contrôler l'authenticité des documents produits. Mais le nombre de vérifications effectuées sur un même dossier semble tout à fait excessif pour les mairies que nous avons interrogé : « *souvent le consulat demande une copie intégrale d'un document, puis une copie littérale, puis le volet n°3, puis une authentification, il faut pas exagérer... Le consulat fatigue les gens, c'est une façon de les décourager. On a l'impression qu'ils font ça pour bloquer les gens* ».

Les demandes d'authentification ou de transmission d'actes d'état civil allongent considérablement les délais pour les demandeurs de visa.

La première raison est qu'il y a parfois des problèmes de transmission entre les différents services de la mairie.

La seconde est que le consulat ne saisit pas toujours la bonne mairie et envoie parfois la demande directement aux centres municipaux secondaires alors que cela doit passer par la mairie centrale qui se charge elle-même de dispatcher les dossiers.

La troisième raison est qu'il arrive que **les dossiers se perdent ou que le consulat déclare n'avoir pas reçu la réponse de la mairie alors que celle-ci dispose de la preuve qu'elle a bien répondu à la demande du consulat**.

Le consulat ne prend pas toujours la peine de relancer la mairie et c'est souvent à l'occasion du déplacement du demandeur de visa au consulat pour s'informer sur l'état d'avancement de l'instruction de son dossier, que celui-ci découvre qu'il y a un problème. Le consulat indique au requérant que sa demande de visa ne peut pas être instruite tant que la mairie n'a pas répondu à la demande d'authentification. Le postulant doit alors se rendre à la mairie pour lui demander de répondre au consulat ou, si cela a déjà fait, pour obtenir un document prouvant que la mairie a déjà répondu. « *Maintenant on essaye de garder une copie de tout ce qu'on envoie au consulat. Parfois les personnes repartent avec le bordereau de l'envoi pour bien prouver au consulat qu'on a déjà répondu* ».

Il arrive aussi que les services d'état civil reçoivent plusieurs lettres de rappel du consulat pour un dossier déjà transmis par la mairie. Entre ces différents courriers, plusieurs mois peuvent s'écouler, autant de temps perdu pour les demandeurs.

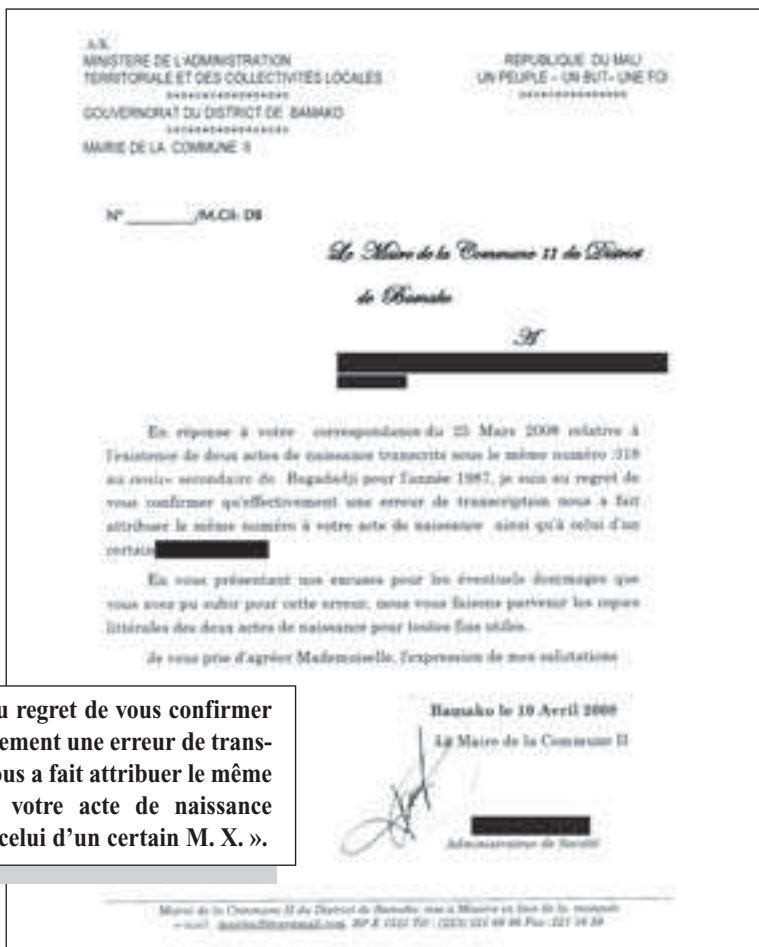
Les services d'état civil interrogés déplorent que ces problèmes de communication ne donnent pas lieu à davantage d'échanges entre les autorités consulaires et les autorités maliennes afin de trouver des solutions pour le bien des usagers. Ils regrettent que le consulat ne prenne pas l'initiative d'organiser des réunions de travail en commun pour améliorer les procédures. Et ils estiment que **concernant des situations individuelles qui sont totalement bloquées, un simple appel téléphonique du consulat permettrait souvent de trouver une issue favorable pour le demandeur :**

« Le consulat a vu une incohérence dans un document d'état civil et il a saisi le procureur de la République de Nantes. S'ils nous avaient contacté, même par un coup de téléphone, le problème aurait pu être réglé rapidement. Nous aurions pu leur dire qu'il y avait une erreur au niveau de nos registres et nous aurions rectifié. Il y avait juste un problème de numérotation de l'acte mais son contenu était bon. Au lieu de ça ils ont préféré saisir la justice française et faire des complications pour la personne alors qu'elle n'était pas responsable de cette erreur ».

« Je suis au regret de vous confirmer qu'effectivement une erreur de transcription nous a fait attribuer le même numéro à votre acte de naissance ainsi qu'à celui d'un certain M. X. ».

Les conséquences de ce défaut de communication peuvent être tout à fait préjudiciables pour les postulants. Surtout lorsque le consulat refuse de revenir sur une décision de refus de visa motivée par une erreur sur un acte d'état civil alors que la mairie a rectifié cette erreur.

Mlle D. a déposé une demande de visa en septembre 2006 pour rejoindre sa mère qui a obtenu le statut de réfugiée en France. En juillet 2007, le consulat refuse de lui accorder le visa au motif que l'acte de naissance produit à l'appui de la demande n'est pas authentique et que, dès lors, son identité comme sa filiation ne sont pas établies. Une erreur de transcription s'était effectivement produite au niveau des services d'état civil maliens qui avaient attribué un même numéro à deux actes de naissances : celui de Mlle D. et celui d'une autre personne née la même année dans la même commune. Malgré la lettre des services d'état civil reconnaissant cette erreur, le consulat a refusé de revenir sur sa décision après plusieurs recours et de multiples interventions d'associations françaises et maliennes, ainsi que celle d'un sénateur français demandant au consulat d'envoyer un agent à la mairie pour constater sur place l'existence et l'authenticité de l'acte de naissance. (voir encadré 3). Mlle D. a dû saisir la commission des recours contre les refus de visa puis le Conseil d'Etat qui lui a finale-



ment donné raison en juillet 2009 en demandant au ministère de l'Immigration de réexaminer le dossier. Mlle D est arrivée en France le 23 septembre 2009, après trois ans de procédure !

> LE MÊME ACCUEIL DÉPLORABLE POUR TOUS !

Si l'une des plus grandes difficultés, dans le cadre d'une demande de visa, consiste à pénétrer dans le consulat, force est de constater que ce traitement n'est pas réservé aux seuls demandeurs de visa. En effet, durant nos observations, nous avons constaté que **des Français se heurtaient également à de nombreux obstacles**. La mauvaise qualité de l'accueil semble donc concerner toutes les personnes qui sollicitent le consulat, et pas exclusivement les Maliens.

M.M., de nationalité française, est venu au Mali dans le cadre d'un projet de mariage avec une jeune femme malienne dont il a un enfant de six ans, qui vit avec elle au Mali. Il avait appelé le consulat depuis la France pour demander comment se passait la procédure pour se marier et ce qu'il devait faire pour que sa femme puisse ensuite le rejoindre en France. Au bout de plusieurs tentatives, il avait fini par avoir une personne au téléphone mais elle lui avait répondu qu'elle n'était pas habilitée à lui donner des renseignements. Lorsqu'il est arrivé au Mali, un cousin lui

a dit qu'il avait besoin d'un certificat de capacité à mariage avant de se marier. Il est donc allé au consulat mais n'a pas pu entrer. Un agent est ressorti avec les différents formulaires pour les donner aux personnes intéressées. Très peu d'informations ont été données sur le type de formulaire à remplir selon les demandes. « *Si on ne sait pas ce qu'on est venu chercher ce n'est pas évident* ».

Il récupère le formulaire de demande de certificat de capacité à mariage. Lorsqu'il demande des explications sur les pièces à fournir, la procédure, les délais, l'agent lui répond que tout est dans le formulaire et ne donne pas plus de précisions. Il remplit le formulaire et amène quelques jours plus tard toutes les pièces demandées photocopiées. Il pensait qu'il allait cette fois pouvoir entrer dans le consulat pour montrer ses pièces. On lui dit que non, et qu'il faut qu'il attache les pièces avec le dossier. Comme il n'a rien sur place pour attacher les pièces avec son formulaire l'agent lui dit de revenir. Le lendemain, il revient avec les pièces accrochées avec un trombone à son formulaire. L'agent lui demande s'il n'a pas une enveloppe pour mettre le dossier à l'intérieur. Il dit que non, le dossier est dans une pochette et il insiste pour que l'agent le prenne. L'agent prend le dossier mais ressort en lui disant qu'il manque la copie intégrale de l'acte de naissance de l'enfant. Mr M. prouve que la pièce se trouve pourtant bien photocopiée dans le dossier, ce que nous avons d'ailleurs pu constater nous-mêmes. D'autres personnes qui se trouvent autour de l'agent s'en mêlent. L'agent finit par dire que même si le document était joint au dossier, c'est de toute façon trop tard et qu'il doit revenir jeudi ou vendredi.

Mr M. est hors de lui : « *Ici on ne peut pas communiquer, peut-être que nous ne sommes pas humains, ils nous traitent comme des sauvages. Comment est-il possible qu'un employé d'un consulat parle comme cela à un citoyen français. Les gens ne se rendent pas compte que l'on vient pendant des congés. A chaque fois on revient, on prend un billet d'avion, pour venir au consulat il faut prendre des taxis. J'ai laissé mon travail pendant deux mois. Cela coûte cher* ».

Mr M. indique à l'agent qu'il va se plaindre à l'intérieur pour dire ce qu'il pense de cette procédure. L'agent lui a répondu d'un air menaçant, « *quand vous rentrez à l'intérieur vous fermez vos bouches* ».

M. M. n'est hélas pas un cas isolé...

Un ressortissant français, qui s'est marié avec une jeune femme malienne, s'est présenté au consulat en octobre 2008 pour faire transcrire son acte de mariage. Depuis, il attend la réponse mais son rendez-vous est à chaque fois reporté. Nous le rencontrons en mars 2009 devant le consulat. Là encore, on lui dit que

son dossier est en cours et on lui dit de revenir fin mars. Depuis le début, le même scénario se reproduit : il se présente au consulat, on ne lui donne pas l'autorisation d'entrer, il n'obtient aucune information et on lui redonne sa convocation avec une autre date de rendez-vous sans aucune explication. Depuis son mariage, c'est-à-dire octobre 2008, il a fait neuf allers-retours sans jamais pouvoir entrer dans le consulat !

> LE RÈGNE DES INTERMÉDIAIRES

Le manque d'information aux différents stades de la procédure fait la part belle à ces intermédiaires que l'on nomme les « coxers », des rabatteurs qui agissent aux abords du consulat. Etant donnée l'impossibilité d'obtenir des informations de la part du consulat lui-même, les coxers deviennent en effet incontournables et sont très écoutés parce qu'ils savent comment cela se passe à l'intérieur.

Les personnes qui n'ont pas réussi à obtenir un renseignement, ou qui ressortent du consulat visiblement déçues ou en colère, sont immédiatement approchées par ces intermédiaires qui leur proposent ouvertement leurs services : obtenir une information, avancer un rendez-vous, aider à remplir un formulaire, acheter une pièce justificative ou même un visa...

Un simple renseignement peut se négocier entre 500 et 1000 CFA, et l'achat d'un visa aux alentours de 4 millions de CFA, soit environ 6000 euros !

Cette information nous a été donnée par de nombreux témoins : « *Sans être dans le secret des dieux, tout le monde sait qu'on peut acheter un visa* ».

Parfois, les coxers abordent les personnes avant même qu'elles n'aient accédé au consulat, pour les dissuader de déposer un dossier. Ils leur expliquent que si elles passent par la « voie normale », leur visa sera refusé et elles perdront de l'argent.

Les coxers se trouvent sur le trottoir du consulat français, à quelques mètres de l'entrée. Ils ne cherchent aucunement à se dissimuler et agissent sous le regard des agents de sécurité, des policiers, des militaires et des caméras.

Quelques exemples de « services » vendus par les coxers :

- **La location d'euros** : les coxers conseillent aux demandeurs d'amener de l'argent liquide afin de prouver qu'ils ont des ressources suffisantes pour couvrir les frais de séjour en France, notamment dans le cadre d'une demande de visa touristique. En effet, les agents consulaires suspectent parfois les intéressés de verser sur leur compte bancaire de l'argent qui n'est pas le leur, uniquement pour la demande de visa. Le consulat demande alors aux personnes de montrer de l'argent liquide. On peut donc louer 200 à 500 euros aux coxers pour le temps de l'entretien, moyennant 20 000 CFA, soit 30 € environ...

- **L'achat d'un rendez-vous** : les rendez-vous peuvent être difficiles à obtenir, en particulier en période d'été où il peut y avoir un délai de 30 à 45 jours pour être reçu. Les coxers peuvent apparemment obtenir un rendez-vous plus tôt moyennant 15 000 CFA, soit 22 € environ. Ce tarif serait négociable...
- **Le dépôt d'un dossier** : un demandeur raconte qu'il a payé 50 000 CFA (environ 75 €), juste pour pouvoir déposer son dossier.
- **L'achat d'un visa** : il n'a pas été possible d'obtenir des informations précises sur ces pratiques mais, selon les témoignages recueillis, il semblerait que deux techniques soient utilisées par les intermédiaires. Soit leur intervention consiste à acheter un « vrai » visa, soit elle consiste à produire de faux justificatifs qui sont rassemblés dans un dossier qui est présenté au consulat selon la voie « normale ».

Selon les témoignages recueillis, certains coxers arrivent à faire passer les dossiers, tandis que d'autres encaissent l'argent en sachant pertinemment que cela ne va pas fonctionner. Selon les personnes interrogées, on parle de « vrais » coxers lorsqu'ils ont leurs « entrées » pour obtenir les visas et de « faux » coxers pour les autres. Les plus réputés sont très demandés. Mais ce statut n'est pas définitif car il arrive que les « vrais » coxers perdent leur contact à l'intérieur du consulat en raison d'une mutation.

> UN COÛT DE PROCÉDURE SOUVENT PROHIBITIF

Le coût d'une demande de visa est assez élevé, car en plus du visa en lui-même, il faut compter un certain nombre de frais annexes : passeport, réservation d'hôtel, assurance... Sans oublier la réservation du billet d'avion aller-retour, dont les dates doivent être confir-

mées et les références du vol indiquées au moment du dépôt de la demande de visa. Il faut enfin attester, en chèques de voyage ou en espèces, d'un montant de 60 € par jour pour toute la durée du visa sollicité.

Sans compter le billet d'avion et la réservation d'hôtel que certains doivent payer avant d'avoir obtenu leur visa, la demande de visa coûte donc en moyenne 144 000 CFA, soit 220 euros environ, alors que le salaire moyen au Mali est de 40 000 CFA, soit 61 euros.

Calcul du coût moyen pour un visa touristique :

Certificat de résidence : 500 CFA
Carte d'identité (pour avoir le passeport) : 3500 CFA
Passeport : 75000 CFA
Photos biométriques : 3000 CFA
Réservation d'hôtel : 29 500 CFA
Assurance : 22 000 CFA
Visa : 40 000 CFA
Total : 144 000 CFA

Toutes les personnes rencontrées nous ont parlé du coût exorbitant des visas, et surtout du sentiment d'injustice lié au non remboursement de cette somme en cas de refus :

« On prend ton argent et on te refuse sans rien t'expliquer. Ensuite on n'a plus le droit de déposer une nouvelle demande avant six mois, c'est la logique de la forteresse. Ils prennent ton argent et ils s'arrangent pour ne pas te revoir avant six mois ».

« Ils nous pillent, car ils savent qu'ils ne vont pas délivrer le visa et ils encaissent l'argent sans le rembourser. Ils se font de l'argent sur le dos des pauvres ».

QUITTANCE DE FRAIS DE DOSSIER		ORIGINAL
BAMAKO (Consulat)		Éditée le : 09/02/2009
Quittance [REDACTED]	acquittée le 09/02/2009	[REDACTED]
Au nom de [REDACTED]	Né(e) le 30/05/1982	
Pour l'instruction d'un dossier de VISA SCHENGEN ou DOM		
Tarif : 60,00 EUR	Mode de paiement : CAISSE	
Droit appliqué : 60,00 EUR	Montant théorique :	40 000 XOF
	Montant réel :	40 000 XOF

« Les Maliens se sentent grugés parce que quand ils sont déboutés on ne leur rend pas les 40 000 francs CFA. Avec 200 à 250 personnes par jour devant le consulat ça fait beaucoup d'argent ».

IV. Le point de vue des demandeurs maliens

Que les personnes aient ou non déposé un jour une demande de visa, qu'elles aient eu un accord ou un refus et quel que soit leur milieu social, toutes parlent du consulat français, de la manière dont on y est traité et de la difficulté d'obtenir un visa.

Dans la mesure où l'essentiel de la procédure de demande de visa se déroule sur le trottoir, les conditions d'accueil des demandeurs éclatent à la vue des Bamakoïses qui empruntent chaque jour cette artère très fréquentée. **Cet accueil déplorable suscite un sentiment d'humiliation, même chez les Maliens qui n'ont pas l'intention de demander un visa pour la France.**

Un homme d'affaires dit ainsi : « Avoir un visa français, c'est aussi dur que d'entrer dans la chambre à coucher d'un président de la République. Ça blesse les gens, même ceux qui n'ont rien à voir avec les visas et qui ne feront jamais de demande pour venir en France. Mais tous les jours on voit la queue, l'attroupe-ment devant le consulat. Alors on en parle très souvent autour du thé ».

Ce sentiment d'humiliation est accru par l'incompréhension des refus qui ne sont ni motivés ni même expliqués oralement. Ce ne sont d'ailleurs pas tant les refus qui génèrent le plus de colère, mais la manière dont les demandeurs sont traités. Ce comportement du consulat à l'égard des ressortissants maliens est ressenti comme une offense.

Un autre homme d'affaires déclare : « J'ai envie de dire à tous ces gens qui font la queue « arrêtez d'aller chercher des visas, on a encore une petite dignité ». Je ne me lèverai jamais pour avoir un visa touristique pour la France, je veux préserver ma dignité ».

Un haut fonctionnaire déplore : « Les Africains qui ont été colonisés méritent un autre traitement. Cette culture commune fait obligation à la France de nous considérer autrement. Qu'ils veuillent gérer les flux migratoires, c'est parfaitement compréhensible, mais rien ne les oblige à traiter les personnes de cette manière, il s'agit d'être humains ».

Cette attitude entraîne progressivement un rejet de la France et de la francophonie. Les Maliens sont d'autant plus blessés par le comportement du consulat français qu'ils se sentent très proches des Français.

Un huissier de justice confirme : « C'est une forteresse, pourtant les Maliens ne sont pas terroristes. Tout le monde ne veut pas rester en France, nous aussi on a le droit de partir en vacances. Quand on veut partir et qu'on a deux mois, la moitié des vacances est foutue à cause des problèmes de visa. C'est le parcours du combattant, ça ne donne par envie d'aller faire un tour en France ».

Un haut fonctionnaire précise : « La situation est très mal vécue par des Maliens en raison des liens forts entre le Mali et la France. Des Maliens sont morts pour la France, il faudrait qu'elle s'en souvienne. Et on veut développer la francophonie mais l'image de la France est ternie ».

Le permanent d'une association déclare : « Ils vous donnent l'impression que vous venez quémander. Cela donne une mauvaise image de la France, même une haine de la France. On formate une nouvelle génération contre la France. Tu ne peux pas aller en France même si tu as les moyens. Maintenant, les Maliens commencent à dire « Tout sauf la France ! ». Même les étudiants vont maintenant au Canada et aux Etats Unis. Ils se sentent pourtant beaucoup plus proches de la France et il serait plus logique qu'ils fassent leurs études là-bas. Lorsqu'ils reviennent au Mali et qu'ils ont des postes importants, ils en veulent à la France et préfèrent travailler avec d'autres pays ».

Un homme d'affaire affirme : « C'est l'étranger qui détient votre image. Si vous le traitez mal, c'est votre propre image qui en pâtit ».

V. Quelles perspectives ?

Depuis quelques années, le Mali s'est engagé dans un **plan de modernisation de son système d'état civil**, avec notamment le soutien de la France, des Pays-Bas, de la Belgique, de l'UNICEF, du PNUD et de l'Association internationale des maires de la Francophonie.

Cette opération est fondée sur la formation des acteurs, la sensibilisation de la population pour qu'elle prenne conscience de la nécessité de déclarer les faits d'état civil, et la mise en place d'un réseau permettant d'actualiser et de mettre à jour les registres.

Pour ce faire, un recensement de la population est en cours dont le but est de recenser tous les Maliens, y compris ceux qui n'ont pas de pièces d'état civil pour constituer un fichier central ouvert à diverses applications, avec attribution d'un identifiant unique à chaque Malien.

Concrètement, il s'agit de :

- mettre en place au niveau local un système de collecte efficace de tous les faits d'état civil au moment de leur survenance à l'aide des registres de déclaration ;
- permettre un traitement rapide des informations, en équipant convenablement les communes et en assurant une formation adéquate des acteurs ;
- doter les collectivités territoriales d'unités de saisie informatisées capables de prendre en charge tous les faits d'Etat civil émanant des communes ;
- doter les régions d'équipement permettant de centraliser toutes les données des collectivités territoriales de la région en vue de la constitution du fichier et de la sécurisation du suivi et du contrôle des données ;
- mettre en œuvre des moyens permettant la création d'un fichier central.

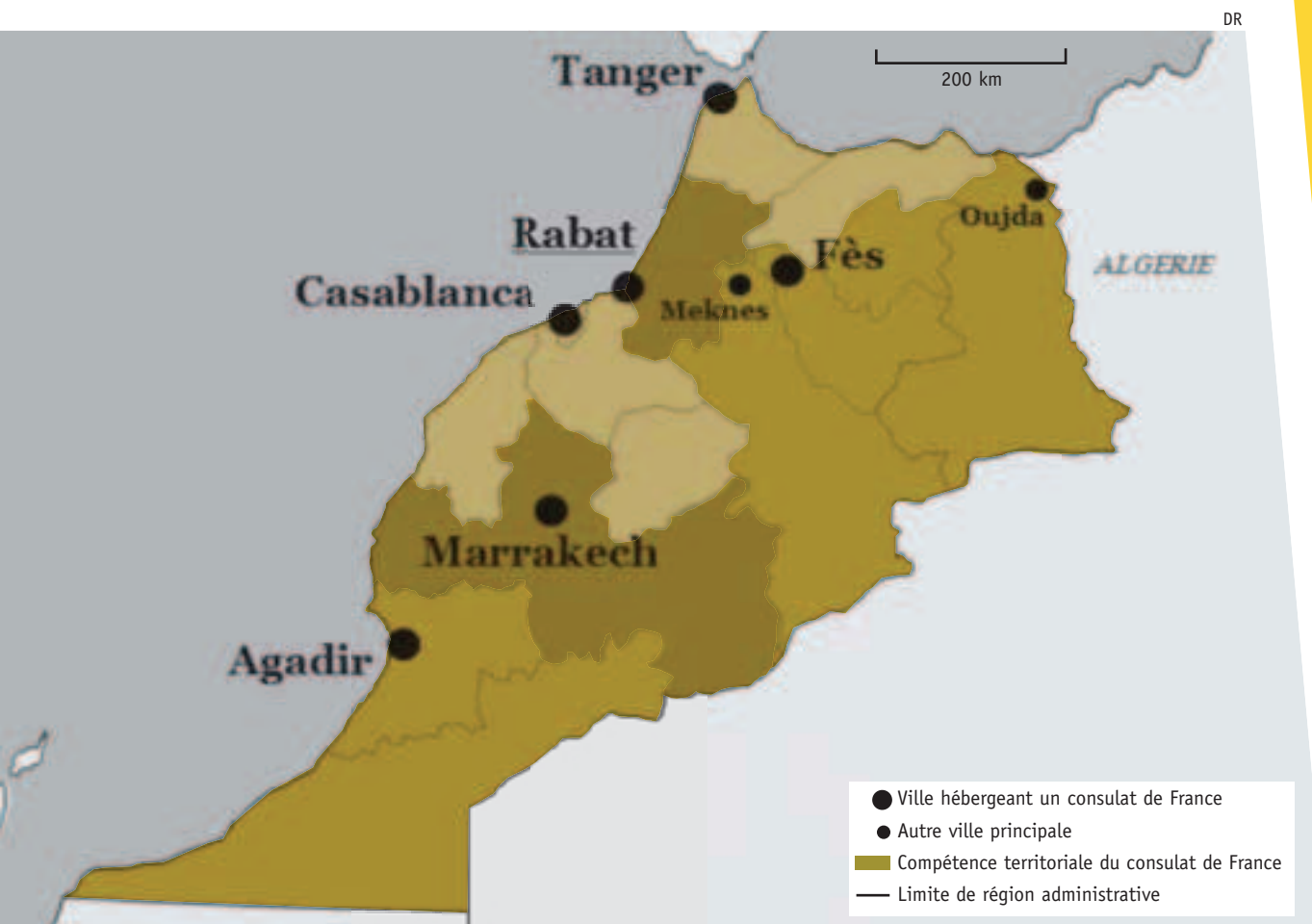
Il faut espérer que cette réforme du système d'état civil permettra de résoudre les nombreuses difficultés auxquelles se heurtent actuellement les demandeurs de visa pour attester de leur identité auprès du consulat de France.

Par ailleurs, depuis 2006, la France souhaite signer avec le Mali **un accord de gestion « concertée » des flux migratoires et de co-développement.**

Cet accord a pour vocation d'inciter les autorités du Mali à s'engager à contrôler les flux migratoires en échange de possibilités limitées de migration légale et d'aide au développement. Il s'inscrit dans le cadre de la politique de sous-traitance de la gestion des « flux migratoires », menée par la France et l'Union européenne. Le projet d'accord contient notamment des clauses de réadmission qui faciliteraient l'expulsion effective des ressortissants maliens en situation irrégulière en France mais rendraient également possible le renvoi au Mali de ressortissants d'États tiers, principalement d'Afrique, ayant transité par ce pays avant d'atteindre l'Europe.

Malgré la forte pression exercée par la France pour parvenir à la conclusion d'un tel accord, le Mali résiste. Il conviendra d'être vigilant à d'éventuelles poursuites des négociations car la signature d'un tel accord pourrait avoir des conséquences en matière de délivrance des visas.

Maroc



Localisation et compétence territoriale des consulats de France au Maroc.

> LE DÉROULEMENT DE LA MISSION

La mission d'observation s'est déroulée du 18 au 26 mai 2009 et a été effectuée par deux membres de la Cimade Nord-Picardie.

Au niveau des institutions françaises, nous avons été reçus par l'Assemblée des Français à l'étranger, le Consul de France et la Vice-Consule responsable du service des visas à Rabat.

En revanche le consulat de France à Casablanca ainsi que l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) n'ont pas répondu à nos demandes d'entretien. L'Espace CampusFrance Maroc, chargé du suivi pédagogique des étudiants qui sollicitent un visa pour étudier en France, nous a indiqué par téléphone qu'il ne souhaitait pas non plus nous recevoir, estimant qu'il n'intervenait pas dans la procédure de demande de visa.

Au niveau des institutions marocaines, nous avons été reçus par le responsable du Centre des droits des migrants et par le Secrétaire général du Conseil de la Communauté Marocaine à l'Etranger.

Nous nous sommes également entretenus avec les représentants de plusieurs associations de défense des migrants ou des droits de l'Homme.

Nous avons enfin échangé sur place avec une douzaine de demandeurs de visa.

Préambule

> LA POLITIQUE DE DÉLIVRANCE DES VISAS EN CHIFFRES

La France compte 6 consulats généraux au Maroc : à Rabat, Casablanca, Fès, Tanger, Marrakech et Agadir, chacun ayant un service des visas. Ce nombre très élevé s'explique probablement par l'importance des demandes de visas : 142 985 visas ont été délivrés en 2007 selon le ministère de l'immigration, 152 000 en 2008 selon l'ambassade de France au Maroc. Durant les mois de juillet et août, le nombre des demandes de visas augmente très fortement, passant de 300 à plus de 800 par jour.

Le taux global de refus est de 14 %, ce chiffre variant selon les consulats : il est de moins de 10% à Rabat, capitale du pays, d'environ 13 % à Casablanca, capitale économique, et d'un tiers à Fès et Agadir. Ces différences peuvent s'expliquer par le type de séjour envisagé et la situation socioprofessionnelle des demandeurs de visa, le revenu mensuel moyen des ménages marocains étant plus important en ville, notamment à Rabat et Casablanca, qu'en zone rurale.

> LES DISPOSITIFS EXPÉRIMENTAUX

La biométrie, qui consiste à numériser la photographie et les empreintes digitales de chaque demandeur, a été

introduite en novembre 2006 dans les consulats de Casablanca, de Rabat et de Marrakech, puis étendue aux trois autres consulats.

Les consulats français du Maroc n'ont pas recours à l'externalisation et traitent intégralement la procédure d'instruction des demandes de visa.

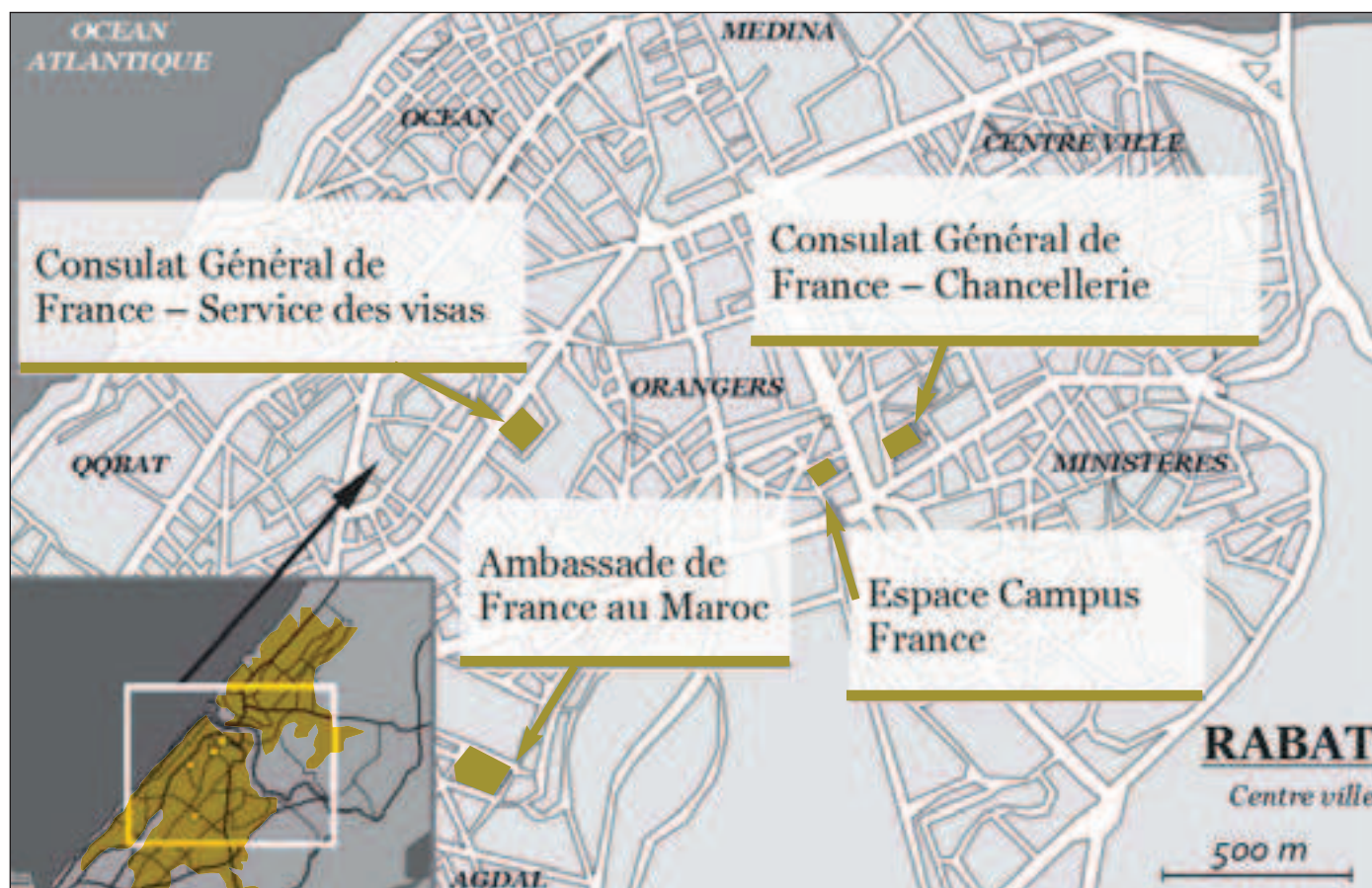
Le Maroc fait partie des six premiers pays où le dispositif d'évaluation et de formation linguistique et civique a été mis en place car il dispose d'une délégation de l'OFII. Il a débuté en décembre 2008.

Enfin, sur les quatre-vingt quatre Espace CampusFrance existant dans le monde, celui du Maroc est l'un des trente à appliquer le dispositif de « Centre pour les études en France ». Les étudiants disposent de services d'information et d'orientation sur internet et peuvent recevoir par courriel les réponses à leurs questions.

I. La procédure de demande de visa

> L'ACCÈS AU CONSULAT ET À L'INFORMATION

Les conditions d'accueil dans les consulats de France au Maroc ont été améliorées par l'instauration, fin 2006, de la prise de rendez-vous par internet. **Si les demandeurs de visa devaient auparavant faire la queue sur le**



Localisation des institutions françaises à Rabat.

trottoir pour pouvoir déposer leur dossier, parfois pendant deux à trois jours, ils sont désormais reçus lors d'un rendez-vous pris sur le site internet du consulat. Le système est simple d'accès et permet à l'intéressé de choisir, selon le calendrier proposé, la date et l'heure de son rendez-vous (toujours en matinée). Ce dernier, après avoir communiqué son identité et son numéro de passeport, reçoit un numéro d'enregistrement et un récépissé à imprimer valant rendez-vous.

Il arrive néanmoins que le serveur de prise de rendez-vous soit momentanément indisponible. La personne est alors invitée à réessayer ultérieurement, ce qui engendre **des difficultés pour les personnes habitant loin des villes**, devant multiplier les déplacements au cybercafé. Des personnes nous ont ainsi indiqué avoir dû se rendre à plusieurs reprises sur le site pour pouvoir sélectionner un rendez-vous.

Par ailleurs, selon les consulats, les délais pour obtenir un rendez-vous varient d'une semaine à plus d'un mois. Ces délais augmentent avant et pendant les vacances

d'été, en raison d'une réduction des effectifs et d'une augmentation des demandes de visa. Par exemple, le serveur de prise de rendez-vous du consulat de Casablanca proposait le 8 juin 2009 des rendez-vous début septembre, soit trois mois plus tard, alors que le 21 octobre 2009, des rendez-vous étaient proposés trois jours plus tard, pour le 23 octobre 2009.

Des personnes se sont plaintes de n'avoir pas réussi à avoir un rendez-vous suffisamment tôt pour effectuer leur voyage. Car sans rendez-vous, il est quasiment impossible de pouvoir déposer un dossier de demande de visa.

Enfin, **si les conditions d'accueil ont été améliorées, le nouveau système n'a pas réglé la question des trafics.** La revente des tickets dans la queue des consulats a disparu mais elle a été remplacée par une forme d'escroquerie. Les consulats de Casablanca et de Fès sont en effet confrontés à **des « pirates » qui prennent une série de rendez-vous fictifs qu'ils revendent ensuite**, allongeant les délais d'attente. Ces

piratages s'expliquent en partie par le fait que tout le monde n'a pas accès à internet ou ne sait pas s'en servir ce qui favorise le recours à des intermédiaires. Le « global information technology report » qui donne des chiffres et classements des pays dans le domaine de la technologie, donne pour le Maroc un taux d'utilisateurs d'internet à 30% de la population et un taux d'abonnés à 1,53%, (ces taux sont respectivement de près 70% et 29% pour la France).

Le Consul de France à Rabat nous a précisé que des mesures avaient été prises pour lutter contre ces pratiques.

La liste des pièces à fournir selon le type de séjour envisagé est disponible dans la rubrique « visas » du site internet des consulats généraux de France au Maroc. A Rabat, les listes des pièces à produire selon le visa demandé sont également affichées sous verre le long du mur longeant le service des visas. Ces listes sont réparties en trois rubriques : court séjour, famille de Français, long séjour. Une affiche précise que les formulaires de demande de visa sont à imprimer sur le site internet.

Extraits du site du consulat de France à Fès

*« Le consulat général à Fès met formellement en garde contre les **pratiques mafieuses de certains propriétaires d'ordinateurs**, qui détournent à leur profit le **logiciel de prise de rendez-vous** mis à la disposition des demandeurs de visa. Ces criminels s'attribuent illégalement des séries de rendez-vous fictifs, au préjudice grave des demandeurs de visa, leur fermant, de ce fait, accès à ce service de l'Etat et occasionnant des délais d'attente parfois de plusieurs mois pour un rendez-vous sans bakshich.*

*Ces rendez-vous sont ensuite revendus malhonnêtement, par de jeunes « rabatteurs ». **Aidez nous à les dénoncer à la justice !** Leur délit est passible de **sanctions, prévues par la loi marocaine**, même si les autorités locales de Fès se montrent jusqu'à présent, négligentes. Les articles 607.5 et 607.6 du code pénal, tels qu'ils résultent de la Loi 07-03 concernant les infractions relatives aux systèmes de traitement automatisé des données, prévoient en effet une peine pouvant aller jusqu'à trois ans de prison et 200.000 dirhams d'amende, pour quiconque :*

- > entrave ou fausse intentionnellement le fonctionnement d'un système de traitement automatisé des données ;*
- > introduit frauduleusement des données dans un système de traitement automatisé des données, ou détériore ou supprime frauduleusement des données qu'il contient, leur mode de traitement ou de transmission. Dans ces conditions, le consulat général de France à Fès n'hésitera pas à déposer une plainte contre les auteurs de ce type d'agissements.*

*Le recours à des « **intermédiaires** » est illégal et strictement proscrit.*

Seules, les personnes non-françaises ont accès au Service des visas.

Insister pour accompagner un(e) demandeur ou pénétrer dans les locaux, sans y être autorisé, constitue une cause d'incident. De tels incidents sont signalés à la préfecture du lieu de résidence de la personne française interférant dans les procédures migratoires (visas), pour poursuite éventuelle ».

Deux autres indiquent que la présence physique du demandeur est obligatoire en raison de la numérisation de la photographie et de la prise des empreintes digitales, et que seuls les demandeurs peuvent entrer. Il est enfin écrit que, par mesure de sécurité, l'usage des portables est interdit dans l'enceinte du service des visas ainsi que les sacs à dos, cartables, etc., qui doivent être laissés à la porte d'entrée du consulat, sous la responsabilité du policier marocain chargé de gérer la sécurité à l'extérieur du consulat. Ces informations sont toutes en français.

Il s'avère enfin difficile d'obtenir des informations sur place, les guichets d'accueil, situés à l'intérieur du consulat, n'étant accessibles que sur rendez-vous.

Quelques informations sont occasionnellement données par les agents de sécurité à l'entrée du service des visas. De la même manière, il est très compliqué de se renseigner sur un dossier par téléphone ou par e-mail.

Dans le cadre de l'instruction de sa demande de visa long séjour, Mme N., conjointe de Français, n'a eu pour information qu'un « on va vous rappeler ». Quand son mari a réussi à joindre le consulat de France à Fès en charge du dossier, son interlocuteur lui raccrocha au nez.

> LE DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE

Les consulats de France au Maroc reçoivent les demandeurs de visa en matinée, généralement de 8h à 12h, du lundi au vendredi. A Rabat, le service des visas accueille entre douze et dix-huit personnes toutes les trente minutes. Les personnes, munies de leur récépissé de rendez-vous, attendent sur le trottoir longeant le consulat. Il n'y a pas de file d'attente, les personnes étant reçues à l'heure fixée. Après vérification de l'identité et du rendez-vous, effectuée par un agent de sécurité à l'accueil, elles peuvent pénétrer à l'intérieur du service.



Les locaux du service des visas de Rabat sont bien entretenus et clairs. Si une trentaine de sièges sont prévus en cas d'affluence, il y a une impression de fluidité. Les informations sont affichées sur deux panneaux à l'intérieur ainsi qu'à l'extérieur du bâtiment. Pour commencer, les demandeurs de visa doivent s'acquitter des frais de visa à une caisse spécifique : 680 dirhams en espèce pour un visa de court séjour Schengen, soit environ 60 €. Ils sont ensuite reçus à un autre guichet par un agent du service des visas, chargé de prendre leurs empreintes digitales. Le service des visas de Rabat compte 5 guichets dont un, dans un bureau, pour les « VIP » : personnes proches du pouvoir, élites, etc. **Si l'agent vérifie bien que le dossier est complet, il n'y pas de véritable conversation possible avec ce dernier, qui permettrait pourtant au demandeur de visa d'expliquer sa situation, de « défendre son dossier ».** Une fois les pièces déposées, un coupon comportant un numéro de retrait du passeport est remis au demandeur précisant quand revenir. Le passeport est tamponné.

Excepté pour certaines demandes de visa long séjour, la décision est rapidement communiquée : le postulant est informé l'après-midi même ou deux à trois jours plus tard selon le consulat. A Rabat, l'intéressé doit se rendre à un guichet donnant sur l'extérieur du consulat où un agent est chargé de la remise des passeports après présentation du coupon. C'est en ouvrant son passeport que le demandeur découvre si le visa lui a été accordé, ce dernier étant apposé ou non sur le tampon. Plusieurs personnes ayant vu leur demande de visa rejetée nous ont expliqué se sentir « fichées » de part ce tampon laissé apparent dans leur passeport et craindre, de ce seul fait, un prochain refus de visa.

Il est impossible, lors de la remise du passeport, d'obtenir des explications orales sur le motif du refus. Un simple imprimé est déposé dans le passeport précisant que l'ordonnance n°2004-1248 du 24 novembre 2004 modifiée ne prévoit pas la communication des motifs de refus pour ce type de visa. L'absence de motivation crée une incompréhension particulièrement mal vécue.

« Une réponse injustifiée est forcément une réponse injuste ».

« Le pire, c'est que jamais le consulat ne donne d'explications, j'aimerais comprendre le motif ».

Un courrier du consulat peut être également joint, indiquant les pièces manquantes au dossier. **Pour beaucoup, un complément de pièces équivaut à un refus en raison de la difficulté à rassembler les pièces demandées avant la date de départ souhaitée.** Il nous a en outre été rapporté que des pièces complémentaires, non notées sur les listes fournies, étaient

parfois demandées, ou que le consulat donnait une préférence à une pièce plutôt qu'à une autre alors que dans le formulaire le choix était laissé à l'intéressé.

Ce fut le cas de M. N., qui vit son dossier jugé incomplet, le consulat demandant qu'une attestation d'hébergement soit apportée à la place de la réservation d'hôtel, confirmée, jointe au dossier. M. N. ne put produire l'attestation d'hébergement qu'un mois plus tard et reçut son visa le 28 mai, alors que son séjour en France était programmé du 20 au 25 mai.

Le dépôt de pièces manquantes est confus car il n'est pas réglementé. Si certains ont pu déposer les pièces complémentaires en se présentant directement au service des visas avec l'imprimé du consulat, d'autres ont été obligés de reprendre un rendez-vous sur internet, rallongeant ainsi la procédure.

Enfin, la procédure de recours auprès de la Commission des recours contre les refus de visa est peu connue, les consulats de France au Maroc n'en informant le demandeur de visa que dans les cas où ils sont tenus de motiver le refus de délivrance de visa. L'accès à la justice en cas de refus de visa n'est pas aisé, ceux qui souhaiteraient déposer un recours sont souvent découragés par l'éloignement de la juridiction, installée à Nantes, par les délais d'attente d'environ deux ans et par les coûts d'une telle procédure. Toutefois, les personnes bien informées vont en général jusqu'au bout de la procédure contentieuse, qu'elles qualifient de « complexe, longue et coûteuse ». Selon le rapport du comité interministériel de contrôle de l'immigration¹, le Maroc, avec l'Algérie, est le pays qui enregistre **le plus fort taux de recours devant le Conseil d'Etat (25,5%)**, bien loin devant les autres pays (6,8% pour le Cameroun).

II. Les cas particuliers

Les postulants au regroupement familial et les conjoints de Français d'une part, les étudiants d'autre part, sont soumis à des procédures bien particulières. Elles s'avèrent longues et inutiles pour les premiers, longues et coûteuses pour les seconds...

> LES CONJOINTS DE FRANÇAIS OU DE RESSORTISSANTS ÉTRANGERS VIVANT EN FRANCE DÉSORMAIS SOUMIS À UNE ÉVALUATION LINGUISTIQUE ET CIVIQUE

Depuis décembre 2008, les personnes non soumises à dérogation déposant une demande de visa de long séjour pour motif de regroupement familial ou de

mariage avec un(e) Français(e), doivent passer un test pour évaluer leur maîtrise de la langue française et leur connaissance des valeurs de la République. (*voir aussi page 41*).

Il revient à l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII), situé à Casablanca, de convoquer ces catégories de demandeurs aux Instituts Français pour un premier test, gratuit, de leur capacité linguistique en français et de leur connaissance des principales valeurs de la République. Les demandeurs ne satisfaisant pas au niveau de connaissance requis se voient proposer un module de formation de 40 heures comportant des cours de langue et de connaissance de la France. A l'issue de cette formation initiale et si elle a été suivie de bout en bout, une attestation de participation leur est délivrée par l'Institut Français concerné.

Les tests et formations sont proposés par les 9 instituts français répartis dans les principales villes marocaines. Si, selon le consulat de Rabat, l'instauration de la formation linguistique et civique est bien acceptée par le public, elle a néanmoins pour conséquence de retarder l'entrée en France des membres de la famille. Pour la majorité des personnes rencontrées, y compris pour le consul, ces formations apparaissent comme inutiles car insuffisantes pour être réellement efficaces. Pour d'autres, c'est l'incompréhension qui prévaut. Et les amoureux de la culture et des valeurs françaises vivent ces tests comme une humiliation...

> LES VISAS ÉTUDES : UNE PROCÉDURE COMPLEXE ET CÔTEUSE

Les étudiants marocains ou étrangers résidant au Maroc qui souhaitent poursuivre leurs études supérieures en France doivent, préalablement à leur demande de visa, ouvrir un dossier à l'Espace CampusFrance Maroc. Ce service, rattaché à l'Institut Français de Rabat, dépend



DR

¹ « Les orientations de la politique de l'immigration » - Sixième rapport établi en application de l'article L.111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, décembre 2009.

du Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'ambassade de France au Maroc.

L'étudiant doit d'abord s'inscrire sur le site « Espace CampusFrance », c'est à dire ouvrir un espace personnel lors de la première inscription afin d'obtenir un identifiant ECF. Il doit ensuite procéder au règlement des frais d'inscription à CampusFrance : 1000 dirhams, soit 90 €. Pour le paiement, il doit se rendre dans une agence du Crédit du Maroc muni de sa carte d'identité ou de son titre de séjour, de la confirmation de la création d'un compte personnel et des 1000 dirhams en espèces. Il devra également payer, en plus, des frais bancaires.

Seconde étape : l'étudiant doit transmettre son dossier complet à l'Espace CampusFrance. Il reçoit alors un message sur son espace personnel l'invitant à prendre rendez-vous en ligne pour l'entretien CampusFrance. Le délai d'attente peut être de deux à trois semaines.

Cet entretien présenté comme un entretien « pédagogique » dure environ 30 minutes. Mais il ne consiste pas seulement à accompagner les étudiants dans leurs démarches pour venir étudier en France. L'Espace CampusFrance est également chargé de vérifier les diplômes et certificats du candidat, d'évaluer son niveau de langue et d'aider les établissements d'enseignement supérieur français et les consulats à apprécier son parcours pédagogique et son projet d'études. A la fin de l'entretien, l'agent de CampusFrance remet à l'étudiant une enveloppe cachetée à donner au consulat, son contenu n'étant pas connu de l'étudiant.

Cette enveloppe semble déterminer l'issue de la demande de visa. Si l'Espace CampusFrance Maroc s'en défend – il n'a pas souhaité nous rencontrer au motif que les demandes de visa études ne relevaient que du consulat – cette étape est considérée par les étudiants comme un premier filtre dans l'accès à un visa.

L'étudiant peut enfin prendre rendez-vous sur le site internet du consulat. Lors de l'entretien, il devra s'acquitter des frais de visas - 1120 dirhams, soit 99 € - et déposer son dossier complet. Les personnes rencontrées nous ont indiqué n'avoir pu défendre, à leurs grands regrets, leur projet universitaire et leur demande de visa auprès du consulat, ce qui confirme le rôle important joué par l'Espace CampusFrance Maroc dans l'obtention du visa.

III. Les principaux problèmes observés

> LES COUPLES MIXTES VICTIMES D'UNE SUSPICION GÉNÉRALISÉE

Bien que mentionné sur le site internet des consulats généraux de France au Maroc, le visa court séjour « en

vue de se marier en France avec une personne de nationalité française » reste délivré de manière très exceptionnelle.

Le témoignage de ce Français marié à une Marocaine est, à ce titre, éloquent :

« Nous nous sommes rencontrés en août 2008 à Fès, Maroc, à l'occasion du mariage d'une de mes meilleures amies et du cousin de Nadia. En octobre, je décide de retourner au Maroc pour y retrouver Nadia. Avec toutes les difficultés sociales liées à la culture marocaine, musulmane et traditionnelle, nous avons décidé de nous marier, pour anticiper sur l'avenir, en sachant qu'on ne pourrait continuer longtemps à s'aimer ainsi.

Un e-mail du consulat général de France à Fès nous confirme notre demande de rendez-vous et, sur un ton très courtois, nous propose un choix de dates 4 mois après. Après avoir trouvé une date commune, nous demandons s'il nous faut nous munir de pièces particulières, d'un dossier, etc. Réponse : « prenez juste vos pièces d'identité ». Super !

Heureusement, nous avons été bien conseillé par mon amie et le cousin de Nadia qui venaient de passer par là : tout un dossier de demande est nécessaire, avec des photocopies à un format strict, « certifiées conformes » à la marocaine... Nous nous présentons bien le 17 mars 2009 au consulat de Fès, avec notre dossier complet, des photos témoignant de « notre vie amoureuse »... L'entretien se passe assez bien pour Nadia, la personne est gentille et la laisse raconter notre histoire, cependant exclusivement en français, que Nadia parle « relativement » bien.

Pour ma part, le ton est bien plus sec, j'essaie de rester à l'aise. J'ai le droit à des questions sur mes croyances religieuses, sur mon état ou non de musulman, avec une curiosité intense. Vient alors la question que je redoutais : les relations sexuelles. « Avez-vous déjà embrassé la future ? », « Avez-vous déjà eu des relations sexuelles avec elle ? »... L'embarras était au plus haut, en sachant que je ne voulais surtout pas rater cet entretien. Je pratique alors l'esquive diagonale, et je m'en sors pas trop mal.

Nous sortons du consulat très nerveux, un thé à la menthe est de rigueur.

Quelques jours plus tard, j'apprends que la maladie grave de ma mère donne de très mauvais résultats, la visibilité à son égard ne dépasse pas quelques mois. A 3000 km de distance, alors que la situation était déjà difficile, elle en devient insupportable. Je décide de cesser mes allers-retours au Maroc dès que possible, et de tout faire pour continuer notre vie amoureuse auprès de ma mère. Nadia est d'accord.

Débutent alors les démarches pour obtenir un visa de

tourisme « en vue de se marier ». Même si tout le monde nous dit qu'il est impossible à obtenir, on décide de tenter le tout pour le tout, circonstances obligent. J'obtiens le soutien du maire de ma ville, de mon député national et de mon député européen, attestant de mon honnêteté. Je fais l'attestation d'accueil, les fiches de salaire, etc.

Nadia ira donc au rendez-vous, non accompagnée bien entendu. Là-bas, une personne, derrière une vitre, parlant avec un dispositif micro/haut parleur, lui pose des questions rapides dans un français sec et direct. Toutes les autres personnes voient leur interlocuteur parler arabe... Et les questions tombent, de plus en plus intimes, jusqu'à : « Avez-vous déjà eu des relations sexuelles avec votre futur mari ? ». « Comment ? » répond Nadia... Plus fort, toujours sur haut-parleur : « Avez-vous déjà eu des relations sexuelles avec votre futur mari ? ». Des personnes se retournent. Poser ce genre de question à une jeune femme, marocaine, musulmane, en public, entourée d'autres musulmans (quand on connaît la pression sociale qui peut exister à Fès sur ces points)... Nadia en aura perdu son français, son arabe, et sa capacité à se tenir debout, une fois sortie du consulat... et cette fois un thé ne suffit plus, elle pleure toute son âme.

Un mois après environ, la réponse tombe : visa refusé. Directement je contacte le collectif des Amoureux au ban public, le cabinet de mon député, la mairie, etc. On me dit que le maximum sera fait. Dix jours plus tard, appel sur le portable de Nadia : « Veuillez vous présenter au bureau des visas lundi prochain. » (en français comme d'habitude). Après trois heures d'attente, par 35°C à l'ombre, mais en plein soleil, Nadia récupère son passeport avec son visa Schengen « En vue de se marier ». Et ce n'était que pour l'obtention de son visa, les épreuves n'en sont vraiment pas pour autant terminées.

Marc, en concubinage avec une demandeuse de visa

Les couples franco-marocains sont contraints de se marier devant les autorités marocaines, les consulats de France au Maroc ne célèbrant les unions qu'entre ressortissants français. Or, le mariage selon la loi marocaine est avant tout un mariage religieux célébré devant les adouls, et il n'est possible que si l'époux est musulman. Si tel n'est pas le cas, l'époux est dans l'obligation de se convertir pour épouser une femme marocaine. La réciproque n'existe pas, un homme musulman pouvant se marier avec une femme non musulmane à condition qu'elle appartienne à une « religion du livre », c'est-à-dire à l'une des trois religions monothéistes. Dans les faits, la conversion à l'islam s'avère être une procédure simple et rapide, effectuée par un nombre important de Français. Si, pour certains, et notamment les autorités françaises, il ne semble s'agir que d'une « formalité », pour d'autres, cette conversion

est vécue comme une intrusion dans leur vie privée, comme une atteinte à leur liberté de religion.

Depuis 2005 Fatima, a noué une relation amoureuse avec un Français, chrétien, qui fut longtemps pasteur. Fatima et son compagnon ont attendu plus de deux ans pour pouvoir se marier en France. Il était en effet inconcevable pour son époux, chrétien pratiquant, de se convertir préalablement à l'Islam pour se marier. Fatima a bien tenté de déposer en 2008 une demande de visa court séjour « en vue d'un mariage avec un Français », mais sa demande fut rejetée, alors même que les bans étaient publiés auprès de la mairie de Nice. Après deux ans d'attente et plusieurs tentatives, Fatima a finalement obtenu en septembre 2009 un visa touristique. Elle avait pourtant demandé un visa « en vue de mariage ». Fatima et son compagnon sont désormais mariés. Pour pouvoir vivre ensemble comme n'importe quel couple, elle devra revenir au Maroc et solliciter à nouveau un visa, portant cette fois-ci la mention « conjoint de Français ».

Une fois mariés par les autorités marocaines, les couples franco-marocains doivent demander auprès du consulat de France la transcription de leur mariage sur les registres d'état civil français pour que leur union soit reconnue et que le conjoint marocain puisse obtenir un visa. De nombreux dysfonctionnements apparaissent dans le cadre de cette procédure qui peut durer plusieurs mois. Afin de vérifier la sincérité de l'union, un agent du consulat les reçoit, ensemble puis séparément. **Les témoignages recueillis ont dénoncé les questions déstabilisantes et l'intrusion de l'administration dans la vie privée et l'intimité du couple.** La durée d'attente, anormalement longue pour obtenir la transcription du mariage ou l'obtention du visa, est également décriée, ainsi que le manque de « visibilité » de la procédure et la difficulté d'obtenir des renseignements sur l'état d'avancement du dossier.

Interrogé, le consulat de France à Rabat a reconnu la longueur de certaines procédures, qu'il explique par la durée des enquêtes préfectorales visant à vérifier la sincérité du mariage. Ces enquêtes, menées en France auprès du conjoint français par les services de police, prennent généralement beaucoup de temps, au détriment du conjoint au Maroc qui doit attendre, parfois plusieurs mois, que sa demande de visa reçoive une réponse.

Les consulats de France au Maroc semblent systématiquement demander ces enquêtes, même lorsque les couples sont en mesure de produire des nombreuses preuves de la réalité de leur relation. Les consulats les justifient par la multiplication des mariages arrangés ou « gris » et par la nécessité de protéger les jeunes filles mariées par leur famille sans leur consentement.

> DES RÉFUGIÉS PRIVÉS DE LEURS DROITS

Bien que signataire de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951, **les autorités marocaines refusent de valider la carte de réfugié délivrée par le Haut Commissariat aux Réfugiés au Maroc**, responsable de l'examen des demandes d'asile. Elles refusent en conséquence de reconnaître à ceux qui sont en sa possession les droits en découlant, notamment en matière de séjour, de travail, d'accès aux services publics et de liberté de circulation. Selon les associations, 800 réfugiés statutaires auraient leur dossier « bloqué ».

Démunis de titre de séjour et de document de voyage, ces derniers sont dans l'impossibilité d'obtenir un visa auprès des consulats de France, que ce soit pour venir étudier en France, rendre visite à leur famille en France... **Ils se retrouvent de fait bloqués au Maroc**. Les refus de visa, en particulier court séjour, des consulats français semblent motivés par le fait qu'ils ne sont pas assurés que les autorités marocaines laisseront revenir au Maroc les personnes réfugiées.

> PAS DE VISA POUR LES GRANDS-PARENTS !

Les demandes de visa touristique formulées par des grands-parents souhaitant rendre visite en France à leurs petits-enfants semblent systématiquement suspectes. Le consulat de France à Rabat défend cette position au motif que les personnes âgées profiteraient de leur séjour pour se faire soigner sans payer ou détourneraient l'objet du visa en restant sur le territoire français auprès de leurs petits-enfants.

C'est à cause de ce type de considération que R. n'a pu participer au baptême de son premier petit-fils ou que M. n'a pu passer les vacances d'été auprès de sa famille, faute de visa. De tels refus généralisés obligent les familles à vivre séparées et portent atteinte au droit au respect de leur vie privée et familiale. Une violation contestée par le consulat de France à Rabat qui estime que les enfants et petits-enfants peuvent venir rendre visite à leurs parents et grands-parents au Maroc...

> MIEUX VAUT NE PAS AVOIR BESOIN DE SE FAIRE SOIGNER EN FRANCE...

Pour venir se faire soigner en France, une procédure spécifique existe : le visa sanitaire. Ce visa permet aux personnes ne pouvant être prises en charge au Maroc d'effectuer un court séjour médical en France dans un établissement de soins, sous réserve de pouvoir financer les frais afférents.

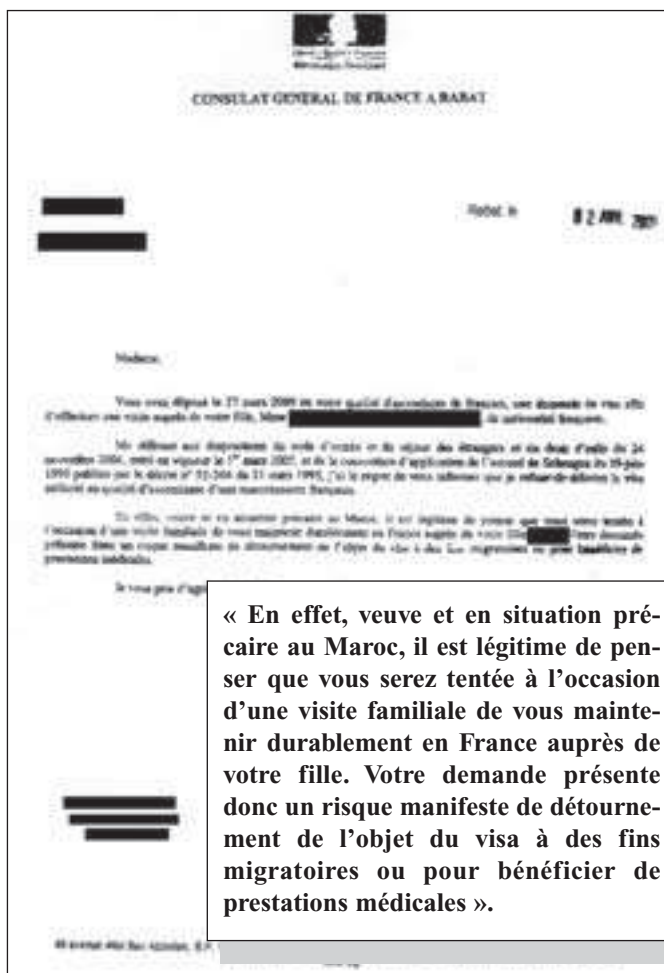
Estimant que tous les actes médicaux sont dispensés au Maroc, les consulats de France au Maroc délivrent peu de visas sanitaires. La réalité est pourtant bien différente,

car la qualité des soins ne saurait être la même dans tous les établissements du pays...

Mme A. souffre d'une arthrite chronique juvénile évolutive extrêmement douloureuse et très handicapante. Son état de santé s'aggrave et nécessite une pose de prothèse totale à la hanche gauche et une opération à droite pour coxite bilatérale invalidante.

Le 4 mai 2009, elle dépose auprès du consulat de Fès une demande de visa sanitaire contenant l'attestation d'hébergement de sa sœur vivant en France et son engagement à payer les frais de séjour, un certificat de l'hôpital français indiquant la date de l'opération, le règlement du devis de 9.000 euros et un certificat d'un praticien marocain recommandant une opération urgente en France en raison de la gravité des complications.

L'après-midi, pensant récupérer son visa, Mme A. trouve une convocation dans son passeport indiquant que le dossier est incomplet et qu'elle doit joindre un certificat du ministère de Santé Publique marocain attestant que l'opération ne peut se faire au Maroc. Mme A. ne pourra obtenir un tel certificat car l'opération peut être effectuée au Maroc, mais ne peut être réalisée dans d'aussi bonnes conditions que dans l'établissement français choisi spécialisé dans ce type d'actes. En outre, sans attaches familiales au Maroc,



elle souhaitait avoir sa sœur à son chevet pendant sa convalescence car elle ne pourra pas se déplacer.

Récemment, la mort tragique d'Aïcha Mokhtari, décédée d'un cancer osseux qu'elle n'a pas pu soigner faute de visa, a mobilisé l'opinion publique marocaine. La maladie d'Aïcha fut dépistée en 2007 par des spécialistes marocains et, son état de santé ne s'améliorant pas malgré une prise en charge médi-

cale, son médecin lui conseilla de se rendre en France pour recevoir des soins adéquats. En dépit d'un dossier complet, le consulat de France à Fès rejeta sa demande de visa pour soins médicaux. Après deux ans de souffrance, Aïcha Mokhtari s'est éteinte le 15 août 2009 à Oujda.

L'association marocaine des droits de l'Homme a lancé une campagne de protestation : « *Nos vies valent mieux qu'un visa français* ».

Communiqué de l'Association Marocaine des Droits Humains

Suite au décès d'Aïcha Mokhtari, l'Association Marocaine des Droits Humains appelle à la dénonciation des conditions injustes du système de délivrance du visa aux Marocains.

Le samedi 15 août 2009 à Oujda, la citoyenne marocaine Aïcha Mokhtari s'est éteinte après avoir atrocement souffert d'un cancer osseux durant plus de deux années. Après le dépistage de sa maladie par des spécialistes marocains et eu égard à l'impossibilité d'accès aux soins nécessaires du fait de l'absence des conditions adéquates dans notre pays, il a été décidé de la transférer à l'étranger munie d'un dossier certifié par les services du ministère de la Santé. Sa famille est intervenue pour lui assurer, à sa charge, l'accès à un établissement sanitaire d'oncologie français. De même, l'intéressée a présenté un dossier complet pour l'obtention du visa auprès du consulat français à Fès. Hélas, son dossier a été rejeté à cause d'une faute grave commise par le consulat.

En dépit de l'intervention de l'intéressée et de sa famille avec force auprès des autorités françaises, dont les ministres et le Président Nicolas Sarkozy lui-même, la faute n'a pas été corrigée et le refus de la délivrance du visa confirmé. Pour ce qui est des autorités marocaines, dont le Premier Ministre, elles n'ont pas levé le petit doigt pour garantir le droit à la santé à une citoyenne marocaine souffrant d'une maladie fatale et subissant l'injustice des

autorités françaises. Ainsi donc, Aïcha Mokhtari s'est éteinte du fait du refus de lui délivrer le visa qui lui aurait permis de jouir de son droit dans l'endroit et les conditions convenables.

Après avoir pris connaissance des conditions et des circonstances ayant conduit au refus de délivrer le visa à la citoyenne Aïcha Mokhtari et partant de sa privation du droit de se déplacer pour des soins dans un établissement sanitaire spécialisé en France, le Bureau Central de l'Association Marocaine des Droits Humains, réuni en session ordinaire, le dimanche 23 août 2009, tout en présentant ses vives condoléances à la famille de la défunte :

- Condamne le refus criminel de délivrer le visa à la citoyenne Aïcha Mokhtari par le consulat français à Fès dont les conséquences néfastes sont la privation de son droit de se déplacer pour des soins et donc l'atteinte à son droit à la vie.
- Dénonce l'attitude des autorités françaises qui ont soutenu le consulat au lieu de corriger l'erreur fatale.
- Dénonce l'attitude des autorités gouvernementales marocaines qui ont manqué à leur devoir de garantir les droits à la libre circulation et aux soins de la citoyenne Aïcha Mokhtari.
- Condamne le système de délivrance de visa aux citoyenNEs marocainEs désirant voyager vers la France et les autres pays du Nord en



Manifestation suite au décès d'Aïcha Mokhtari.

DR

général, caractérisé par des conditions injustes, dures, aléatoires et humiliantes alors que le/la citoyenNe des pays nordiques à destination du Maroc n'a besoin en général que d'un passeport.

- Est déterminé à lancer une campagne pour mettre à nu les responsabilités dans la mort de la citoyenne Aïcha Mokhtari et à coopérer avec tous les démocrates et les défenseurs des droits humains au Maroc et à l'échelle internationale pour dénoncer les conditions du système français et européen de délivrance du visa aux citoyenNEs marocainEs, qui constituent une violation des droits humains universels.

Dans ce cadre, le Bureau central a décidé de mener une campagne sous le mot d'ordre : « **Pour que la mort de Aïcha Mokhtari ne soit pas vaine, luttons contre les conditions inhumaines d'octroi du visa aux Marocains** ». [...]

Le Bureau central,
le 24/08/2009

IV. Le point de vue des demandeurs marocains

L'absence de motivation des décisions de refus de délivrance de visa a été dénoncée par l'ensemble des personnes rencontrées. Non transparente, cette pratique est en effet source d'incompréhension, car comment accepter qu'un dossier comprenant l'ensemble des pièces demandées par l'administration française soit rejeté sans explication ?

Bien que déjà venu en France à trois reprises sous couvert d'un visa touristique délivré par le consulat de France à Rabat, M. B témoigne ainsi de ses difficultés à obtenir un nouveau visa. *« J'ai l'impression que mon dossier n'a pas été lu, je ne comprends pas qu'avec un même dossier, il y ait parfois des refus ou des accords. On peut comprendre qu'il y ait des refus, mais il faut une logique ».*

Mme R., fonctionnaire au ministère de l'Enseignement supérieur, a quant à elle fait l'objet de deux refus de visa touristique : le premier en 2002 alors qu'elle souhaitait passer son mois de congé en France chez un couple d'amis, le second en 2005 alors qu'elle comptait se rendre au baptême de son premier petit-fils de nationalité française. Mme R. a beaucoup d'amertume et ne comprend toujours pas pourquoi sa demande de visa a été rejetée, d'autant qu'en 1991, elle avait obtenu un visa pour la France :

« En 1991, j'étais jeune, mon salaire était inférieur. Aujourd'hui, je suis fonctionnaire, j'ai produit mes trois derniers relevés bancaires, une assurance de mon employeur et de ma banque prenant en charge mes éventuels frais médicaux, je voulais juste être auprès de sa famille. Le pire, c'est que jamais ils ne donnent d'explications, j'aimerais comprendre le motif », dit-elle trois ans plus tard les larmes aux yeux. Mme R. imagine que le consulat a cru qu'elle voulait rester en France pour avoir un meilleur salaire. Mais comme elle l'indique, elle aime sa vie au Maroc : *« Je n'ai jamais pensé changer ma vie dans un autre pays, je ne peux pas laisser comme ça mon boulot, mon fils cadet qui fait ses études au Maroc, ma culture. »* Depuis, Mme R. n'a plus déposé de demande de visa. *« Ils m'ont coupé l'envie de voyager, ils veulent que je reste chez moi, que je visite les régions de mon pays ».*

Certaines personnes sont tellement déçues, voir blessées, qu'elles ne veulent plus venir en France. Cette tendance nous a été confirmée par plusieurs demandeurs de visa ayant une bonne situation professionnelle, dénonçant une politique de délivrance des visas

« mauvaise pour l'image de la France » : *« La France pays des droits de l'Homme est en contradiction avec elle-même ».*

Beaucoup se sont tournés vers d'autres consulats européens, en particulier vers l'Espagne et l'Allemagne, où l'accueil est jugé plus « humain » : *« Eux ne se considèrent pas comme supérieurs », « ils ne vous regardent pas avec un regard hautain ».*

M. C., médecin congolais en poste à Rabat, a dû prendre directement attache avec le Consul pour lui expliquer les raisons de son séjour en France et, ainsi, passer outre deux refus de visa. M. C. est persuadé que le mode de traitement des demandes de visa ne va pas décourager ceux qui veulent aller à tout prix en Europe, même avec des faux documents : « Par leur politique, les consulats encouragent les personnes qui créent des faux ». En revanche, il va décourager les personnes honnêtes qui décideraient d'apporter leurs savoirs et compétences à d'autres pays.

V. Quelles perspectives ?

Le ministre de l'Immigration a annoncé le 18 janvier 2010, dans son bilan de l'action du ministère pour 2009, qu'« un projet d'accord migratoire sera soumis au Maroc dans les prochains mois ». Des modifications concernant la politique de délivrance des visas au Maroc pourraient donc intervenir prochainement.

Il conviendra de suivre attentivement, dans les prochains mois, les pratiques de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) afin de s'assurer que l'évaluation linguistique et civique pour les conjoints de Français ou de ressortissants étrangers vivant en France ne devienne pas une difficulté de plus à franchir, allongeant inutilement les délais pour obtenir un visa de long séjour.

Il sera en outre important de suivre la manière dont les consulats de France à Fès et à Casablanca régleront les problèmes de « piraterie informatique » auxquels ils sont confrontés au niveau de la prise de rendez-vous.

Enfin, il faudra rester vigilant sur les conditions d'accueil dans les consulats de France au Maroc. La diminution des effectifs, alors que le nombre de demandes de visa augmente, risque d'allonger les délais de dépôt et d'examen des dossiers. Et l'arrivée d'agents du ministère de l'Immigration au sein des consulats pourraient avoir pour conséquence un traitement plus « policier » des demandes de visa.

Sénégal

DR



Localisation et compétence territoriale des consulats de France au Sénégal.

> LE DÉROULEMENT DE LA MISSION

La mission d'observation au Sénégal s'est déroulée du 18 au 28 juin 2009, à Dakar. Elle s'est concentrée exclusivement sur le consulat de France à Dakar, et aucun déplacement n'a été fait à Saint Louis, où le volume des demandes traitées n'est pas comparable puisque la majeure partie du territoire sénégalais dépend du consulat de Dakar.

Des entretiens et observations sur place ont été réalisés par deux membres de La Cimade Sud-Ouest, qui ont rencontré durant la mission :

- une trentaine de demandeurs de visas pour la France ;
- des associations sénégalaises spécialistes des problématiques des migrations et des droits de l'Homme ;
- des membres des ministères sénégalais ;
- des personnels de l'Office Français d'Intégration et de l'Immigration (OFII) ;
- le représentant de l'Assemblée des Français à l'étranger.

Le consulat de France et l'Espace CampusFrance, quant à eux, n'ont pas souhaité donner suite à notre demande de rendez-vous.

Préambule

> LA SITUATION AU SÉNÉGAL

Si le Sénégal est aujourd'hui connu comme un pays d'émigration, il a aussi été un pays d'accueil pour de nombreux réfugiés des pays limitrophes ou plus lointains. Aujourd'hui, une forte communauté sénégalaise vit à l'étranger : une diaspora qui constitue une ressource essentielle pour le pays, à la fois économique et identitaire.

Le contrôle de plus en plus strict des frontières françaises, à l'origine destination privilégiée des Sénégalais, a conduit les flux migratoires à se redéployer vers de nouvelles destinations : d'abord l'Italie, puis l'Espagne, les Etats-Unis et, plus récemment, la Chine.

Mais la population sénégalaise établie en France reste importante. Et une partie des demandes de visa pour la France concernent des Sénégalais qui souhaitent rendre visite à leur famille. En 2008, le consulat général de France à Dakar a reçu près de 30 000 demandes de visa, chiffre en augmentation constante.

> LES DISPOSITIFS EXPÉRIMENTAUX

Les institutions françaises en charge de la question des visas au Sénégal sont des institutions « de pointe ».

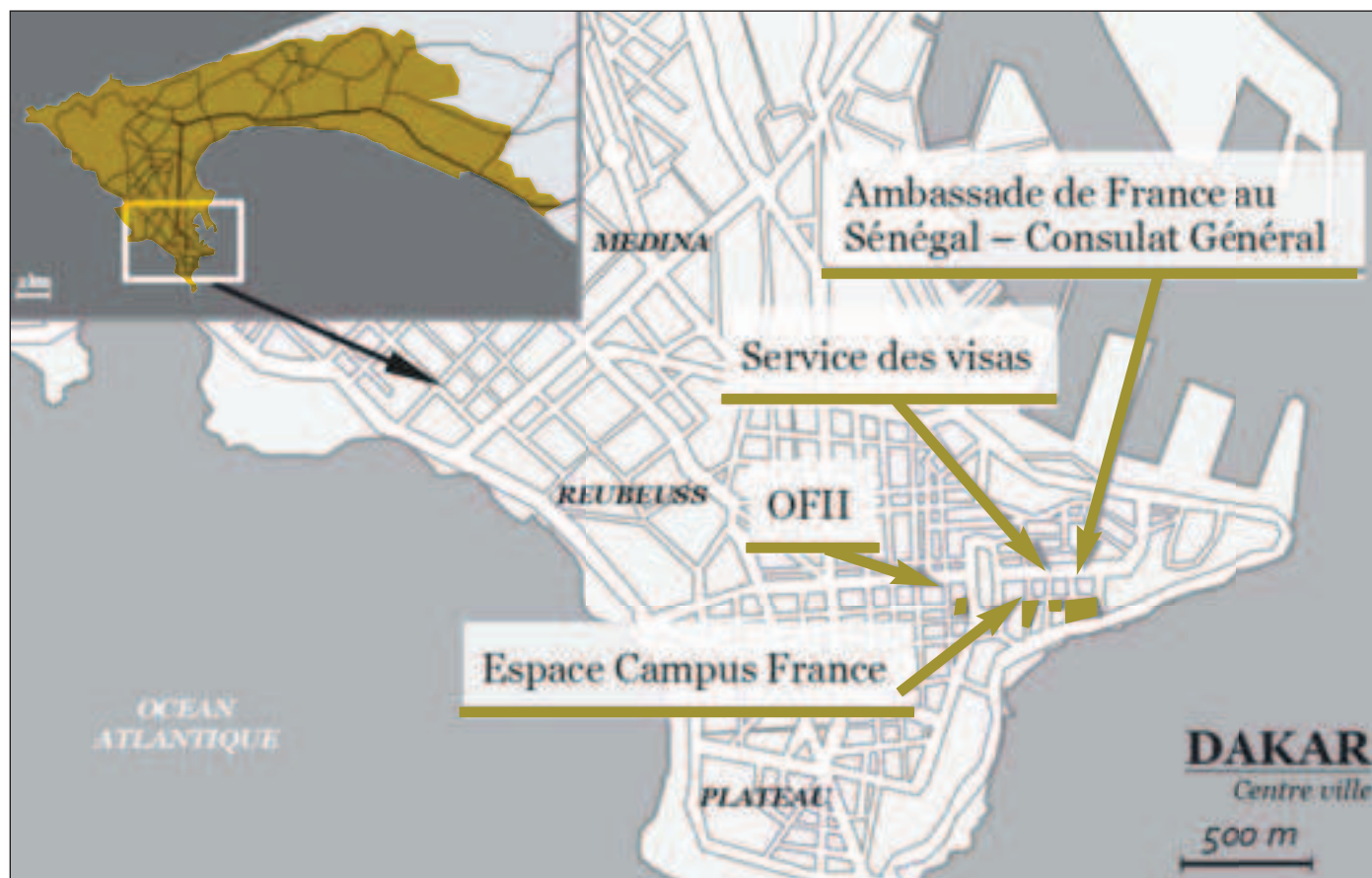
Le consulat de France au Sénégal pratique l'externalisation de la prise de rendez-vous depuis février 2001.

Une délégation de l'OFII est également présente et, à ce titre, le Sénégal est l'un des premiers pays à avoir mis en place le dispositif de formation linguistique et civique pour les demandeurs de visa « conjoints de Français » et les bénéficiaires du regroupement familial. Enfin, l'Espace Campus France au Sénégal a mis en place un « Centre pour les études en France », qui vise à renseigner et orienter les étudiants, à suivre leur dossier en s'appuyant sur des outils informatiques innovants de communication et de dialogue.

I. La procédure de demande de visa

> L'ACCÈS AU CONSULAT

Que ce soit à Dakar ou à Saint-Louis, les deux consulats généraux de France au Sénégal sont excentrés. Pour s'y rendre, les demandeurs doivent donc faire un trajet parfois très long, en particulier dans le cas de demandeurs venus de Casamance. En effet, il n'est pas toujours facile de passer par la Gambie, en raison des troubles à la frontière, et il faut donc contourner le pays : soit par la voie maritime, peu sûre et onéreuse, soit par la voie terrestre, ce qui rajoute un nombre considérable de kilomètres. De plus, des allers-retours sont parfois nécessaires jusqu'à la ville ou au village d'origine pour récupérer un document d'état-civil...



Localisation des institutions françaises à Dakar.

À Dakar, il faut ensuite se faire héberger pendant plusieurs jours, voire plusieurs semaines : les personnes doivent faire appel à de la famille ou engager des dépenses. Enfin, se rendre au consulat n'est pas aisé pour tous : le quartier du Plateau est éloigné des quartiers résidentiels et populaires. S'y rendre prend du temps aux heures de pointe, et les « cars rapides », bon marché, ne desservent pas ce quartier. Il faut alors marcher ou prendre un taxi, particulièrement onéreux dans ce quartier d'affaires. (voir plan page 78).

L'Ambassade et le Consulat général de France sont situés sur un même site, où se trouvent les bâtiments officiels et les administrations, à l'extrémité sud de la presqu'île du Cap-Vert sur laquelle est bâtie la ville. Les différents services liés au consulat, notamment l'Espace CampusFrance et l'OFII, se trouvent à proximité, à quelques rues d'écart.

L'accès au bâtiment principal du consulat est contrôlé, et seuls ceux qui justifient du motif de leur venue sont autorisés à entrer. Le bâtiment qui abrite le service des visas se situe dans la même rue, mais un peu à l'écart, à une centaine de mètres de cette entrée principale. Son entrée est simplement signalée par une plaque sur le mur indiquant : « Consulat général de France – Service des visas ».



L'entrée de l'ambassade de France à Dakar.

DR

Des fonctionnaires de police sont stationnés à l'entrée de la rue, qui est barrée, et ne laissent passer que les véhicules autorisés. Aucun contrôle n'est exercé, mais tous les passants sont ainsi facilement repérés et identifiés à la fois par les policiers sénégalais et par le personnel de faction à l'entrée du consulat.

Le quartier est très calme, à l'écart des voies de circulation principales : seuls les usagers du consulat et les résidents des immeubles environnants fréquentent ces rues. En dehors des heures d'ouverture au public du service des visas, il n'y a quasiment aucune activité à l'extérieur de ce bâtiment.

> L'ACCÈS À L'INFORMATION

Sur le mur extérieur du « service des visas », un panneau vitré permet l'affichage d'un certain nombre de listes de pièces à fournir, informant les demandeurs potentiels des documents qui leur seront demandés au moment du dépôt de leur demande de visa. Trois affichettes complètent ces informations par les renseignements suivants :

- Accès autorisé uniquement sur rendez-vous à prendre auprès de la plate-forme téléphonique AFRICATEL, du lundi au samedi de 7h30 à minuit et le dimanche de 7h30 à 16h ;
- Accès limité aux demandeurs en personne : seuls les mineurs doivent être accompagnés par une personne majeure ;
- Tout dossier incomplet sera refusé, et le demandeur devra prendre à nouveau rendez-vous.

Cet affichage est pour beaucoup de demandeurs la première information obtenue au sujet de la procédure. Ils y apprennent en particulier que l'accès au guichet n'est possible que sur rendez-vous et qu'ils ne peuvent pas entrer pour demander seulement des renseignements.

Aucun numéro de téléphone du consulat ou du service des visas n'est indiqué. Seul celui du serveur AFRICATEL apparaît, servant à la prise de rendez-vous, auquel l'accès est limité et surtaxé.

Le site internet du consulat est au final la source d'information la plus complète et la plus fiable... **Mais son adresse n'est indiquée à aucun endroit sur les panneaux affichés à l'extérieur du consulat !** Sur ce site, les horaires d'accès sont détaillés, ainsi que la procédure de prise de rendez-vous et les documents à joindre à une demande. Il est aussi possible de télécharger les formulaires de demande de visa.

Enfin, dans la même rue que celle du service des visas, au niveau de la barrière de contrôle, des jeunes gens revendent, pour la somme modique de 100 FCFA, soit le prix de 4 photocopies dans une boutique dédiée, les listes de pièces à joindre ainsi que les formulaires de demande de visas, malgré la mention « formulaire gratuit » en entête. Ces jeunes sont handicapés moteurs, et cette activité leur permet de tirer un petit revenu.

> LA PRISE DE RENDEZ-VOUS

Comme indiqué sur les panneaux d'affichage devant le service des visas ou sur le site internet du consulat, les demandeurs doivent passer par la plate-forme téléphonique AFRICATEL pour obtenir un rendez-vous.

Pour appeler, ils doivent préalablement se munir d'un code d'accès prépayé en vente aux guichets des banques ECOBANK : 5000 FCFA pour 12 minutes de communication avec le serveur.



Ecobank, passage obligé pour obtenir un rendez-vous.

DR

Les rendez-vous sont donnés à quelques semaines d'intervalle et les délais d'attente sont de 2   8 semaines selon les périodes.

Pour M. L., qui a demandé quatre visas au mois de juin 2009 pour quatre stagiaires de son entreprise devant suivre une formation en France, cette procédure complexe a été particulièrement chaotique : tout d'abord, il a joint le consulat par téléphone qui lui a indiqué qu'il devait suivre la procédure habituelle, via AFRICATEL, procédure dont cet homme d'affaire habité des institutions n'avait pas connaissance. Se pliant à la règle, il s'est rendu à trois reprises dans une banque ECOBANK, où l'on n'a d'abord pas pu lui imprimer les codes, à cause d'une coupure d'électricité, puis une seconde fois à cause d'une coupure de la ligne téléphonique. Finalement muni des codes adéquats, il a joint le serveur AFRICATEL et a réussi à avoir un interlocuteur après une longue attente et plusieurs coupures. Quatre codes différents étaient nécessaires pour les quatre demandeurs, les rendez-vous étant donnés individuellement.

Ayant appelé fin mai, il s'est vu proposer des rendez-vous mi-juillet, alors même que les quatre stagiaires devaient commencer leur formation en France début juin. M. L. a donc rappelé le consulat, où on lui a expliqué que c'est auprès d'AFRICATEL qu'il devait faire valoir l'urgence de la situation pour faire avancer les rendez-vous. Pourtant, après avoir rappelé ce serveur, il n'a pas pu obtenir de changement. Il a finalement utilisé ses contacts au niveau du gouvernement sénégalais pour obtenir des rendez-vous les 8 et 9 juin. Dans l'attente de la procédure, la société qu'il dirige a salarié un formateur venu de France pour débuter les cours et permettre aux quatre stagiaires, lorsqu'ils pourraient rejoindre la France, d'être au niveau du reste du groupe.

> LA CONSTITUTION DU DOSSIER

CONSULAT GENERAL DE FRANCE A DAKAR

Service des Visas

DEMANDE DE VISA - DOCUMENTS   JOINDRE

VISITE TOURISTIQUE - FAMILIALE OU PROFESSIONNELLE

- 1- Le formulaire de demande de visa récemment rempli et signé,
- 2- Une photo d'identité récente,
- 3- De préparer dans la durée de validité et supérieure de 4 mois   la date du visa demandé,
- 4- Des fonds de dépense d'un montant de 23360 F CFA (1166  uros) non remboursables quelle que soit la solution retenue à la demande de visa.
- 5- Attestation de réservations de billets d'avion, aller-retour à date confirmée et comportant les références du vol.
- 6- Assurance-voyage adéquate et valide couvrant les faits de force majeure et les risques d'urgence et de rapatriement pour r cup r ration pour une couverture minimale de 30000 à, valable sur l'ensemble du territoire Schengen pendant toute la durée du séjour.
- 7- Justificatifs d'hébergement :
 - Attestation d'accueil visée par le maire du lieu de résidence de l'accueillant.
 - Chèque de séjour d'un montant de 155 euros par période de 15 jours ou équivalent.
- 8-
 - Réservations de la chambre d'hôtel.
 - Chèque de voyage ou s p c  d'un montant de 60   par jour de séjour couvrant la durée de visa sollicité.

8- Justificatifs professionnels :

- a- Pour les salariés :
 - Copie du contrat d'embauche
 - Attestation de résiliation de congé
 - 2 documents justificatifs de salaire
 - Carte DREIF ou attestation d'affiliation
- b- Pour les titulaires de diplômes professionnels :
 - Justificatifs professionnels de l'emploi et preuve de l'immatriculation.
- c- Pour les retraités :
 - Copie l tre de l'acte de naissance
 - Attestation parentale de débitrice d'un visa
 - Certificat de scolarité et de réinscription.
- d- Pour les entrepreneurs :
 - Carte de séjour validée par le service compétence et suffisamment récente (date, lieu, hébergement).
 - Attestation de frais (montant de l'indemnité de séjour).
- e- Pour les hommes d'affaires :
 - Tous justificatifs de l'activité et preuve des contacts en France.

Les notes séparées sont prévues pour l'Adoption, les Mandataires de Français à charge, les Commerçants, les Coopérants Français, les Visas de visa de mariage, les Epoux étrangers de Français, les Etats médicaux, les mineurs.

TOUS LES DOCUMENTS DOIVENT ÊTRE PRÉSENTÉS EN ORIGINAL ET EN PHOTOCOPIÉ

Il est à noter qu'un dossier complet n'entraîne pas automatiquement la délivrance du visa.

- Des justificatifs complémentaires peuvent être demandés.

- La cooperation personnelle est obligatoire lors du dépôt de dossier.

- La demande de visa doit être déposée au plus tard 72 heures avant la date de départ prévue.

Exemple de liste de pièces – visa de court séjour

Le demandeur doit déposer un dossier constitué d'un formulaire de demande de visa (  télécharger sur le site internet du consulat) et de pièces justificatives. Ces pièces ne sont pas les mêmes selon le type de visa

demandé : documents d'état-civil, justificatifs de ressources et de situation professionnelles, garanties quant au retour au Sénégal après le séjour en France, etc. Les réunir n'est pas toujours aisé et, bien souvent, le temps et les dépenses pour y parvenir sont importants.

M. S. a demandé un visa en mars 2009 pour rejoindre sa petite amie française. Comme il était alors bénévole au sein d'une ONG à Dakar, il n'a pas pu présenter les certificats de travail et bulletins de salaire exigés. Il n'avait pas non plus de relevés bancaires, puisque pas de compte, ni de carte IPRES pour attester d'une affiliation à la Sécurité sociale (impossible sans être salarié). Dans sa situation, il était bien difficile de réunir toutes les pièces demandées. Il a donc choisi de déposer sa demande complétée seulement des pièces qu'il avait, en expliquant l'absence des autres et en les « remplaçant » par les copies de ses diplômes (il est docteur en sociologie) et une attestation du directeur de l'importante ONG pour laquelle il travaille bénévolement depuis un an.

> LE DÉPÔT DU DOSSIER

Les demandeurs sont convoqués dans la matinée, à 8, 9, 10 ou 11 heures. La plupart des personnes arrivent avec 30 minutes à une heure d'avance, et tous ceux qui avaient rendez-vous réussissent à entrer, petit à petit, à l'intérieur du bâtiment. Un policier les fait entrer par « vagues » d'une dizaine de personnes, les autres attendant dans la rue.

Aucun aménagement n'est prévu à l'extérieur pour faciliter l'attente, malgré le soleil qui tape fort en fin de matinée. Seul un store est mis en place, à l'ouverture des guichets, par le policier chargé de faire entrer les demandeurs. Il permet à une quinzaine de personnes d'être à l'ombre, alors que plusieurs dizaines de demandeurs attendent à l'extérieur.



Devant le service des visas.

DR

A l'intérieur, les demandeurs passent d'abord à un premier guichet où il leur est demandé de payer les frais de visa : 40 000 FCFA, soit 60 €. Ils reçoivent alors une quittance et un numéro, qui sera leur numéro d'appel aux guichets suivants. C'est à ce niveau que sont également relevées les empreintes digitales et que sont prises les photographies des demandeurs, dans le cadre du visa biométrique.

Les personnes attendent ensuite dans une salle climatisée et aménagée. Dans un délai d'une heure environ, ils sont appelés à un second guichet où un agent récupère le formulaire de demande et les pièces jointes. En général, il demande aux postulants s'ils ont « quelque chose à dire » et, après au plus quelques minutes, l'entretien est terminé. Ils sont alors invités à revenir 2 ou 3 jours après pour les demandes de visas de court séjour, ou plus tard, selon la procédure, pour les demandes de visas de long séjour.

En général, seul le demandeur est autorisé à entrer dans le bâtiment.

M. L., qui accompagnait les stagiaires de son entreprise, n'a pas été autorisé à entrer pour argumenter en faveur de ses salariés.

En revanche, Mme C., dame âgée parlant mal le français, qui voulait rendre visite à ses petits enfants français, a pu être accompagnée à l'intérieur par son fils qui traduisait pour elle durant l'entretien.

Parfois, il est demandé d'apporter des pièces complémentaires, en particulier dans le cas de demandes de visas de long séjour pour lesquels les listes de pièces à joindre sont très précises. Le guichetier peut aussi avoir « conseillé » à un demandeur de joindre un document omis.

Lors de l'entretien, l'agent au guichet a demandé à M. S. pourquoi il n'avait pas toutes les pièces demandées. Il a expliqué sa situation et, sur conseil de l'agent, il a joint au dossier les copies des bulletins de salaire de son amie, qu'il avait emportées « au cas où ».

À Mme M. qui demandait un visa C pour rendre visite à sa fille conjointe de français, naturalisée française et mère de deux enfants français, il a été conseillé de joindre la copie de la carte d'identité de sa fille. Elle a pu, le surlendemain du dépôt, se présenter au consulat vers 7h45, à l'ouverture et avant l'entrée des personnes ayant rendez-vous, pour déposer cette pièce.

Pour M. L., la recherche des pièces complémentaires a été particulièrement compliquée. Le consulat a demandé une attestation de la Direction départementale du travail (DDTEFP) du département d'accueil

en France, prouvant qu'ils étaient bien « acceptés » en formation, les attestations d'inscriptions et les lettres de l'établissement d'accueil ne suffisant pas. La DDTEFP n'a d'abord pas pu produire d'attestation, n'étant pas habilitée à le faire puisqu'il ne s'agissait pas de la procédure habituelle d'introduction de main d'œuvre étrangère. Face au blocage catégorique du service des visas, M. L. a insisté auprès des services de la DDTEFP et a finalement obtenu une attestation. Dans le même temps, le consulat a aussi exigé de M. L. qu'il produise une lettre de la Présidence du Sénégal, puisqu'il avait fait intervenir un ministre sénégalais pour faire avancer le rendez-vous de dépôt de la demande...

> LA RÉPONSE

Au moment du dépôt du dossier, il est remis aux demandeurs un coupon indiquant le jour et l'heure à laquelle ils doivent se présenter pour retirer leur passeport et donc, la réponse.

Ils sont convoqués l'après-midi, à 16 heures. Comme le matin, lors du dépôt, les personnes arrivent avec 30 minutes à une heure d'avance. Toutes attendent de l'autre côté de la rue, où elles sont protégées du soleil. À 16 heures, le policier tend le store au dessus de l'entrée, et une quinzaine de personnes peuvent se masser, à l'ombre, devant la porte. Puis il commence à les faire entrer, au fur et à mesure, par groupes d'une dizaine.



Devant le service des visas.

DR

Le rythme des entrées et sorties est assez rapide, et en un peu plus d'une heure tout le monde est passé. Les personnes, à l'intérieur, attendent un court moment avant de passer au guichet, pour s'y voir remettre leur passeport apposé, ou bien du visa, ou bien d'un simple tampon marquant la date à laquelle la demande avait été déposée.

A Mme C., on a simplement rendu son passeport en disant « refusé », sans autre explication. Elle n'en a pas demandé, ni sa fille qui l'accompagnait pour

traduire, et elles sont simplement reparties avec le passeport sur lequel la date du dépôt de la demande avait été tamponnée, et les originaux des documents qu'elle avait déposés.

M. S., avait beaucoup d'espoir après le dépôt de sa demande. L'entretien s'était bien passé et il avait pu déposer des pièces complémentaires. Son dossier a été rejeté et il n'a pas reçu d'explications non plus. Il a simplement échangé son coupon de convocation contre son passeport, et n'a pas pu poser plus de questions : l'employé, agissant « mécaniquement », avait déjà appelé la personne suivante...

II. Les cas particuliers

> LES CONJOINTS DE FRANÇAIS SOUMIS AUX TESTS LINGUISTIQUES ET CIVIQUES

Les conjoints de Français qui demandent un visa pour la France sont nombreux au Sénégal : 1000 à 1100 par an, selon l'OFII. Il existe plusieurs procédures de demande de visa pour la France, selon la situation :

- Si le couple n'est pas marié, il est possible de demander un visa de court séjour « pour mariage en France ». Les pièces à produire sont les mêmes que pour un visa pour tourisme ou visite familiale « ordinaire », avec en plus les justificatifs relatifs à la publication des bans en France.
- Si le couple, marié, n'a pas l'intention de s'établir en France, la demande de visa de court séjour est simplifiée, seuls des documents d'état civil étant exigés.
- Si le couple marié a l'intention de s'établir en France, il faut demander un visa de long séjour en tant que conjoint de Français. Il faut pour cela produire, en particulier, la transcription de l'acte de mariage s'il a été célébré au Sénégal. Le visa n'est délivré qu'après le passage, par le conjoint étranger, d'un test civique et linguistique suivi, le cas échéant, de cours de langue française pour les non francophones et d'une visite médicale.

Le Sénégal est le premier pays dans lequel la procédure de « tests civiques et linguistiques » a été mise en place, en janvier 2009 (voir aussi page 41). L'équipe de La Cimade a pu rencontrer le directeur de l'OFII à ce sujet et faire un premier bilan concernant cette nouvelle procédure, six mois après sa mise en place.

L'introduction des tests a amené vers l'OFII un nouveau public, peu connu à ce moment-là : celui des conjoints de Français. Auparavant, l'OFII était principalement en relation avec les demandeurs de visa au titre du regroupement familial. Les services de l'OFII se sont organisés pour pouvoir remplir leur nouvelle mission et disent

s'être concertés avec les services du consulat, dès la parution du décret établissant les tests civiques et linguistiques, afin d'harmoniser les pratiques pour que « *le public concerné par les tests soit le moins perturbé possible* ».

Un agent a été recruté spécialement pour la gestion de cette procédure, et une convention a été signée avec les services de coopération et d'action culturelle. Les instituts français de Dakar et de Saint Louis accueillent donc les sessions de tests linguistiques, et sont chargés de la formation linguistique des demandeurs. Il est à noter que les locaux du consulat, des bureaux de l'OFII et de l'Institut Français sont proches, ce qui est plus commode pour les usagers.

En juin 2009, les demandeurs suivaient le parcours suivant :

Suite au dépôt de la demande de visa au consulat, l'OFII est informé et convoque, sous 8 jours, le demandeur pour le test civique et linguistique, qui se fait sous forme de fiches de questions / réponses réalisées par le ministère. Les services de l'OFII ayant estimé certaines questions ambiguës, ils ont commencé à « affiner » le test.

La circulaire prévoit des dispenses de tests linguistiques pour certains demandeurs, selon leur âge et leur niveau scolaire. Mais, selon l'OFII, ces dispenses ne sont pas appliquées au Sénégal « *pour le bien des usagers* ». Ils sont donc tous convoqués au test civique, et si les personnes comprennent et parlent « bien » le français, elles sont dispensées du test de langue.

Le test linguistique découle éventuellement sur une formation en français, de 40 ou 60 heures selon le niveau de la personne. Les stagiaires sont en général intégrés à un groupe en formation à l'Institut Français pour le nombre d'heures dévolu. S'ils sont nombreux, une session peut être organisée spécialement pour eux. À Saint Louis, étant donné le faible nombre de demandeurs, les formations sont toujours « à la carte ».

La formation aux « valeurs de la République » est également dispensée par l'Institut Français. Elle se déroule sous forme de débat ouvert entre les différents participants. Dans le même temps, les demandeurs sont convoqués à une visite médicale pour s'assurer qu'ils ne sont pas porteurs de la tuberculose. Cette visite a lieu dans un centre de santé proche des locaux de l'OFII.

Après le passage du test et, éventuellement, après la formation linguistique, les demandeurs sont reconvoqués au consulat pour retirer leur visa. La procédure peut prendre 10 jours quand il n'y a pas besoin de formation linguistique, et 4 à 6 semaines au maximum. Par suite, les données (en particulier, les résultats des tests et l'attestation de formation) sont transmises directement à l'OFII en France.

Au 19 juin 2009, le directeur de l'OFII à Dakar présentait un bilan positif des premiers mois de mise en place de la procédure des tests civiques et linguistiques pour les conjoints de Français. D'après lui, ses services ont réussi à établir un fonctionnement efficace et cohérent, que comprennent bien les demandeurs.

Pour M. K., ressortissant malien dont l'épouse française vit en France, la procédure a duré au total 18 jours, à partir du dépôt de la demande de visa. Il a d'abord été convoqué par l'OFII, après 10 jours, pour le test civique et linguistique. Deux jours après, il passait la visite médicale et au bout de 8 jours, il était reconvoqué à l'OFII. Le matin même il a pu déposer l'attestation de l'OFII au consulat, et ce soir-là il a récupéré son passeport avec le visa demandé.

Pour M. T., qui a dû suivre la formation linguistique, les délais ont été rallongés. Ses cours ont duré environ 6 semaines, à raison d'une demi-journée de formation par jour, pour un groupe de sept « conjoints de Français ».

> DES DIFFICULTÉS SUPPLÉMENTAIRES POUR LES CANDIDATS AU REGROUPEMENT FAMILIAL

Les demandeurs de visas au titre du regroupement familial sont eux aussi soumis à la procédure du test civique et linguistique. Moins nombreux au Sénégal que les conjoints de Français (100 à 150 personnes par an seulement), **leur cas pose néanmoins problème en raison des difficultés qu'ils ont à présenter des actes d'état civil conformes aux exigences des institutions françaises.** Comme l'a dit le directeur de l'OFII à Dakar : « *ça, c'est le gros problème* ».

La vérification des pièces d'état civil déposées par les demandeurs au consulat pour instruction de leur dossier est souvent longue, l'authenticité des documents étant contestée. La suspicion de fraude est rapide, et le demandeur doit alors prouver que ses documents sont authentiques, faute de quoi sa demande sera rejetée.

A titre d'exemple, des refus sont systématiquement opposés par les services du consulat lorsque le dossier comporte des pièces d'état civil datées d'un samedi ou d'un dimanche. Le consulat s'appuie, pour ce faire, sur la loi sénégalaise qui prévoit que les administrations sont fermées les week-ends. Or, dans la pratique, il suffit de se rendre dans les services d'enregistrements des naissances, dans certaines mairies, pour se rendre compte que ces services fonctionnent le dimanche ! **Il existe donc un décalage flagrant entre les pratiques du consulat et les réalités du pays.**

III. Les principaux problèmes observés

> DES PROCÉDURES TRÈS ALÉATOIRES POUR LES COUPLES FRANCO-SÉNÉGALAIS

Un grand nombre des demandeurs rencontrés entre le 18 et le 28 juin à Dakar étaient des compagnons et conjoints de ressortissants français. Il est intéressant de comparer leurs parcours, pour comprendre à quel point les procédures sont complexes, aléatoires et peu accessibles à des demandeurs qui, souvent, « n'y comprennent rien ».

Mme V. a vécu longtemps au Maroc avec son mari français, avant de repartir au Sénégal. Lui, depuis la France, s'est renseigné sur les démarches début 2009. Il a rejoint son épouse fin mai 2009 pour se marier et, en juin, ils étaient en attente du traitement de leur dossier de demande de visa de long séjour. A priori, pour eux, aucun problème avec la procédure de demande de visa. Ils ont même réussi à faire valoir la grossesse de Mme V. pour limiter les délais et pouvoir partir pour la France au plus tôt, avant la naissance de leur enfant. Les renseignements obtenus depuis la France, par internet, et les échanges par mail avec les services du consulat, pour le mariage puis pour la demande de visa, leur ont permis de s'orienter facilement et régulièrement dans la procédure, dont ils se disent au final très satisfaits.

M. T. a introduit une demande de visa en tant que conjoint de Française après son mariage en décembre 2008. En juin 2009, lorsque nous l'avons rencontré, il achevait sa « formation linguistique ». La procédure s'est donc déroulée « normalement » pour M.T., aidé et accompagné par sa belle-famille en France. Lui même parle mal français et aurait eu des difficultés, seul, à suivre toutes les étapes. Celle-ci a cependant duré longtemps : il lui a fallu plusieurs mois pour obtenir la transcription de l'acte de mariage sénégalais et pouvoir introduire sa demande de visa. Puis la formation linguistique a encore retardé son départ. Dans l'intervalle, la petite fille de M. T. est née en France, sans qu'il ait pu encore la rencontrer.

M. S. a rencontré en France, durant l'été 2008, la femme avec laquelle il s'est uni selon le rite musulman en novembre 2008. Sa compagne, française, vit avec lui au Sénégal depuis lors. En juin 2009, ils étaient toujours à la recherche d'une solution pour qu'il puisse la suivre en France, où elle souhaitait retourner au plus tôt pour être auprès de sa famille lors de la naissance de leur enfant, prévue fin 2009. Ils ont pour cela déposé une demande de visa de court séjour auprès du consulat de Saint-Louis, mais sans

faire valoir leur mariage religieux ou la grossesse de Mme S., ne se rendant pas compte à l'époque que c'était important.

M. S. s'est vu notifier un refus de visa, sans réussir à avoir d'explication de la part des services du consulat. Le couple est parti à Dakar pour avoir plus d'informations et tenter de trouver une solution. Après des semaines de recherches, ils envisagent de se marier, puis de demander un visa de long séjour. Néanmoins, la procédure est longue et Mme S. devra probablement choisir entre se séparer pour un temps de son conjoint pour pouvoir terminer sa grossesse en France près de sa famille, ou attendre au Sénégal la naissance de leur enfant.

> DES PROCÉDURES TOUJOURS DIFFICILES À CONNAÎTRE ET À COMPRENDRE

Aucun accompagnement n'est proposé aux demandeurs durant leurs démarches. L'accès aux panneaux extérieurs du consulat est évidemment limité aux seules personnes habitant Dakar, voire même le centre-ville. C'est pourtant la seule source d'information à la portée de tous.

En effet, l'accès à internet n'est pas non plus aisé. Seules les grandes villes sont reliées, et le coût des connexions reste un obstacle. De plus, la plupart des gens ne maîtrisent pas l'outil informatique, ne connaissent pas internet et sont incapables de s'y repérer et d'y trouver de l'information. Au final, peu de Sénégalais sont en mesure d'utiliser le site internet selon sa vocation première, à savoir s'informer, télécharger les documents utiles, connaître la procédure.

Tout cela explique le succès de la vente des copies de formulaires à l'entrée de la rue du consulat...

Mais comment obtenir des informations fiables ? Il existe en effet des différences entre les listes de pièces affichées sur le panneau extérieur du service des visas, et celles mises en ligne sur le site internet. En premier lieu, les listes affichées et celles accessibles en ligne ne correspondent pas aux mêmes catégories de visas : on n'aura donc l'information complète qu'en consultant les deux listes, ce que beaucoup de demandeurs ne font pas. De plus, pour plusieurs catégories de visas, les informations ne sont disponibles nulle part. Ainsi, alors qu'il est indiqué sur le site internet que « des notices séparées sont prévues », il n'est pas possible de consulter de tels documents.

Il est également quasiment impossible, pour les demandeurs, de dialoguer avec le service des visas du consulat de France à Dakar. Le téléphone est pourtant un moyen de communication simple, habituel et peu coûteux, mais seuls ceux qui ont des contacts « bien placés » y ont accès. En dehors de l'agent rencontré au guichet, les seuls interlocuteurs sont dans



L'entrée du service des visas.

DR

bien des cas les opérateurs d'AFRICATEL. Mais ils ne sont pas en mesure d'apporter un réel conseil : cela n'est pas leur rôle, et ils n'interviennent pas dans le traitement des demandes. Il semble en revanche que le courrier électronique permette d'obtenir une réponse complète et rapide. Mais ce moyen n'est accessible qu'à une proportion limitée des postulants.

Le personnel de l'OFII, enfin, est régulièrement sollicité par des usagers qui s'inquiètent du délai d'attente anormalement long, et qui ne trouvent pas d'explication auprès du consulat. C'est souvent le cas lors de procédures de regroupement familial, pour lesquelles les vérifications d'actes d'état-civil peuvent durer très longtemps.

Autre grande difficulté : connaître ses droits et se faire aider. Sur le site internet du consulat, il est en effet précisé que les refus de visa ne sont pas motivés, et même que la possession du visa ne suffit pas à garantir au voyageur qu'il sera autorisé par la police aux frontières à entrer en France. Mis à part ces deux avertissements, les demandeurs ne reçoivent aucune information sur leurs droits en cas de retard dans la procédure ou de refus de visa.

Les demandeurs, souvent, n'imaginent même pas qu'il existe des voies de recours ! Faute de communication durant la procédure, lorsqu'elle s'achève sur un refus les intéressés ne pensent pas à essayer de faire valoir leur situation. Lorsque l'inscription « visa refusé » est portée sur le passeport, rares sont ceux qui arrivent à simplement poser la question du pourquoi, question à laquelle aucune réponse n'est d'ailleurs donnée. La plupart reprennent ainsi leur passeport sans envisager de contester le refus ou même de demander des explications.

Enfin, **il existe d'importantes différences de traitement entre les consulats de Dakar et de Saint-Louis.**

A Saint-Louis en effet, les demandeurs n'ont pas besoin de prendre rendez-vous via AFRICATEL, ils ont la possibilité d'être reçus de suite... Ces facilités sont bien sûr permises par une affluence nettement plus faible qu'à Dakar. Mais ce qui est plus étonnant, c'est que la procédure de demande de visa court séjour ne soit pas non plus la même. Alors qu'à Dakar, le postulant doit déposer toutes les pièces, dont son billet d'avion, avant que son dossier ne soit instruit, à Saint-Louis une première étude de sa situation est faite et il ne lui est demandé de présenter un billet d'avion qu'après avoir reçu un premier accord. Cela limite considérablement les dépenses en cas de refus...

IV. Le point de vue des demandeurs sénégalais

La procédure est longue, complexe et elle « laisse des traces ». Les témoignages des demandeurs, qu'ils aient obtenu ou non le visa recherché, concordent pour parler d'une administration distante et non compréhensive, et d'une procédure dans laquelle ils sont généralement perdus, qu'ils jugent injuste et souvent humiliante.

Concernant la complexité de la procédure et l'impossibilité de faire valoir sa situation, M. L explique : « **On a baissé les bras. On ne comprenait pas. On avait pourtant tous les papiers** ».

Sur le contact avec l'administration, la communication et l'information, les témoignages sont unanimes :

« **Ce qui est dur c'est qu'on a un sentiment d'impuissance, un sentiment d'abus de pouvoir, on n'a aucun interlocuteur** ».

« **J'ai eu un sentiment d'impuissance et l'impression qu'ils s'en foutent, il n'y a pas de dialogue** ».

« **Lors de l'entretien, si vous voulez développer on vous dit « c'est bon, ça va j'ai compris ! »** ».

« **Le refus ça m'a choqué. Bon je ne sais pas pourquoi on m'a refusé et le gros problème c'est que tu n'as personne pour te renseigner** ».

« **Ça fait mal. Je ne comprends pas. S'il y avait une raison, je veux bien l'accepter mais là ils ne m'ont rien expliqué** ».

D'autres pointent les inégalités de traitement entre les demandeurs :

« **On nous dit que ce sont les demandeurs qui doivent venir et qu'on ne peut pas les accompagner à l'intérieur et puis vous voyez une personne qui rentre avec 40**

passesports et puis ensuite vous voyez des accompagnants qui entrent. C'est pas normal ! »

Après avoir été confrontés à cette procédure, plusieurs personnes nous ont dit être « dégoûtées » de la France :

« Ça m'a tellement découragé qu'il y a deux invitations que j'ai déclinées, chez nos partenaires en France ».

« Après ça, moi je pensais même pas stratégie, je n'avais seulement plus envie d'aller là-bas ».

« Moi je suis française mais mon compagnon ne peut pas me rejoindre. Je me sens délaissée par la France, je me sens abandonnée ».

IV. Quelles perspectives ?

Un **accord de gestion des flux migratoires** a été signé entre la France et le Sénégal en septembre 2006 (*voir aussi page 00*). L'accord, ainsi que son avenant signé en février 2008, sont entrés en vigueur le 1^{er} août 2009. Il prévoit des facilitations pour la délivrance de visas de circulation aux ressortissants sénégalais, notamment hommes d'affaires, intellectuels, universitaires, scientifiques, commerçants, avocats, sportifs de haut niveau ou artistes qui participent activement aux relations entre les deux pays.

De plus, l'accord prévoit que les autorités françaises communiqueront aux autorités sénégalaises la liste des ressortissants sénégalais ayant bénéficié d'un visa de court séjour et n'ayant pas apporté aux autorités françaises la preuve de leur retour au Sénégal à l'expiration de ce visa.

Il conviendra d'être attentif à l'application de cet accord pour voir **si les élites sénégalaises disposent effectivement de facilités de circulation**. Il faudra également voir **si des sanctions sont prises envers ceux qui ne démontrent pas qu'ils sont rentrés au Sénégal** à l'expiration de leur visa.

Par ailleurs, il faudra suivre **l'évolution de la formation linguistique et civique** car, avec la montée en charge du dispositif, il est possible que les délais aujourd'hui appliqués augmentent significativement, ce qui pourrait allonger la durée de séparation des familles.

Ukraine



Localisation et compétence territoriale du consulat de France en Ukraine.

> LE DÉROULEMENT DE LA MISSION

La mission a été réalisée par deux intervenants russophones de La Cimade Bretagne-Pays de Loire et s'est déroulée du 14 au 22 octobre 2009.

Nous avons rencontré les autorités françaises sur place : la Consule et deux des trois responsables du service des visas, l'Espace CampusFrance, le Service de Coopération des Affaires culturelles et le coordinateur des Alliances françaises.

Des entretiens ont également été menés avec des membres de plusieurs associations ayant un lien avec la question des visas, des journalistes français travaillant en Ukraine et des agences de voyage.

Enfin, plusieurs demandeurs de visa ont été interrogés.

Préambule

> LA SITUATION EN UKRAINE

Depuis le 1^{er} mai 2005, les citoyens européens sont dispensés de l'obligation de visa pour tout séjour inférieur à 90 jours en Ukraine. Mais les Ukrainiens, eux, se sentent de plus en plus enfermés. Ils sont en effet bloqués, à l'Ouest et au Sud, par le mur administratif et symbolique que constituent les Etats Schengen¹, et au Nord et à l'Est par la Biélorussie et la Russie, avec qui les relations diplomatiques sont fluctuantes.

Le contexte ukrainien est difficile à saisir d'emblée, étant donné le nombre de paramètres qui s'agrègent autour de cette problématique des visas, si prégnante dans la société ukrainienne. La Révolution Orange a fait beaucoup de déçus et renforcé la méfiance envers le corps politique. Et les tentatives de rapprochement avec l'Union Européenne sont autant de contrariétés pour le grand voisin russe, les tensions autour du gaz cristallisant encore les relations triangulaires entre l'Union Européenne et la Russie.

L'Ukraine a vu sa frontière ouest se « schengenisée » le 21 décembre 2007 avec l'entrée dans l'Espace Schengen de la Pologne, de la Hongrie et de la Slovaquie. Et soudainement, les ressortissants ukrainiens frontaliers de ces pays, où ils avaient l'habitude d'aller sans trop de formalités, ne pouvaient plus s'y rendre sans visa Schengen. Ce sont ainsi de nombreuses relations amicales transfrontalières qui se sont éteintes, mettant fin à une relative liberté de circulation dans cette zone depuis la dislocation du bloc soviétique.

> LA POLITIQUE DE DÉLIVRANCE DES VISAS EN CHIFFRES

Le taux officiel de refus de délivrance de visa est de 4,5%. Mais ce faible taux cache des réalités beaucoup plus complexes. Par exemple, certaines personnes obtiennent des visas après la date prévue de leur voyage. Ils ont donc officiellement obtenu un visa mais, dans les faits, ils n'ont pu entreprendre leur voyage !

Autre réalité cachée et expliquée par l'association « Europe Sans Barrière » : « *La procédure de visa est composée de nombreuses étapes (dépôt de dossier, entretien, réception de la réponse). Or, les statistiques ne prennent en compte que la dernière étape de la procédure, au moment où la personne reçoit le résultat final après avoir traversé les étapes précédentes. Mais nous considérons qu'il faut prendre en compte l'étape du dépôt de la demande où le dossier peut ne pas être examiné. Dans ce cas, on peut considérer qu'il y a un*

refus, non pas un refus de délivrance de visa mais un refus d'enregistrement de la demande au guichet. C'est pourquoi il faut prendre en compte également le nombre de refus au moment du dépôt des dossiers ».

Le consulat n'a malheureusement pas voulu nous livrer de statistiques précises et catégorielles qui nous auraient permis d'affiner nos analyses.

En 2008, **le nombre de demandes de visa a baissé de 25%**, les autorités consulaires imputant cette baisse à la crise économique. Les étudiants ont en effet moins de ressources, les échanges économiques européens sont ralentis, les touristes voyagent à moindre coup et partent moins loin.

D'après les personnes que nous avons rencontrées, la majorité des demandes portent sur des visas court séjour, dont certains avec la mention « multi entrées » leur permettant de faire des allers et retours sur des longues périodes : tourisme, invitations officielles, réunions d'affaires, salons d'exposition, échanges culturels, visites familiales... Il y a peu de demandes de visa long séjour et la plupart concernent des étudiants.

> LES DISPOSITIFS EXPÉRIMENTAUX

Le consulat de France en Ukraine ne délivre pas encore de visas biométriques et le recours à un prestataire extérieur pour la gestion des dossiers est très limité.

Au moment de notre mission, la formation linguistique et civique n'était pas encore proposée aux conjoints de français et aux bénéficiaires du regroupement familial, l'OFII ne disposant pas d'une représentation en Ukraine.

Enfin, l'Ukraine dispose d'un Espace CampusFrance mais le dispositif de « Centre pour les études en France » n'y est pas mis en place.

I. La procédure de demande de visa

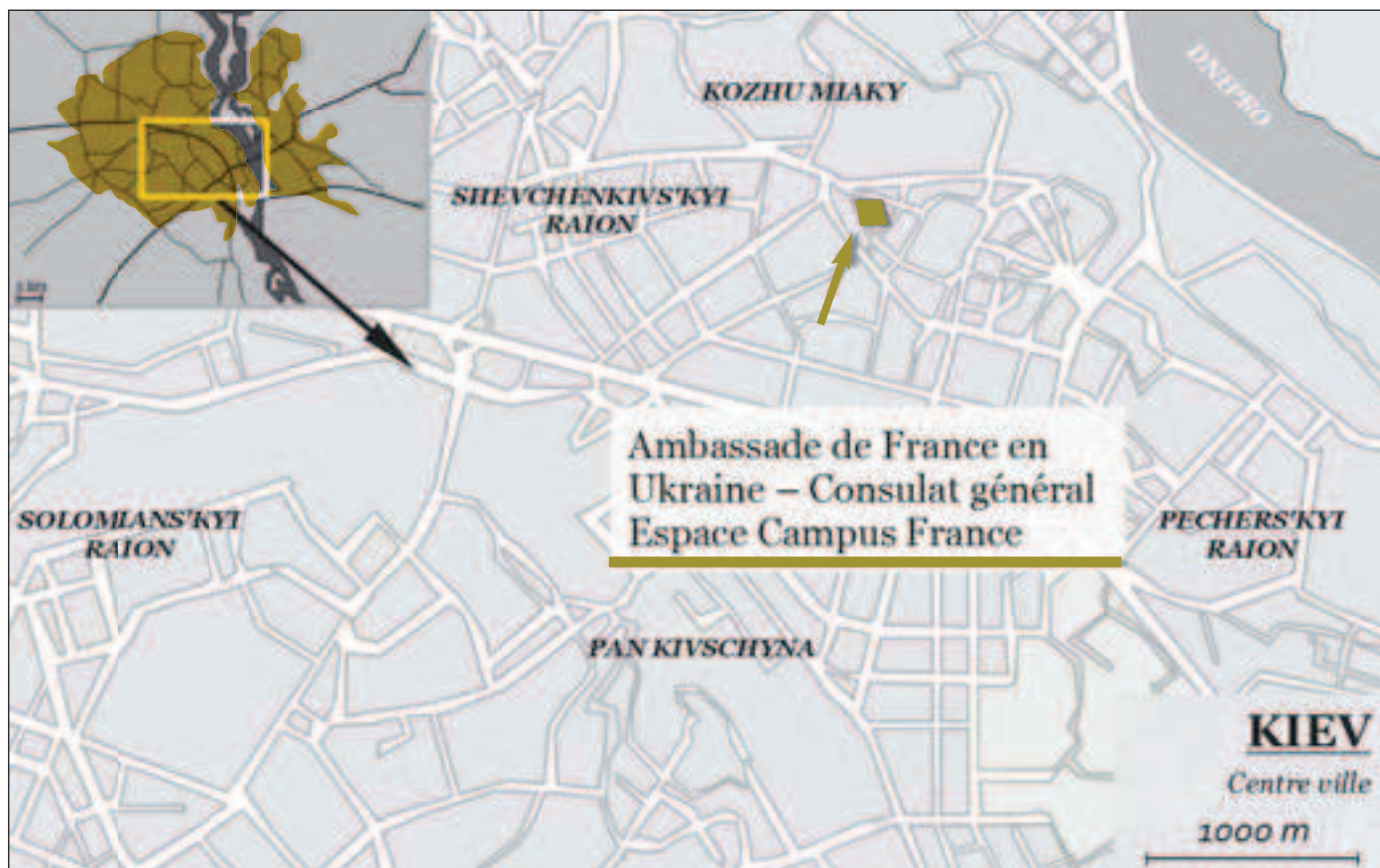
> L'ACCÈS AU CONSULAT

L'unique consulat de France en Ukraine se trouve à Kiev. Sa compétence s'étend ainsi de fait à l'ensemble du territoire de l'Ukraine.

En Ukraine, le consulat et l'ambassade ne font qu'un. Le bâtiment se situe dans le quartier où sont regroupés la majorité des consulats, central et facile d'accès. Les locaux de CampusFrance et du Service de Coopération des Affaires Culturelles se trouvent dans les mêmes locaux et l'Institut Français en Ukraine se situe également à proximité.

Il est à noter que l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration n'y est pas représenté.

¹ Les États frontaliers appartenant à l'Espace Schengen sont la Pologne, la Hongrie et la Bulgarie. Concernant la Roumanie elle a un statut intermédiaire : membre de l'U.E. et pays Schengen en 2011, une obligation de visa a été instaurée pour les Ukrainiens en 2007.



Localisation des institutions françaises à Kiev

DR

Trois policiers ukrainiens stationnent en permanence devant le consulat et veillent à la sécurité des lieux. Ils peuvent notamment empêcher des passants de prendre des photos ou veiller à ce qu'aucune voiture ne stationne devant l'entrée. Le dispositif de sécurité mis en place devant le consulat n'a rien d'excessif : il n'y a ni barbelés ni grillage.

Le consulat dispose de deux entrées distinctes : l'une pour les ressortissants français, le personnel consulaire, les journalistes, les officiels ukrainiens et les demandeurs de visa de long séjour, l'autre pour les Ukrainiens qui demandent un visa court séjour.

Nous n'avons malheureusement pas pu accéder à la salle dans laquelle les demandeurs de visa sont reçus, mais les nombreuses personnes interrogées insistent sur l'exiguïté de la pièce, l'insuffisance de chaises, le manque de confidentialité et une ambiance très stressante.

> L'ACCÈS À L'INFORMATION

Devant l'entrée du consulat se trouve un panneau d'information où sont indiqués les horaires d'entrée et de fermeture des services consulaires, l'adresse du site internet du consulat qui renseigne sur les différentes étapes de la procédure, les coordonnées du « Call Center » ainsi que les pièces à fournir lors d'une demande de visa.

Selon l'avis des personnes interrogées, internet est le moyen privilégié d'accès à l'information. En effet, **il est pratiquement impossible de joindre par téléphone une personne capable de vous renseigner** sur la procédure de demande de visa. Sur place, un garde ukrainien, employé par le consulat, répond à quelques questions. C'est la **seule personne du service consulaire à qui il soit possible de s'adresser**.

Si le site internet est bien fait, bien renseigné et traduit en ukrainien, cela pose problème pour les personnes qui n'ont tout simplement pas accès à ce moyen de communication...

> UNE PARTICULARITÉ EN UKRAINE : L'ACCORD DE « FACILITATION » DE DÉLIVRANCE DES VISAS

Un accord de « facilitation » de délivrance des visas a été adopté par le Conseil Européen le 29 novembre 2007. Son application, effective depuis le 18 décembre 2007², était conditionnée à un accord de réadmission adopté et entré en vigueur aux mêmes dates que l'accord de facilitation³ (voir aussi page 37).

² Décision 2007/840/CE du 29 novembre 2007.

³ Décision 2007/839/CE du 29 novembre 2007.

Cet accord prévoit la facilitation de la délivrance de visas de court séjour pour certaines catégories de personnes :

- les membres de délégations officielles ;
- les hommes et femmes d'affaires et les représentants d'entreprise ;
- les conducteurs de transport international ;
- les journalistes ;
- les personnes participant à des activités scientifiques, culturelles ou artistiques ;
- les écoliers, étudiants et enseignants accompagnateurs ;
- les participants à des manifestations sportives internationales et leurs accompagnateurs ;
- les membres des programmes d'échanges réalisés par des villes jumelées ;
- les parents proches ;
- les personnes en visite pour des raisons médicales.

Ces facilités se traduisent par :

- la présentation d'un nombre limité de pièces à présenter (une invitation officielle suffit) ;
- la délivrance de visas multi-entrées sous certaines conditions ;
- la gratuité du visa.

Seul problème : les consulats des Etats de l'Union Européenne ne respectent pas les termes de l'accord sur la facilitation des visas !

Concernant le consulat français, plusieurs pratiques vont en effet à l'encontre de l'accord, notamment sur le **nombre de pièces exigées** et sur la **délivrance de visas multi-entrées**, qui restent l'exception et non la règle. Le consulat ne respecte que partiellement **l'obligation de gratuité** pour les catégories précitées, puisque seuls les moins de 18 ans, les conjoints de Français, les boursiers du gouvernement français, les scientifiques et les journalistes en bénéficient dans les faits.

> LA PRISE DE RENDEZ-VOUS

Depuis 4 ou 5 ans, la prise de rendez-vous pour le dépôt de la demande de visa est externalisée et s'effectue auprès d'un « Call Center » auquel ont recours la majorité des pays européens.

Ce système constitue un net progrès pour les Ukrainiens. En effet, d'après de nombreuses personnes interrogées, avant cette externalisation, les demandeurs de visa se présentaient au consulat sans avoir de rendez-vous pour déposer leur dossier, ce qui générait des files d'attente interminables. Les personnes patientaient durant des heures sans savoir si elles pourraient déposer des dossiers, et cette situation avait encouragé l'apparition, dans la file d'attente, d'un petit trafic de revente de places. Aujourd'hui, une fois le rendez-vous pris, le demandeur de visa doit se présenter à une date et une heure précise, généralement en matinée.

De plus, selon une Ukrainienne interrogée sur cette question, le fait que les agents du « Call Center » ne soient responsables que de la collecte des pièces est globalement positif. N'ayant aucun autre pouvoir, ils seraient moins « suffisants » que les agents consulaires, qui donnent l'impression de pouvoir décider du destin des requérants.

Mais d'un autre côté, **cette externalisation a entraîné l'augmentation du coût des visas**, ce qui peut handicaper les demandeurs les moins argentés. La seule prise de rendez-vous coûte environ 5 €, et la date du rendez-vous n'est modifiable qu'une seule fois. En cas d'annulation, il faudra repayer pour prendre un nouveau rendez-vous des prérogatives étatiques.

De plus, ce dispositif ne règle pas la question des délais. Il est en effet conseillé de prendre rendez-vous au moins un mois avant le départ compte tenu des 3 à 5 semaines d'attente à prévoir entre la prise de rendez-vous et le dépôt effectif du dossier. Les demandeurs jugent que ces délais sont trop longs et certains n'arrivent pas à obtenir leur visa avant la date prévue de leur départ. Le consulat estime quant à lui que les demandeurs ne s'y prennent pas suffisamment à l'avance...

La Consule, quant à elle, présente ainsi les avantages de l'externalisation de la prise de rendez-vous : *« Cela évite un encombrement des lignes, car eux sont équipés de logiciels téléphoniques que nous n'avons pas. Cela évite les interminables queues, avec l'achat de places, et cela assure les demandeurs qu'ils pourront effectivement être reçus. Le Call Center travaille avec de nombreux consulats et il y a une bonne flexibilité avec eux. L'avantage de l'externalisation de la biométrie, si celle-ci devait être mise en place, est de réunir le traitement de ces visas*



L'entrée du consulat de France.

dans un centre unique, ce qui permettrait une réduction des coûts et de régler le problème des locaux car n'avons pas assez de place dans nos locaux pour le faire ».

Néanmoins, le consulat ne souhaite pas que l'externalisation soit étendue à la réception des dossiers, car il souhaite maintenir un « dialogue » entre les demandeurs et le guichet. Selon la Consule, l'examen des dossiers ne serait plus aussi objectif et ce serait une perte de temps si les dossiers devaient être apportés de ce centre au consulat pour vérification, avec des allers et retours qui nuiraient à la qualité de traitement des dossiers.

> LA CONSTITUTION DU DOSSIER

La constitution du dossier peut se faire par l'intermédiaire d'agences de voyages. Ces agences, contre rétribution, aident les demandeurs à remplir leurs fiches de renseignements, à constituer le dossier (vente de billets de car ou d'avion, d'assurances, etc.) et à se préparer à l'entretien.

Mais ces agences sont plus ou moins fiables. Certaines d'entre elles se tiennent devant le consulat et abordent les personnes en leur proposant leurs services tandis que d'autres, qui ont une accréditation, déposent les dossiers de leurs clients l'après-midi sans que les demandeurs n'aient besoin de se présenter en personne au consulat. Il est à noter que seules les assurances vendues par les agences accréditées sont valables auprès du consulat.

Le consulat regrette que « *les demandeurs fassent appel à des agences malhonnêtes pour remplir les formulaires de demande de visas, constituer le dossier et/ou se préparer à l'entretien* ». Il estime que « *les gens se font avoir car les agents remarquent tout de suite les réponses stéréotypées : ces « agences » sont mal informées et induisent en erreur les demandeurs* ».

Quant à la liste des documents à fournir, elle se trouve facilement sur internet. Elle est assez conséquente et varie selon le type de visa demandé.

Certains documents demandés posent systématiquement problème :

- La réservation de l'hôtel ou du billet de transport : bien qu'il soit conseillé, sur le site du consulat, de ne pas acheter définitivement les billets, un document de réservation sérieux est exigé. Or, un tel document est difficile à obtenir auprès des hôtels ou des agences de transport si le billet n'a pas été payé ou, du moins, si des arrhes n'ont pas été versées. Les agents consulaires vérifient si les réservations sont bien réelles par le biais du site internet « Chek my trip » ou en appelant les hôtels directement.
- La justification de ressources personnelles en Ukraine, constituées d'un compte bancaire de plus de six mois, de l'achat d'un appartement ou encore d'un portefeuille

boursier : il est difficile pour les personnes de justifier de leurs revenus puisque la méfiance envers les services bancaires (surtout depuis la crise économique) pousse les gens à ne pas déposer leur argent sur un compte bancaire. Néanmoins, il semble que les services consulaires fassent parfois preuve d'ouverture sur ce point puisque d'autres justificatifs de ressources sont acceptés comme des droits de propriété, des terres ou un troupeau de bêtes.

- L'attestation de travail pour les salariés indiquant le montant du salaire de l'intéressé, le nom et l'adresse de la société ainsi que l'autorisation et la durée du séjour : ce document pose problème car le système du travail non déclaré est courant en Ukraine et beaucoup de personnes ne sont pas en mesure de présenter des fiches de salaire. Il semble que la présentation de fausses fiches de paye ou de faux comptes en banque soit courante, ce qui engendre une méfiance parfois excessive du consulat.

Tous les documents ukrainiens doivent être traduits en anglais ou en français, ce qui génère pour les personnes un coût d'environ 8 € pour un acte de naissance, avec une augmentation du coup selon les délais et la taille du document.

Enfin, **la liste des documents demandés n'est pas exhaustive et de nombreuses pièces complémentaires peuvent être demandées au moment du dépôt de dossier.** Par exemple, pour une personne invitée par un Français, il arrive que le consulat exige de présenter la photocopie des échanges de mails, des factures téléphoniques avérant de conversations téléphoniques ou, pire, des photographies où figurent ensemble la personne invitée et la personne invitante ! Parfois, il est même demandé aux personnes de fournir des factures d'électricité.

Toutes ces vérifications semblent disproportionnées en ce qu'elles contraignent les demandeurs à se mettre à nu et peuvent, à un certain degré, s'apparenter à une violation de la vie privée.

> LE DÉPÔT DE LA DEMANDE

Le dépôt de la demande s'effectue sur rendez-vous de 8h30 à 13h00 pour les demandes de visa de court séjour, et l'après midi pour les visas de long séjour et les dossiers présentés par les agences de voyage.

En réalité, environ dix personnes ont rendez-vous au même moment et il faut attendre pour déposer effectivement son dossier.

Une jeune femme, dont le rendez-vous était fixé à 9h30, témoignait par exemple être arrivée au consulat à 8h00 et n'avoir pu accéder effectivement au guichet qu'à 12h00.

Un gardien se tient à la grille du consulat et ne laisse entrer que les personnes qui figurent sur sa liste de

rendez-vous. D'après tous les témoignages, ce gardien est sympathique et arrangeant. Il fait même la monnaie aux personnes désirant prendre un café à la machine à café du consulat...

Une fois à l'intérieur, il faut commencer par « passer à la caisse » pour payer les frais de dossier. **Ils s'élèvent à 35 € au lieu de 60 € en raison de l'accord de facilitation** mais ne sont pas remboursés en cas de refus de visa.

Les documents doivent ensuite être déposés dans un ordre spécifique. Selon une agence de voyage interrogée, l'ordre correct serait le suivant : le formulaire, puis les papiers français, puis les papiers ukrainiens. Selon un usager, l'information concernant l'ordre des documents n'est donnée qu'à l'intérieur du consulat, et cet ordre est différent de celui figurant sur le panneau à l'extérieur et sur internet. Un autre usager nous a affirmé que le dossier était susceptible d'être refusé si les pièces n'étaient pas présentées dans le bon ordre. Fantasma ou réalité ? En tout état de cause, ce qui ressort des entretiens est que cette obligation génère un stress important chez les usagers et une confusion dans le consulat, chacun essayant tant bien que mal de remettre les pièces dans le bon ordre et de lesagrafer. De plus, il n'est indiqué nulle part (ni sur le site internet, ni à l'extérieur du consulat) que les pièces du dossier doivent être présentées dans un ordre spécifique.

> L'ENTRETIEN

Huit agents français ou ukrainiens réceptionnent les dossiers aux guichets. Ils mènent les entretiens et donnent leur appréciation mais la décision finale ne leur appartient pas. Les dossiers sont aussitôt examinés par trois responsables de la section visa.

La plupart des demandeurs que nous avons rencontrés affirment avoir été interrogés par des Ukrainiens et se sont plaints de l'attitude de ces derniers, qualifiée d'impolie et d'humiliante.

Au cours de l'entretien, il arrive que l'agent pose au demandeur une suite de questions n'ayant rien à voir entre elles, dont le but est vraisemblablement de désamorcer un discours stéréotypé.

A titre d'exemple, une demandeuse de visa nous a relaté avoir été interrogée sur des questions telles que : « Où se trouve votre bureau ? », « Que faisiez-vous au Mont Blanc en telle année ? », « Quel âge avez-vous ? », « Quel est le but de votre voyage ? ».

Cela constitue une difficulté particulière pour les personnes psychologiquement fragiles ou qui ne savent pas bien s'exprimer. Les personnes que nous avons interrogées le vivent souvent comme une tentative de déstabilisation ou d'humiliation, voire comme une forme d'agression.

De plus, **l'exiguïté de la salle rend la confidentialité difficile.** Les usagers sont contraints de parler fort pour se faire entendre et toutes les personnes présentes dans

la salle sont donc informées de leur profession, de leur salaire, de la raison de leur départ en France, etc. Outre le problème du respect de la vie privée, ceci peut poser des problèmes plus importants. Une personne travaillant dans une association de défense des demandeurs d'asile regrettait que toute la salle ait été informée de ses activités car, sachant que les Ukrainiens ne sont pas particulièrement favorables à la venue de demandeurs d'asile en Ukraine, elle craignait de susciter l'hostilité des autres demandeurs présents.

> LA RÉPONSE

La réponse est donnée très rapidement, le souci du consulat étant de traiter les demandes dans la journée.

En cas de décision favorable, le demandeur récupère son passeport avec le visa. En cas de décision négative, un tampon « REFUS » est apposé dans le passeport. **Ceci est vécu comme un symbole d'échec mais aussi comme une condamnation.** Les intéressés pensent en effet qu'un refus de visa d'un Etat Schengen impliquera un refus systématique dans tous les autres consulats européens. Mais selon la Consule, tout ceci ne serait qu'une « légende ».

Si le consulat estime que le dossier n'est pas complet, un autocollant orange est apposé dans le passeport de la personne, lui permettant de revenir avec les documents supplémentaires demandés. Les personnes peuvent souvent revenir l'après-midi même, le temps qu'on leur faxe la pièce demandée, ou plus tard si l'obtention de ladite pièce nécessite davantage de temps. Dans ce cas, une date limite est fixée pour venir la déposer.

Cette pratique, ainsi que la rapidité de l'instruction de la demande, est saluée par les usagers. Toutefois, il arrive que le visa demandé soit accordé trop tard à cause du temps nécessaire à la réunion des nombreuses pièces supplémentaires demandées. S'ajoutent à ce délai, pour les demandeurs ne vivant pas à Kiev, les allers et retours à la capitale.

> LES VOIES DE RECOURS EN CAS DE REFUS

Deux problèmes se posent concernant la possibilité d'exercer un recours contre le refus de visa.

D'une part, les personnes ne sachant pas la plupart du temps sur quel motif est fondé le refus, il leur est impossible de trouver les arguments pour le contester. Les Ukrainiens supportent très mal de ne pas savoir pourquoi le consulat leur refuse un visa. Ils se sentent humiliés de ne pouvoir faire valoir leur situation, de compléter la demande si le refus est dû au défaut d'une pièce ou à une incompréhension qui pourrait être éclaircie, si seulement le consulat cherchait à comprendre...

D'autre part, selon les personnes interrogées, seul un panneau dans le consulat indique qu'en cas de contestation de la décision de refus, il est possible de

s'adresser au ministère des Affaires étrangères... dont les coordonnées ne sont pas mentionnées. **Les autres possibilités de recours ne sont pas mentionnées**, en particulier le recours contentieux devant le Conseil d'État et la saisine préalable de la commission des recours contre les refus de visa.

Cette insuffisance d'information sur les voies de recours peut être tout à fait dommageable car la saisine de la commission des recours et du Conseil d'État sont enfermés dans des délais assez courts. Une personne qui, suivant l'information délivrée par le consulat, saisirait le ministère des Affaires étrangères et attendrait sa réponse avant d'envisager une saisine des juridictions administratives, serait hors délai pour le faire. Sa seule possibilité de voir sa situation réexaminée serait alors de redéposer une demande de visa, avec les mêmes chances de rejet que lors de la première procédure.

Selon le consulat : « *Si la famille ou l'invitant se trouve en France, et s'il nous contacte par mail ou téléphone pour demander le réexamen du dossier, nous lui indiquons qu'il peut faire un recours gracieux auprès de la Consule mais que nous ne pouvons pas leur indiquer le motif de refus. Pour cela, ils doivent s'adresser au ministère* ». Ainsi, seules les personnes vivant en France peuvent obtenir cette information, pour peu qu'elles aient réussi à joindre le consulat. Et même dans ce cas, on constate un défaut d'information concernant les possibilités de recours.

> LA PRÉSENTATION AU RETOUR

Certains demandeurs doivent se présenter au consulat à leur retour afin de faire viser leur passeport. Ceci a un double objectif : d'une part s'assurer que la personne est bien rentrée avant la fin de validité de son visa et, d'autre part, vérifier qu'elle est effectivement entrée dans l'Espace Schengen par la France.

Si la personne ne se présente pas à son retour, par volonté ou par simple oubli, elle ne pourra plus obtenir un autre visa pour la France.

Une personne pourra également avoir des difficultés à obtenir un autre visa si le tampon d'entrée dans l'espace Schengen n'est pas celui de la France. Dans ce cas, le consulat considère en effet qu'il y a eu détournement de la procédure puisque le demandeur ne s'est pas rendu en France mais dans un autre Etat Schengen. Or, ceci s'explique tout simplement par le fait que les personnes transitent par un autre Etat : soit lorsqu'elles prennent l'avion et que le voyage n'est pas direct, soit lorsqu'elles prennent le car qui, à l'évidence, ne peut pas prendre son envol juste avant la frontière Schengen pour atterrir en plein Paris !

II- Les cas particuliers

Les enfants voyageant pendant les vacances scolaires avec l'association humanitaire « Les Enfants de Tchernobyl », ainsi que les jeunes partant faire des études en France, bénéficient de facilités pour obtenir leur visa. Mais ces facilités ne risquent-elles pas d'être remises en cause ?

> LES « ENFANTS DE TCHERNOBYL »

Depuis 17 ans, l'association « Les Enfants de Tchernobyl » fait voyager pendant les vacances scolaires d'été des enfants atteints par la radioactivité du réacteur qui a explosé en 1986. Pour ces enfants qui vivent en zone 4, le seul fait de passer trois semaines en Alsace et de manger sainement semble faire baisser leur taux de Césium de 30%.

Tous ces enfants étant toujours revenus après leur séjour, le consulat est en confiance et il n'y a donc pas de difficulté à obtenir les visas, ni pour la centaine d'enfants voyageant ainsi chaque année, ni pour les accompagnateurs qui n'ont jamais fait l'objet d'un refus. Des facilités leur sont même accordées : il n'est pas nécessaire de faire traduire leurs documents d'état civil et les visas leur sont délivrés gratuitement. De plus, les associations disposent d'une plage horaire spécifique pour déposer les dossiers.

L'association nous a néanmoins fait part de ses inquiétudes si les visas biométriques devaient être mis en place en Ukraine, car les enfants sont issus de familles défavorisées et pour certains handicapés : **le déplacement à Kiev pour le relevé des empreintes biométriques serait donc très problématique**. En Biélorussie, où les visas biométriques sont déjà en place, le consulat dispose d'une « valise biométrique » permettant aux agents consulaires d'aller faire les visas sur le lieu de vie des enfants. Mais en Ukraine, le consulat n'est pas sûr de pouvoir mettre en place le même dispositif, prétextant que la distance entre Tchernobyl et Kiev (130 km environ) est bien moins grande qu'entre Tchernobyl et Minsk (300 km).

> LES ÉTUDIANTS

La mission de CampusFrance en Ukraine, telle que décrite par les personnes qui y travaillent, consiste en la promotion de l'enseignement supérieur français et la coopération entre les universités ukrainiennes et françaises.

Les étudiants peuvent ainsi se renseigner sur les études en France par l'intermédiaire de l'Espace CampusFrance. Ceux qui souhaitent demander un visa étudiant remplissent un formulaire où sont décrites les ressources, le projet d'études, le parcours universitaire et professionnel passé et envisagé. Le travail du responsable de CampusFrance a pour but d'aider les requérants à présenter des demandes sous une forme qui conviendra

QUESTION ÉCRITE N° 06676 DE MME PATRICIA SCHILLINGER, SÉNATRICE DU HAUT-RHIN⁴ :

Mme Patricia Schillinger attire l'attention de M. le ministre des Affaires étrangères et européennes sur les préoccupations de l'association humanitaire « Les enfants de Tchernobyl ». Cette association alsacienne a pour but d'aider les populations d'Ukraine et de Russie touchées par les retombées radioactives du réacteur nucléaire de Tchernobyl. En effet, l'une de ses principales actions est d'inviter en France, chaque été, des enfants ukrainiens et russes pour des séjours de 3 à 8 semaines. Aujourd'hui, le projet de mise en œuvre des visas biométriques pour les ressortissants ukrainiens et russes venant en France inquiète les organisateurs qui ont déjà défini plusieurs dates de séjour pour accueillir ces enfants (une partie en juillet 2009 et une autre en août). La sélection des enfants dans les villages du nord de l'Ukraine et du sud-ouest de la Russie a débuté. Malheureusement, cette association est confrontée à un manque d'information précise sur l'éventuelle mise en œuvre dès 2009 de visas biométriques français par les consulats de France à Kiev et à Moscou. En conséquence, elle lui demande de bien vouloir l'informer sur la mise en œuvre ou non de la délivrance des visas pour les enfants ukrainiens et russes invités par l'association « Les enfants de Tchernobyl » à séjourner en France durant l'été 2009.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE :

La mise en œuvre de la biométrie dans nos postes diplomatiques et consulaires nécessite la comparution personnelle des requérants devant l'autorité consulaire pour l'enregistrement des données biométriques : photographie et empreintes digitales ; seuls les enfants de moins de six ans sont actuellement dispensés du recueil de ces informations. Une centaine de nos ambassades et de nos consulats délivrent d'ores et déjà des visas biométriques et le déploiement du système dans l'ensemble du réseau consulaire doit être achevé dès 2010. Toutefois, la biométrie ne sera pas mise en œuvre à notre ambassade à Kiev et à notre consulat général à Moscou en 2009, ces deux postes ne disposant pas dans l'immédiat des locaux suffisants pour installer les équipements techniques nécessaires et recevoir le public dans des conditions satisfaisantes. Elle est seulement prévue pour 2010, ce délai devant être mis à profit pour mettre en place une solution adaptée à ces contraintes. Comme par le passé, les demandes de visa présentées par l'Association « Les enfants de Tchernobyl » sont examinées avec la plus grande bienveillance par nos postes en Russie et en Ukraine, bien au fait du caractère estimable et généreux des activités de cette association.

à la rigueur et à la logique administrative qui sied aux services consulaires.

Sont dispensés de cette procédure les étudiants boursiers et ceux qui partent dans le cadre d'un projet de coopération. Les boursiers déposent directement leur dossier au consulat, l'octroi de la bourse ayant déjà validé en amont le sérieux du projet d'études et sécurisé la partie « ressources financières ».

On constate cependant une baisse importante de la délivrance des visas à des étudiants, leur nombre étant passé approximativement de 400 à 300 entre 2007 et 2008, avec notamment une chute nette des visas accordés aux jeunes filles au pair. Cette baisse s'expliquerait par une grande suspicion de détournement de procédure de la part des jeunes filles qui auraient pour objectif, sous couvert d'études, de s'installer en France et de s'y marier. Cette information nous a été donnée par différents services consulaires, associations et journalistes français.

Face à ces difficultés, CampusFrance a mis en place un système permettant d'agir en amont de la demande de visa, notamment en évaluant la cohérence du projet d'études afin d'anticiper un éventuel refus. Ils aident ainsi les demandeurs à mettre en valeur leur projet et à présenter leur dossier le mieux possible car parfois, ce qui apparaîtra incohérent aux services consulaires est dû à un manque d'explications sur le projet. Enfin, ils formulent un avis sur le projet.

Le consulat exige en outre que les demandeurs attestent d'un minimum de ressources de 450 € par mois pendant toute la durée des études, et que la somme ait été versée sur un compte bancaire depuis au moins 6 mois. Mais cette exigence ne tient pas compte de la crise bancaire (dévaluation de la monnaie) qui secoue l'Ukraine. Les Ukrainiens ont donc une grande méfiance à l'égard de leurs banques et ils ont tendance à garder leur argent chez eux. D'où la difficulté de présenter clairement sa situation financière aux autorités consulaires françaises qui sont en attente de documents

⁴ Des questions écrites portant sur ce thème ont également été déposées par Mr Eric Straumann, Mr Emile Blessig et Mr André Schneider, députés du Bas-Rhin.

bancaires standards. L'étudiant doit enfin s'acquitter d'une taxe de 99 €.

Selon le responsable de CampusFrance, la méfiance qui caractérise l'instruction des demandes de visa mention « étudiant » et la baisse du nombre de visas accordés en découlant, vont **contre les intérêts de la France**. D'une part parce que cela n'incite pas les étudiants ukrainiens à apprendre le français en Ukraine (la langue française étant fortement concurrencée par l'anglais, le chinois et l'allemand) et, d'autre part, parce que cela prive la France d'étudiants brillants, le niveau scolaire des Ukrainiens étant très bon.

La sévérité des pratiques consulaires semble disproportionnée par rapport au faible nombre d'étudiants ukrainiens en France : on compte environ 1200 étudiants ukrainiens en France, dont 300 à 400 nouveaux étudiants par an.

III. Les principaux problèmes observés

> DE NOMBREUX OBSTACLES AUX VOYAGES D'AFFAIRES, CULTURELS, SCIENTIFIQUES ET SPORTIFS

Malgré l'accord de facilitation de délivrance de visa, signé « *en vue d'approfondir les relations d'amitié unissant les parties et dans l'intention de promouvoir les contacts entre leurs peuples comme condition importante d'un développement constant de leurs liens économiques, humanitaires, culturels, scientifiques et autres, en facilitant la délivrance de visas aux citoyens ukrainiens* »⁵, les acteurs ukrainiens des échanges économiques culturels et scientifiques éprouvent de grandes difficultés à obtenir des visas.

Concernant les voyages d'affaires :

Les hommes d'affaires ukrainiens s'estiment mal traités par les autorités consulaires françaises. **La France a en effet la réputation d'être plus sévère que les autres pays européens et affiche l'un des taux de refus parmi les plus élevés**, faisant payer un lourd tribut à la coopération économique et culturelle franco-ukrainienne.

Au consulat, un poste est pourtant dédié aux relations avec les élites : hommes d'affaires importants, institutionnels... Malheureusement, nous n'avons pas pu discuter avec la personne en charge de ce poste, qui venait tout juste de prendre ses fonctions et n'avait donc pas suffisamment de recul. Il faut néanmoins souligner l'importance de ce poste au vu des difficultés que relatent les hommes d'affaires ukrainiens qui s'étonnent, voire s'indignent, des embûches administratives rencontrées lors de leurs demandes de visa.

Ainsi, un homme d'affaires s'est vu refuser un visa alors qu'il souhaitait venir en France pour négocier des contrats en vue d'acquérir un Falcon et deux Airbus !

Un autre homme d'affaires n'a pas obtenu son visa alors qu'il avait produit une réservation d'hôtel pour une chambre à 4500 €...

Les hommes d'affaires font partie des catégories de personnes qui devraient bénéficier des avantages prévus dans l'accord de facilitation que, **dans les faits, leurs intérêts sont aux antipodes des préoccupations consulaires.**

Comme le dit l'un d'entre eux : « Le temps consulaire n'est pas le temps du Blackberry, un jour vous êtes à Kiev et soudainement vous apprenez qu'il vous faut être à Prague le lendemain matin pour un contrat important ».

Alors qu'ils souhaitent pouvoir obtenir rapidement des visas d'affaires multi-entrées pour être réactifs dans un monde économique globalisé, le consulat répond que leur demande sera traitée comme les autres. De même, là où le consulat exige souvent que les personnes viennent à leur retour apporter la preuve qu'ils sont bien entrés dans l'Espace Schengen par la France, eux déclarent chercher les vols aux prix les plus intéressants, ce qui peut impliquer de ne pas prendre un vol direct Kiev-Paris mais de passer par une compagnie *low cost* qui les fera transiter par Prague. Leur passeport sera donc tamponné par des policiers praguais de l'Espace Schengen et, à leur arrivée à Roissy Charles de Gaulle, les autorités françaises refuseront d'apposer un second tampon Schengen. Et cette absence de tampon français pourra être analysée par le consulat comme un détournement de procédure, risquant d'handicaper le postulant lors d'une future demande de visa.

D'autre part, les exigences de certains hommes d'affaires sont ressenties par les autorités consulaires comme des demandes de passe droit de personnes habituées à être choyées en Ukraine et mécontentes « d'entrer dans le droit commun » quand ils demandent un visa. De leur côté, les hommes d'affaires interrogés déplorent que les autorités consulaires ne se rendent pas compte de l'importance des enjeux et estiment qu'à terme, **cette sévérité consulaire nuira aux échanges commerciaux franco-ukrainiens au profit de pays moins fermes dans le traitement des demandes de visa.**

Deux logiques s'affrontent donc au sein des institutions françaises en Ukraine. Les uns ont en charge l'instruction des demandes de visa et l'évaluation du risque migratoire, les autres le développement des échanges économiques, la promotion du système universitaire français pour y faire venir des étudiants ukrainiens, ou encore la promotion de la culture française. Mais l'une des deux

⁵ Décision 2007/840/CE du Conseil du 29 novembre 2007 concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et l'Ukraine visant à faciliter la délivrance de visas - Accord entre la Communauté européenne et l'Ukraine visant à faciliter la délivrance de visas.

parties a plus de pouvoir que l'autre ! Et les services en charge des échanges économiques et culturels vivent mal que les personnes avec lesquelles ils montent des projets soient suspectées de fraude et se voient refuser des visas par d'autres Français travaillant dans un bureau mitoyen, sans pouvoir en connaître la raison.

Concernant les voyages scientifiques :

Il n'est pas rare que des personnes déposent une demande de visa afin de se rendre à une conférence où elles sont invitées. Si le visa leur est, semble-t-il, accordé la plupart du temps, les demandeurs peuvent se heurter à quelques difficultés.

Une jeune conférencière devait participer à un séminaire d'une semaine en France. Lors de l'entretien, l'agent consulaire a eu l'air de douter de la réalité de son projet car elle ne parle pas français. Elle a alors dû se justifier en expliquant que le séminaire regroupaient des slavistes, logiquement russophones.

Une employée d'une organisation internationale invitée à participer à un séminaire en France s'est étonnée de la disproportion des vérifications eu égard au but de son voyage et à la qualité des autres intervenants du séminaire (Manuel Barroso, Bertrand Delanoë...): « Je pense que c'est normal de faire quelques vérifications mais il ne faut pas que ça dépasse l'entendement humain ». Elle a obtenu un visa de court séjour mais le consulat a refusé de lui délivrer un visa multi entrées d'un an alors qu'elle est amenée à se déplacer régulièrement en France et qu'elle en a déjà obtenu de nombreux auprès d'autres Etats européens. Le risque migratoire tant redouté par le consulat français semble pourtant très faible : elle travaille dans la même organisation depuis cinq ans, bénéficie d'un contrat jusque fin 2011 et est rémunérée par l'Union Européenne. Quelles raisons aurait-elle de quitter cette situation confortable pour aller vivre clandestinement en France ?

Concernant les voyages culturels :

Un Ukrainien nous a raconté l'histoire d'un cinéaste invité au Festival mondial de l'image sous-marine à Antibes, qui n'a pu obtenir de visa ni pour lui ni pour son épouse, alors qu'il avait déjà obtenu en 2003 un visa pour ce même festival.

On raconte aussi l'histoire d'une troupe d'enfants danseurs invités à faire une tournée en France. Malheureusement, ils n'ont pas pu obtenir de visa. En signe de protestation, ils ont décidé de présenter leur spectacle devant le consulat français ! Les journalistes

ont beaucoup parlé de cet événement, qui a créé un mini scandale diplomatique.

Il ressort de nos contacts avec les mairies de Saint-Étienne, Toulouse, Marseille et Lille⁶ que le cadre du jumelage est quant à lui plutôt favorable, voire protecteur en terme d'évaluation du risque migratoire, étant donné que des institutions sont engagées dans ces procédures par le biais d'invitations officielles rédigées au nom de la ville.

Il arrive néanmoins que des événements prévus dans le cadre du jumelage doivent être annulés, les partenaires ukrainiens restés bloqués en Ukraine à cause d'un refus de délivrance de visa ou, tout simplement, d'un retard dans la délivrance du visa. On remarque qu'il existe une différence de traitement en fonction des interlocuteurs. Le niveau inter institutionnel (consulat/mairies) est celui qui présente le moins de difficultés. Quand le jumelage institutionnel s'élargit sur un plan inter associatif (associations artistiques notamment), les difficultés sont plus nombreuses et les vérifications des autorités consulaires beaucoup plus poussées.

Concernant les voyages sportifs :

Un groupe de jeunes Ukrainiens voulait participer à l'édition de Brest 2008 avec « Tchaïka », un grément ukrainien. Etant donné le caractère particulier du projet (sortie d'un groupe du territoire, sortie d'un bateau dans les eaux internationales), il leur a fallu faire des demandes d'autorisation à la fois auprès du ministère des Affaires étrangères ukrainien et auprès du consulat français en Ukraine. Ce nécessaire aller-retour administratif leur a été préjudiciable puisque le visa leur a été délivré trop tard, en raison de l'inertie et de la lenteur de l'une ou de l'autre administration compétente. Il n'a plus jamais été question, pour ces jeunes extrêmement déçus, de redemander un visa auprès des autorités françaises. L'ironie de cette histoire est que l'un des Ukrainiens que nous avons rencontrés nous a expliqué que, lorsqu'il est devenu évident que le groupe ne pourrait pas partir à temps, il a décidé de partir en vacances au Monténégro. Mais pour y aller il lui fallait son passeport. Le portier ukrainien du consulat lui a expliqué qu'il était possible de lui restituer le passeport immédiatement mais avec le tampon « refus ». Craignant que ce tampon lui porte préjudice lors d'une demande de visa ultérieure pour un autre pays européen, il a dû attendre que le consulat accorde le visa, l'appose sur le passeport et lui rende ce visa devenu inutile.

⁶ Saint-Etienne est jumelée avec la ville de Louhansk depuis 1959 ; Toulouse est jumelée avec la ville de Kiev depuis 1975 ; Marseille avec la ville d'Odessa depuis 1972 et Lille avec Kharkov depuis 1978.

Une sportive de haut niveau en triathlon raconte, les larmes aux yeux, son « expérience consulaire ».

Cette sportive était visiblement bousculée, à la fois en colère et tellement surprise par l'absurdité de la réaction du service consulaire qu'elle en riait à travers ses larmes. Elle voulait obtenir un visa à entrées multiples d'un an pour se rendre à la Baule dans le cadre d'un partenariat entre son club et le club de la Baule. Ayant participé à de nombreuses compétitions internationales, son passeport était rempli de visas : Japon, U.S.A., plusieurs visas Schengen... Au premier rendez-vous, fixé à 9h30, elle est arrivée à 8h00 et n'a pu déposer son dossier que vers 12h00. Elle a présenté son passeport, l'invitation du club, une réservation d'hôtel pour l'année et des billets d'avion. On lui a posé énormément de questions. Elle a dû revenir car le format de la réservation d'hôtel n'était pas adéquat : le consulat voulait la photocopie de la page internet où figure le logo de l'hôtel. Elle est revenue le lendemain et a pu déposer son dossier directement. Contre toute attente, à la place du visa de circulation d'un an demandé, le consulat lui a délivré un visa valable seulement 10 jours ne lui permettant pas d'effectuer les allers-retours nécessaires. Elle affirme que, désormais, son club demandera des visas au consulat espagnol et plus jamais à la France !

> LES JEUNES FEMMES SYSTÉMATIQUEMENT SUSPECTÉES

L'argument qui légitime la fermeté consulaire sur le traitement des demandes de visa s'applique de manière très stricte aux jeunes femmes ukrainiennes. Le risque migratoire est en effet jugé élevé pour toute jeune femme ukrainienne, soupçonnée a priori de vouloir s'unir à un ressortissant français dans le seul but de pouvoir vivre en France. Le consulat craint aussi de cautionner la « traite des blanches » en accordant des visas à de belles jeunes femmes. On peut parler de principe de précaution poussé à son extrême. Mais si cet argument peut être entendu, il nous a semblé que la suspicion généralisée envers les jeunes femmes était tout à fait disproportionnée. Et le traitement qui leur est réservé est très mal vécu par les Ukrainiennes et les Ukrainiens...

> LES RÉFUGIÉS « BLOQUÉS » EN UKRAINE

Les réfugiés en Ukraine obtiennent une carte de séjour et un titre de voyage leur permettant de sortir du territoire et d'y revenir. Or, selon les associations interrogées, ces personnes ne parviennent jamais à obtenir un

visa Schengen, le risque migratoire étant jugé beaucoup trop important par les autorités consulaires. Le seul cas connu ayant abouti favorablement concerne une femme titulaire d'un passeport onusien...

Une réfugiée afghane travaillant dans une association était invitée à Strasbourg pour un séminaire avec le soutien du Conseil de l'Europe. Elle avait donc une invitation officielle du Conseil de l'Europe. Le consulat de France lui a pourtant refusé le visa. Officiellement, ce refus était motivé par le fait que son document de voyage ne correspondait pas au « Conventionnal travel document ». Mais il semble que le motif réel du refus soit lié au risque migratoire. Or, cette femme n'avait aucune raison de s'installer en France car elle avait un travail en Ukraine et ne parlait pas français. Malgré les interventions du Haut Commissariat aux Réfugiés, qui a demandé l'appui du représentant du Conseil de l'Europe, le consulat français a refusé d'accorder le visa.

> LE PIÈGE DES VISAS DE TRANSIT

Lorsque les Ukrainiens se rendent dans un pays européen pour travailler, ils obtiennent un visa long séjour « national » et non un visa Schengen. Dans ce cas, les Ukrainiens voyageant par voie terrestre, en car le plus souvent, doivent demander en plus un visa de transit Schengen aux Etats qu'ils vont traverser. Par exemple, les Ukrainiens qui vont travailler en Espagne ou en Italie pour les saisons agricoles demandent des visas de transit à la France.

Lorsque les gens obtiennent le visa de transit, ils pensent logiquement que ce visa comprend l'aller et le retour. Or, la France, comme l'Allemagne et d'autres pays Schengen, délivre des visas de transit valables uniquement pour un aller et non pour un aller-retour, ce que le consulat omet bien sûr de préciser aux demandeurs. La France considère en effet que le fait de travailler donne droit à un titre de séjour et que les personnes qui en sont munies n'auront aucun problème pour retraverser la France à leur retour. Mais ceux qui travaillent pour de courtes périodes, deux mois le plus souvent, n'ont pas le temps de voir aboutir leur demande de titre de séjour. Et lorsqu'ils retournent en Ukraine en car, ils sont arrêtés pour séjour irrégulier. Ces personnes, qui n'ont même pas conscience d'avoir enfreint les règles du séjour dans l'espace Schengen, **se retrouvent ainsi inscrites sur des fichiers appelés « listes noires », en tant que personnes ayant séjourné illégalement sur le territoire Schengen.** Ceci rend difficile, voire impossible, l'obtention d'un nouveau visa Schengen.

IV. Le point de vue des demandeurs ukrainiens

Depuis l'entrée dans l'Union Européenne de la Pologne, de la Slovaquie, de la Hongrie et de la Roumanie, l'Ukraine se sent isolée. Les Ukrainiens ne peuvent plus voyager librement dans ces pays anciennement soviétiques devenus membres de l'Espace Schengen. Et ils ne comprennent pas pourquoi ils ne pourraient pas bénéficier plus rapidement de la dispense de visa, à l'image de la Serbie par exemple. Ils ressentent ainsi une véritable frustration liée au sentiment de ne pas être des Européens comme les autres.

Ils disent se sentir enfermés, rabaissés, floués par les accords de facilitation et mal traités par une politique européenne inhumaine.

La demande de visa est également vécue comme une expérience très pénible, le contrôle exercé étant jugé disproportionné par rapport à la nature des demandes. Le comportement des compatriotes au guichet, tout comme les questions posées, sont très mal vécues par les demandeurs :

« *Tout est fait pour décourager les gens* ».

« *C'est chaotique* ».

« *Ils ne sont pas polis* ».

« *L'attitude du consulat est incompréhensible parce que peu d'Ukrainiens viennent travailler en France* ».

Tania, une jeune étudiante, décrit la demande de visa comme une épreuve. Elle se dit accablée par toutes ces démarches administratives et redoute de retourner au consulat.

Le consulat serait injuste et trop ferme : « ils nous dégoûtent de la France ».

Ce sentiment est exprimé aussi bien par des demandeurs de visas touristiques que par des hommes d'affaires. Avec pour grave conséquence que les hommes d'affaires demandent de moins en moins de visa au consulat français, entraînant une baisse des relations commerciales franco-ukrainiennes.

V. Quelles perspectives ?

La **biométrie va être prochainement mise en place en Ukraine**. A quelle date ? Avec quels moyens ? C'est encore la grande incertitude. Selon la Consule, elle devrait être mise en place fin 2010 ou début 2011. Or, une question de taille n'est pas réglée : dans quels locaux sera installé le matériel biométrique ? Selon la Consule, le consulat n'est pas en mesure, faute de place à l'heure actuelle, d'accueillir un « service » biométrique. Car sans compter l'achat de matériel, l'aménagement des locaux s'élèverait déjà à 35 000 €.

Le consulat étant satisfait de l'externalisation de la prise rendez-vous, il pense donc l'élargir au relevé des données biométriques. Pour l'instant en Ukraine, Pour l'instant en Ukraine seule la Grande Bretagne a mis en place la biométrie et la fait traiter par le Visa Center.

La mise en place de la biométrie impose une comparaison personnelle des demandeurs pour le relevé des leurs empreintes. Or, bien que l'Ukraine soit un pays très étendu, avec des centres économiques, culturels, scientifiques très importants et éloignés de la capitale, la France n'a qu'une représentation diplomatique et consulaire à Kiev. L'instauration de visas biométriques signifiera donc que nombre de demandeurs devront parcourir plus de 1000 kilomètres pour obtenir un visa !

Par ailleurs, il est fort probable que l'Ukraine suive un jour le chemin de la Macédoine, de la Serbie et du Monténégro, dont les citoyens sont depuis le 19 décembre 2009 **dispensés de l'obligation de visa** pour entrer et circuler dans l'espace Schengen.

Mais pour l'Union européenne, l'Ukraine a sa part de chemin à faire. Elle doit lutter beaucoup plus clairement contre la corruption qui gangrène le pays et adapter son administration à des règles de fonctionnement plus rigoureuses.

D'ici là, prenons garde à une Ukraine qui serait méprisée par l'Union Européenne et dans une phase de glaciation diplomatique avec la Russie. Elle pourrait alors se refermer sur elle-même et certains politiciens ukrainiens pourraient être tentés d'exploiter cette rancœur avec des visées nationalistes.

Et en attendant la suppression probable de l'obligation de visa pour les ukrainiens, le système des visas doit être repensé en profondeur. Car, si le droit de refuser l'entrée d'un individu sur son territoire relève d'une question de souveraineté nationale, le respect de la loi ne doit pas faire oublier l'obligation de respecter aussi la dignité des personnes.

Turquie



Localisation et compétence territoriale des consulats de France en Turquie.

> LE DÉROULEMENT DE LA MISSION

La mission a été effectuée par trois bénévoles de La Cimade, l'un travaillant dans la permanence de Strasbourg et les deux autres à Paris. Ils se sont adjoints les services de deux étudiants pour assurer l'interprétariat.

La mission s'est déroulée du 29 septembre au 4 octobre 2009 à Istanbul, et du 5 au 9 octobre 2009 à Ankara.

Des entretiens ont été menés avec de nombreux demandeurs de visa.

Du côté des autorités françaises, des rencontres ont eu lieu avec le vice-Consul à Istanbul et, à Ankara, le vice-Consul, le chef du service des visas et la responsable de l'Espace CampusFrance.

Concernant les autorités locales, une rencontre a eu lieu avec le directeur des droits de l'Homme auprès du Premier Ministre turc et avec un membre de la Chambre de commerce et d'industrie d'Istanbul.

Enfin, plusieurs personnalités ont été interrogées, telles que le sous-directeur d'Istanbul Vize (société privée traitant une partie de la procédure visa), un journaliste et la directrice d'un centre de recherches franco-turc.

Préambule

> LA SITUATION EN TURQUIE

La Turquie se situe au carrefour des continents européen (3%) et asiatique (97%), d'où sa position géostratégique de premier plan, particulièrement en matière d'immigration. 17% de sa population vit sur le sol européen.

La Turquie, quinzième plus grande économie du monde, connaît depuis 2005 la seconde plus forte croissance mondiale, derrière la Chine. L'Union européenne constitue son premier partenaire commercial. Elle est le sixième client hors UE des exportations françaises et le septième fournisseur hors UE de la France. La France est le cinquième fournisseur et le cinquième client de la Turquie. En 2007, le salaire moyen mensuel brut en Turquie était d'environ 790 €. Au 1er janvier 2008, le salaire minimum mensuel est de 300 € par mois.

La Turquie appartenant au Conseil de l'Europe depuis 1949, elle est soumise au respect de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Elle entre donc dans le champ de compétence de la Cour européenne des droits de l'Homme. La question de son entrée dans l'Union Européenne est omniprésente. En décembre 1999, l'UE accepte officiellement la candidature de la Turquie lors du sommet d'Helsinki et souligne la « vocation européenne » du pays, mais elle fixe des conditions à son entrée dans l'UE, conditions que la Turquie accepte. En octobre 2001, la Turquie modifie ainsi radicalement sa constitution pour remplir les critères politiques fixés par l'UE. Le 3 octobre 2005 débutent les négociations d'adhésion avec l'Union européenne.

> LA POLITIQUE DE DÉLIVRANCE DES VISAS EN CHIFFRES

Depuis le début des années 1980, la France exige que les personnes de nationalité turque présentent un visa pour pouvoir pénétrer sur le territoire français.

Le consulat de France à Istanbul est le troisième plus important consulat de France dans le monde en nombre de visas délivrés : plus de 100 000 visas par an avec un taux de refus inférieur à 5%.

Quatre cent demandes sont traitées chaque jour. Lors des périodes de pic, par exemple à la fin du ramadan, le consulat procède à une embauche temporaire d'effectifs supplémentaires. Dix-huit personnes sont employées au service des visas, dont quatre expatriés titulaires. Toutes sont formées par le consulat et toutes sont polyvalentes. Seuls les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères (MAE) sont compétents pour prendre les décisions d'accord ou de refus.

Le consulat de France à Ankara a quant à lui délivré 13 000 visas en 2008. Entre janvier et octobre 2009, 8000 demandes de visa ont été enregistrées et le consulat en a délivré environ 7000.

Le taux de refus de délivrance de visa de 12.5% est supérieur à la moyenne et beaucoup plus important qu'à Istanbul.

I. La procédure de demande de visa

La Turquie compte deux consulats français compétents en matière de délivrance de visas : l'un à Istanbul et l'autre à Ankara. La configuration géographique de la Turquie est assez particulière, la majorité de la population étant concentrée à l'Ouest du pays, où se trouvent les deux consulats français.

I / CONCERNANT LE CONSULAT DE FRANCE À ISTANBUL

> L'ACCÈS AU CONSULAT

L'entrée principale du consulat se trouve en haut de Istiklal Caddesi, la principale rue piétonne d'Istanbul, très animée et très commerçante. Situé sur la rive européenne d'Istanbul, du côté « nouvelle ville », le consulat est facilement accessible en transports en commun ou en taxi. Dans cette même rue se trouvent de nombreux consulats, celui de la France étant à proximité des consulats russe, néerlandais et suédois.

C'est un joli fronton devant lequel se trouve une petite guérite occupée la majorité du temps par un policier. Il n'y a pas de queue devant l'entrée principale, les gens viennent en avance, entrent sans problème dans le consulat et discutent à l'intérieur. Lorsqu'on pénètre dans le bâtiment, il faut passer au travers d'un portique surveillé par un policier. Ce sas ouvre sur un patio agréable, duquel on accède aux différentes ailes du consulat : à gauche les locaux de l'OFII, au centre l'entrée vers le service des visas et, à droite, un local consacré à la culture avec une galerie d'art ainsi qu'un café. Tout le long du patio sont disposés des bancs où les proches des demandeurs de visa peuvent attendre. Les demandeurs de visa soumis à la formation linguistique s'y retrouvent pour discuter avant d'aller en cours. L'entrée pour le service des visas n'est pas l'entrée principale. Elle se trouve dans une petite rue adjacente. Un garde est à l'entrée, il n'y a pas d'autre présence policière. Le gardien est affable, il fait entrer les gens dans le consulat à l'heure de leur rendez-vous. Sur les murs attenants à cette petite porte d'entrée sont placardés des documents d'information à destination des demandeurs

de visa. Toutes ces informations sont en turc et en français, sauf les informations relatives à CampusFrance qui sont uniquement en français. Les informations fournies sont claires, notamment celles relatives à la société Istanbul Vize : adresse, numéro de téléphone...

Le service des visas est ouvert à partir de 8h30. A 8h00, une petite file est déjà formée qui attend son heure de rendez-vous. A partir de 9h00, le gardien appelle toutes les heures les gens ayant rendez-vous. Cela concerne une vingtaine de personnes à chaque fois.

> UNE PROCÉDURE ENTIÈREMENT EXTERNALISÉE

Le consulat de France à Istanbul est un consulat « pilote » en matière de mise en œuvre des réformes des politiques publiques menées par la France sous l'influence de l'Union européenne.

Il pratique depuis 2007 une externalisation très poussée. A l'exception des étudiants qui passent par l'Espace CampusFrance, des conjoints de Français et des postulants au regroupement familial qui s'adressent directement au service des visas du consulat, les demandeurs passent par la société privée Istanbul Vize. Celle-ci prend non seulement en charge la prise de rendez-vous pour déposer un dossier de demande de visa, mais également le dépôt du dossier.

Istanbul Vize a été désignée sur appel d'offre à l'initiative du ministère des Affaires étrangères. Elle traite environ 100 000 dossiers par an. Cette même société

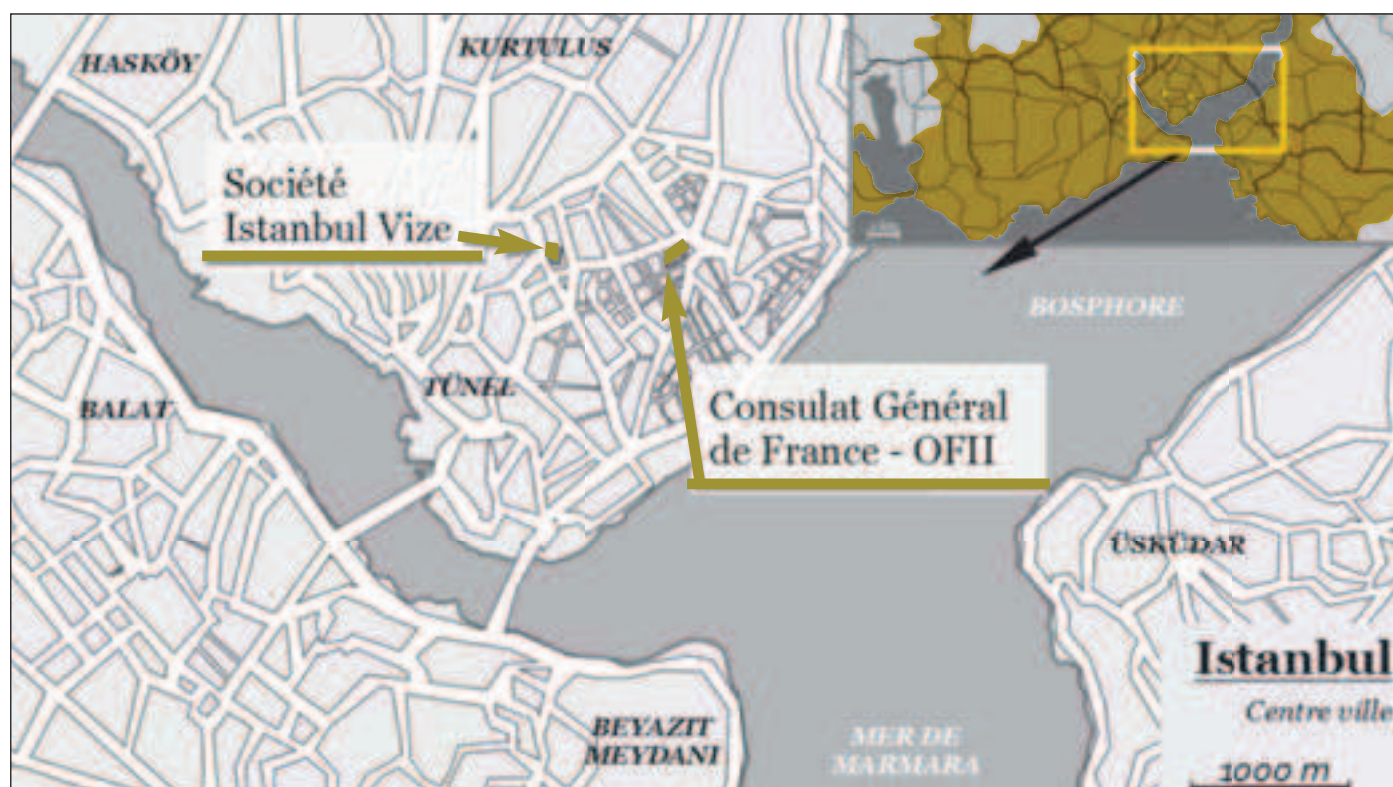
travaille également pour le consulat de Suède, mais pour un nombre de demandes très nettement inférieur. La société compte environ 50 employés.

Depuis la mise en place de l'externalisation à Istanbul en juin 2007, des inspections ont eu lieu au sein du service des visas et au sein de la société Istanbul Vize : le système, parce qu'il est récent, fait toujours l'objet d'une surveillance. Une personne du consulat, jamais la même, est toujours présente dans les locaux de la société pour permettre un regard permanent du service des visas sur le traitement des dépôts de dossier.

Les bureaux de la société Istanbul Vize sont situés dans une rue perpendiculaire à Istiklal Caddesi, la grande rue piétonne du centre ville d'Istanbul dans laquelle se situe le consulat. On pénètre dans une grande pièce avec, à gauche, un agent d'accueil derrière un bureau qui fournit des renseignements et derrière lui, une machine pour prendre un numéro d'arrivée et des chaises pour patienter et, à droite, un long comptoir d'une dizaine de guichets alignés avec un voyant lumineux au-dessus de chacun indiquant le numéro appelé. Au fond de la pièce, on devine des bureaux cachés par des paravents opaques.

> LE DÉPÔT DU DOSSIER

Il faut prendre rendez-vous auprès d'Istanbul Vize et se rendre à leurs bureaux au jour et heure convenus. Le sous-directeur de la société Istanbul Vize nous a précisé que les personnes se présentant en retard ou même sans rendez-vous sont également reçues dans la journée, en fonction du planning des rendez-vous.



Localisation des institutions françaises à Istanbul

Les personnes recevant les demandeurs de visa sont des Turcs bilingues, employés par Istanbul Vize. Ils donnent des renseignements aux demandeurs de visa, vérifient avec eux la liste des pièces à fournir en fonction du type de visa demandé. Si des documents manquent, les demandeurs peuvent revenir le jour même ou bien reprendre rendez-vous ultérieurement.

Lors du dépôt d'un dossier de demande de visa, les demandeurs versent la somme de 85 euros : 60 euros de taxe visa étant reversés par Istanbul Vize au consulat de France, les 25 euros restants constituent le prix des prestations fournies par la société privée. Tous les demandeurs paient la même somme, quels que soient le nombre de rendez-vous pris avec la société et la suite donnée à l'instruction de leur dossier. Si après un refus de délivrance de visa un demandeur souhaite renouveler sa demande, il devra constituer un autre dossier et verser de nouveau les 85 euros exigés pour l'instruction de sa demande.



Panneau d'affichage à l'entrée du consulat de France.

DR

Pour un « primo demandeur », les exigences de garanties financières sont renforcées.

Si la personne est hébergée chez un particulier, une attestation d'accueil du résident en France est exigée. A priori, les documents d'état civil turcs ne posent pas de difficultés, l'état civil turc s'étant beaucoup inspiré du code civil napoléonien. Il n'y a plus aucune exception faite à l'exigence d'une couverture sociale pour le demandeur de visa en raison des dettes contractées auprès des hôpitaux français : le consulat est compétent pour tenter de recouvrer les dettes auprès des ressortissants turcs débiteurs résidant en Turquie.

> L'INSTRUCTION DE LA DEMANDE

Toute demande est immédiatement informatisée, avec un code barre de suivi de la demande.

Ce code est remis au demandeur qui pourra, depuis internet, consulter l'état d'avancement de l'instruction de sa demande.

Les dossiers déposés auprès de la société Istanbul Vize sont acheminés au consulat tous les jours. Les délais de traitement des dossiers de demandes de visa court séjour sont généralement très courts puisque selon le sous-directeur d'Istanbul Vize et le vice consul d'Istanbul, les demandeurs récupèrent leur passeport dans les 48 heures. A titre de comparaison, l'instruction dure trois semaines au consulat allemand alors qu'il délivre un nombre de visas bien inférieur à celui du consulat de France pour un nombre de demandes similaire. Pour les non Turcs résidant en Turquie, la procédure est la même mais les délais sont un peu plus longs.

Les demandeurs sont avertis par SMS de l'arrivée de leur passeport aux bureaux d'Istanbul Vize ou de leur éventuelle convocation au service des visas du consulat. Lorsqu'ils viennent récupérer leur passeport, celui-ci est scellé dans un plastique afin de garantir la confidentialité de la réponse. Selon le sous-directeur de la société Istanbul Vize : « Avec nous tout est simple, clair, cela donne une autre image de la France ».

Il est actuellement possible pour un demandeur de visa court séjour de ne jamais se rendre en personne au consulat parce que le consulat de France d'Istanbul ne délivre pas encore de visas biométriques. La prise d'empreintes des demandeurs de visa n'étant pas nécessaire, le service des visas ne les rencontre pas systématiquement. Toutefois, une personne sur dix est convoquée par le consulat pour complément de dossier ou vérification des pièces. Si un demandeur est convoqué, c'est la société Istanbul Vize qui se charge de l'avertir (ou bien l'agence de voyages, elle-même avertie par la société Istanbul Vize). Ces convocations peuvent servir à vérifier l'authenticité des documents originaux produits au dossier, Istanbul Vize ne récoltant que des photocopies. L'entretien peut également servir à vérifier la véracité du motif de la visite en France.

Un étudiant souhaitant venir passer deux semaines de tourisme en France avec son amie a déposé une demande de visa. Alors que son amie a eu son visa dans les trois jours, lui a fait l'objet d'une convocation pour un entretien au service des visas du consulat afin d'évaluer le sérieux de son projet de vacances. L'entretien a eu lieu une semaine après le dépôt de la demande de visa. La femme qui l'a reçu s'est montrée très désagréable, il l'a trouvée impolie et inquisitrice. Il s'est senti très humilié, n'a pas du tout apprécié que cette dame se montre suspicieuse à son égard. Il a finalement reçu son visa deux jours après cet entretien. L'été suivant, il a à nouveau voulu venir passer une semaine de vacances en France, il a cette fois obtenu son visa dans la semaine sans nouvelle convocation.

Les personnes venant déposer les dossiers de demandes de visa à Istanbul Vize ne sont pas forcément les

demandeurs : ce peut être un ami, un proche, le représentant de la chambre de commerce et d'industrie d'Istanbul ou encore le représentant d'une agence de voyages agréée par le consulat.

Il arrive en effet fréquemment que les personnes désirant venir faire du tourisme en France passent par des agences de voyages pour faire leur demande de visa. Dans ce cas, c'est l'agence de voyages qui rassemble les pièces à fournir pour le dossier de demande de visa, qui se rend au guichet de la société Istanbul Vize pour le déposer et qui récupère le passeport auprès de la société Istanbul Vize. Les agences de voyages peuvent être agréées par le consulat, et la société Istanbul Vize travaille avec ces agences par système de rendez-vous (un guichet spécial leur est réservé). Pour les demandeurs, cela facilite la fourniture des preuves d'hébergement et d'assurances voyage et santé puisque l'agence de voyages s'occupe de tout, moyennant une rémunération qui s'ajoute aux 85 euros de frais d'instruction du dossier.

Deux jeunes diplômés souhaitant venir en vacances en France sont passés par une agence de voyages pour leur demande de visa court séjour. Ils ont cependant été convoqués au consulat pour vérification de leurs garanties financières et de leur volonté de retour. Ils étaient accompagnés de l'agent de voyage, qui vérifiait avec eux les pièces une dernière fois au café en face de l'entrée du service des visas. L'agent de voyage nous a confirmé le délai rapide d'obtention des visas touristiques : 3 jours. Il a précisé que les refus de visa pour les personnes voulant faire du tourisme en France sont rares et généralement liés à un manque de garanties ou aux doutes sur l'intention de retour en Turquie.

Ils nous ont tous les trois précisé qu'un visa touristique s'obtient plus facilement pour une personne qui suit des études en Turquie, car il y a toujours une suspicion de projet d'installation à l'égard des jeunes hommes ayant terminé leurs études.

2/ CONCERNANT LE CONSULAT DE FRANCE À ANKARA

Lors de notre mission, la direction du consulat d'Ankara était toute nouvelle : le Consul, le chef du service des visas et l'Ambassadeur étant arrivés en septembre 2009. Le service des visas est composé de cinq personnes en plus du responsable du service. Ces cinq personnes sont des recrutés locaux, tous bilingues turc-français. Ils s'occupent de l'instruction générale des visas. Comme il nous a été rapporté « *tout le monde fait du guichet* », c'est-à-dire que les cinq employés sont polyvalents et changent régulièrement de poste. Les agents du consulat sont soumis à de stricts contrôles : « *un*

même agent ne peut pas se retrouver en début de chaîne et en fin de chaîne sur un même dossier ».

> L'ACCÈS AU CONSULAT

Le consulat jouxte l'ambassade de France, dans le quartier des affaires, à proximité des ambassades américaine, allemande, autrichienne et serbe.

C'est un quartier très sécurisé, la police surveillant en permanence les accès aux ambassades. L'ambassade de France, quant à elle, est entourée de hauts murs sur lesquels sont dressées d'épaisses grilles au travers desquelles on ne voit rien. Des barbelés sont placés aux endroits les plus sensibles : porte d'entrée, arbres, etc. En face du consulat, sur le trottoir, sont disposés deux bancs où les proches des demandeurs venus les accompagner peuvent attendre.

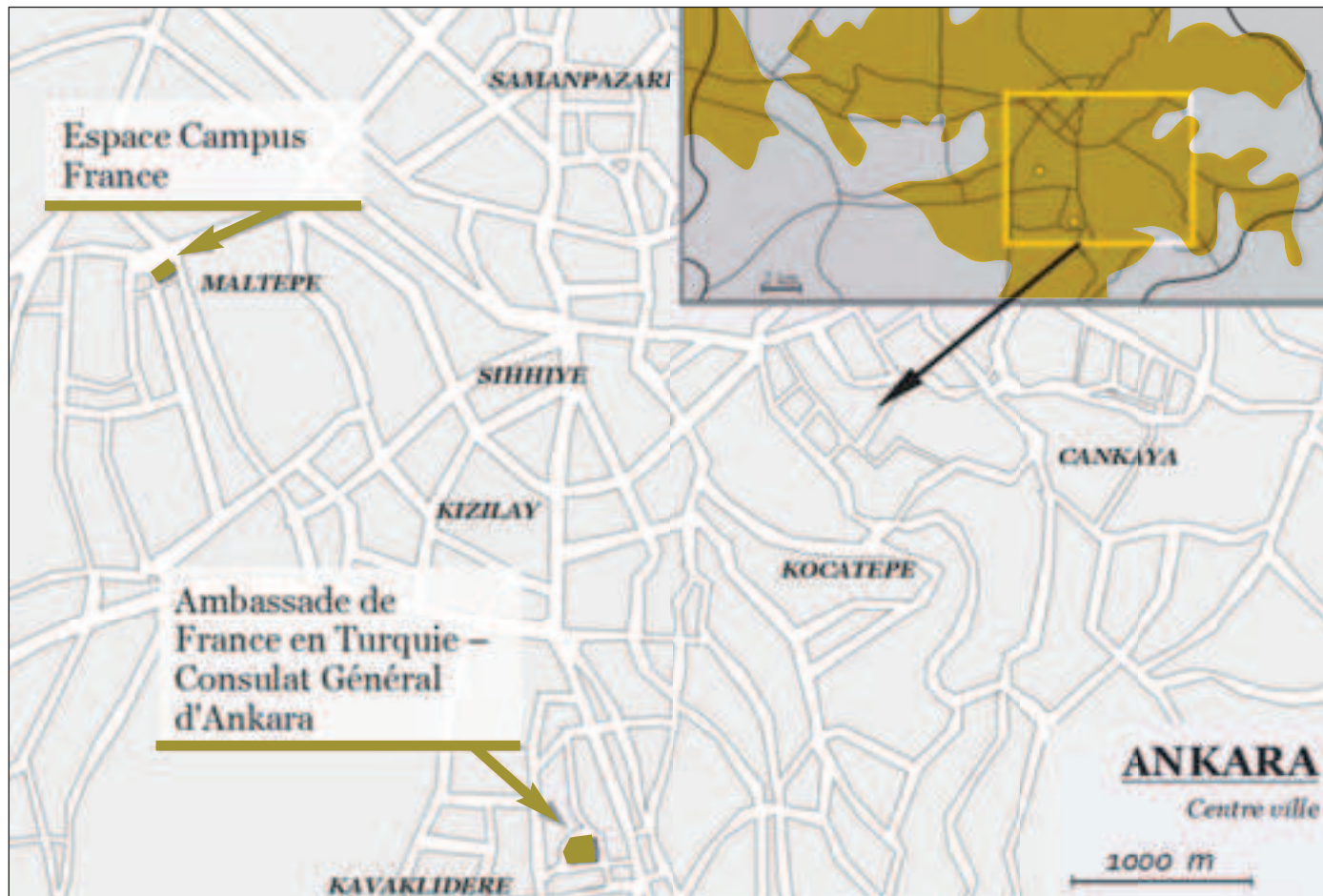
Les gens entrent dans le consulat et se retrouvent sous un auvent où les gardiens les reçoivent. Après être passés au détecteur de métaux, l'un des gardiens (ou deux selon l'affluence) leur répond derrière la grille, l'autre leur fait signer un registre de présence. Sous cet auvent, quelques chaises sont disposées sur deux rangées l'une en face de l'autre afin que les gens patientent. Cet espace d'attente est commun au service des visas et au service de l'état civil. Deux portes distinctes conduisent aux deux services respectifs.

> L'ACCÈS À L'INFORMATION

Sur le mur extérieur du consulat, à droite de la porte d'entrée, figure une plaque indiquant le service des visas accompagné du numéro de téléphone de la société privée ; à gauche de la porte, une petite plaque indique les horaires d'ouverture du service : rendez-vous du lundi au vendredi, de 8h30 à 12h00. Par rapport au consulat français d'Istanbul (ou au consulat allemand d'Ankara), il n'y a aucune information placardée quant aux pièces à fournir, à la procédure à suivre, aux tarifs, aux différents types de visas...

Pour connaître la liste des documents à fournir lors de la demande de visa, il faut consulter les pages internet du consulat. Lors de notre mission, le site était repensé du fait de la constatation de nombreuses insuffisances. Plusieurs demandeurs ont fait mention d'un document nécessaire à la demande de visa qui serait traduit en turc sur le site internet, mais qui serait refusé lors du dépôt de dossier au motif que ce document contiendrait des irrégularités du fait d'un problème de traduction.

Il est également possible d'obtenir des informations en téléphonant à la société IKS (Innovative Key Solutions) dont le numéro est indiqué sur les murs du consulat. Malgré cela, 40% de l'activité du service des visas du consulat est encore de répondre au téléphone,



Localisation des institutions françaises à Ankara.

DR

notamment pour donner des informations sur les pièces à fournir et l'avancée des dossiers.

Certains se rendent directement au consulat, sans rendez-vous, mais les gardiens de l'accueil qui ne sont pas formés par le consulat ne peuvent que délivrer des formulaires de demande de visa. Aussi, durant nos observations, les gardiens ont-ils remis un formulaire « visa long séjour » à une dame venue pour son mari, qui demandait un « visa tourisme »...

Par ailleurs, les consulats français ont **des représentants un peu partout dans le pays, dits « consuls honoraires »**. Par exemple, le consul honoraire basé à Antalya est turc et, selon les responsables du consulat, il est un bon relais. Consulté par la population locale sur les questions relatives aux demandes de visa, il se montre compétent pour leur fournir des informations et éventuellement servir de relais auprès du consulat général.

> LA PRISE DE RENDEZ-VOUS

Les demandeurs de visa prennent rendez-vous par téléphone auprès de la société IKS pour les visas court séjour, ou directement auprès du consulat pour venir déposer leur dossier de demande de visa et se plier, dans le cadre de la biométrie, au relevé d'empreintes digitales.

La société IKS, basée à Istanbul a été sélectionnée après appel d'offre du Ministère des affaires étrangères. La personne voulant demander un visa appelle donc IKS, obtient la liste des documents à fournir et donne son nom, son prénom, son numéro de passeport et son numéro de téléphone. Ensuite, pour pouvoir prendre rendez-vous, elle doit au préalable se munir d'un code PIN obtenu après paiement dans une banque ou par carte bancaire. Chaque appel téléphonique coûte 25 TL, soit environ 12 euros ! IKS envoie enfin au consulat le listing des rendez-vous pris, et peut également avertir le consulat en cas d'urgence sur une situation.

> LA CONSTITUTION DU DOSSIER

Le consulat exige les originaux des pièces justificatives et priorité est donnée aux documents relatifs aux ressources financières, à l'assurance sociale et l'assurance voyage. Un barème est fixé quant aux ressources financières, tenant compte du salaire moyen en Turquie. Les extraits bancaires sont demandés puisque, selon le consulat, les documents relatifs à l'emploi de la personne ne suffisent pas, beaucoup de Turcs n'étant pas déclarés. Au-delà des barèmes fixés par les textes, le responsable du service des visas nous dit mener une appréciation

générale du dossier. Pour les visas tourisme par exemple, le billet d'avion retour est toujours demandé.

Le consulat travaille en lien avec des agences qui proposent aux gens, moyennant rémunération, de s'occuper de la constitution et du dépôt du dossier. Ce sont des agences agréées par le consulat, sélectionnées sur certains critères, l'un d'entre eux étant la confiance envers la personne représentant l'agence qui se rend au consulat, toujours la même. Ces agences aident tous types de demandeurs : les demandeurs de visas tourisme, les hommes d'affaires, les parents qui veulent venir voir leurs enfants en France... Les agences accompagnent aussi les demandeurs au consulat. Il nous est dit par les responsables du consulat que « ces agences doivent se rappeler qu'on ne travaille pas pour eux, ce sont elles qui travaillent pour nous ».

> LE DÉPÔT DU DOSSIER

Le consulat de France à Ankara pratique la biométrie, ce qui oblige tous les demandeurs de visa sans exception à venir en personne au service des visas pour le prélèvement d'empreintes.

Les rendez-vous pour le dépôt des dossiers de demandes de visa ont lieu le matin de 8h30 à 12h00, les après-midi étant réservées à la remise des passeports (avec ou sans le visa). Les rendez-vous sont tous donnés à 8h30 mais les gens viennent aux alentours de 8h00 car il n'y a pas de rendez-vous échelonnés et les demandeurs sont reçus par ordre d'arrivée. Ainsi, vers 8h00, une cinquantaine de personnes attendent, parmi lesquelles des demandeurs mais aussi des personnes les accompagnant : conjoint français, famille, amis...

Les entrées à l'intérieur du consulat sont rapides. Une fois passés la grille et le détecteur de métaux, les demandeurs attendent sous l'auvent où quelques chaises sont disposées. C'est une zone confinée entourée d'une grille fermée, protégée de la pluie, juste derrière la porte d'entrée, adossée aux grilles du consulat. On observe une vingtaine de personnes qui attendent : il semble donc qu'il y ait environ une heure d'attente.

Une fois qu'ils sont entrés dans le consulat et après avoir attendu sous l'auvent, les demandeurs sont appelés par les gardiens par ordre d'arrivée. Ils entrent dans une grande pièce ou une série de guichets leur font face avec des numéros d'appel qui défilent au-dessus de chaque guichet. Les demandeurs doivent donc prendre un ticket d'ordre de passage et attendre leur tour...

Au guichet, un agent du consulat réceptionne le dossier, vérifie son contenu, exige éventuellement la remise de pièces complémentaires, puis a lieu la prise d'empreintes et le paiement de la taxe visa : 60 ou 99 euros.

Les demandeurs interrogés se sont montrés très mécontents de l'accueil que leur réserve le personnel du service des visas, jugé « sec » et « agressif » : « ils pourraient faire un sourire, dire bonjour », « ils font les beaux ». Les demandeurs ne peuvent pas poser de questions, ni de visu ni par téléphone, et il n'est pas possible d'exposer son cas personnel ou de revenir dans la journée si des documents manquent. Les personnes sont obligées de reprendre rendez-vous auprès de la société IKS (ou directement auprès du consulat pour les demandeurs visa « long séjour »), ce qui engendre des coûts importants et une perte de temps non négligeable, surtout pour ceux n'habitant pas à Ankara même.

Un homme français est venu pour accompagner sa femme dans ses démarches de demande d'un visa « conjoint de Français ». Ils résident à 350km d'Ankara. Lors de son appel pour obtenir une date de rendez-vous avec le service des visas, il a posé des questions concernant les pièces à produire : on lui a répondu qu'on lui donnerait toutes les informations lors du rendez-vous. Sa femme a dû revenir à un deuxième rendez-vous afin d'apporter les pièces nécessaires.

> L'INSTRUCTION DU DOSSIER

Les responsables du consulat d'Ankara constatent beaucoup d'interventions, surtout pour demander une accélération de la procédure dans le cadre des passeports diplomatiques. Ce sont des interventions pour « voir le chef ». Selon la nature de l'intervention, et notamment dans le cadre d'un passeport diplomatique, le service des visas reçoit la personne en question.

Les délais de délivrance de visa court séjour peuvent être réduits jusqu'à 48 heures. Il semblerait que le consulat de France à Ankara soit réputé pour être très rapide, contrairement aux autres consulats de l'espace Schengen.

Face à certaines situations (visas médicaux, familles, cas par cas), un entretien est prévu au consulat lors du retour en Turquie de l'intéressé. Selon les responsables du consulat, il s'agit d'un rapport de confiance entre le demandeur et eux. Si le demandeur remplit ses obligations, il aura plus de facilités à obtenir un nouveau visa.

Le consul adjoint considère que son consulat est « une projection de l'administration française à l'étranger » avec également une dimension humaine très importante. Le responsable du service des visas, quant à lui, définit son service et ses missions comme la « continuité du service public ». Selon lui il y a « des règles à respecter et des droits et devoirs pour chaque demandeur ». Il insiste sur la dimension humaine de sa mission : « lorsqu'on traite un dossier, il faut regarder l'humain, chaque cas est différent ».

II- Les procédures particulières

> LA PROCÉDURE POUR LES CONJOINTS DE FRANÇAIS

Pour ce type de visa, les demandeurs doivent se présenter en personne au consulat. Les conjoints français peuvent attendre avec leurs époux mais ne sont pas autorisés à entrer dans le bureau lors des entretiens.

Deux cas de figures sont alors à distinguer : les couples qui se marient puis s'adressent au consulat afin de faire une demande de visa, et les couples qui s'adressent au consulat avant même de se marier. Or, que ce soit à Istanbul ou à Ankara, la plupart des personnes interrogées se sont adressées au consulat de France avant même d'être mariées. Ces personnes sont d'abord convoquées par le service d'état civil du consulat de France, qui leur demande une liste de pièces attestant de la nationalité du conjoint français et un certificat de célibat pour attester de leur capacité à mariage.

Après du service d'état civil du consulat d'Istanbul, ces démarches préalables au mariage peuvent être faites par courrier, il n'est plus obligatoire que le couple se présente en personne. Cela représente un gain de temps et d'argent indéniable puisqu'il n'oblige pas le conjoint français à venir en Turquie pour les démarches d'état civil.

Les conjoints se marient la plupart du temps en Turquie, faute pour le conjoint non français d'obtenir un visa en vue du mariage en France. Une fois mariés, l'époux turc (ou l'épouse turque) doit prendre un deuxième rendez-vous avec le service d'état civil du consulat pour faire une demande de transcription du mariage auprès des services de l'état civil de Nantes. C'est ensuite la mairie du lieu de résidence de l'époux français qui reçoit le certificat de transcription, ainsi que le livret de famille. Transcription faite et livret de famille français obtenu, le conjoint turc peut enfin prendre rendez-vous avec le service des visas du consulat.

A Istanbul, le demandeur prend rendez-vous par téléphone, via la société Istanbul Vize, afin de déposer son dossier de demande de visa long séjour « conjoint de Français ». Istanbul Vize a bien compétence pour donner un rendez-vous au demandeur de ce type de visa, mais ses employés ne peuvent donner aucune autre information. Pour obtenir des informations complémentaires, il est possible d'appeler par téléphone directement le service des visas... mais il est très difficile de le joindre. Et lorsque quelqu'un répond, le demandeur est renvoyé vers la société Istanbul Vize alors qu'elle dit ne pas être compétente sur la question !

L'agent remet au demandeur une note d'information sur la formation linguistique et civique avec le numéro de

téléphone de l'OFII à joindre 3 jours après. Il est expliqué au demandeur qu'il va être amené à passer un test sur ses compétences linguistiques et civiques et, éventuellement, à suivre une formation à l'issue de ce test. Le rendez-vous est fixé environ 10 jours après l'appel téléphonique.

Une semaine après obtention du certificat OFII (test passé avec succès ou attestation de suivi de la formation linguistique et civique délivrée), les demandeurs sont à nouveau convoqués au service des visas pour la visite médicale et la remise de leur passeport, avec ou sans visa. **Les délais de délivrance d'un visa long séjour « conjoint de Français » sont, pour la grande majorité des personnes que nous avons interrogées, d'environ deux mois à Istanbul.**

Par exemple, un monsieur ayant déposé sa demande de visa mi-août a été convoqué pour les cours de langue début septembre et a reçu son visa le 5 octobre.



Devant le service des visas

DR

Il est écrit sur le site internet du consulat de France à Istanbul que le demandeur sera informé de l'avancée de l'instruction de son dossier par courrier. Le personnel du consulat dit aux demandeurs d'appeler à des horaires précis, mais il s'avère impossible de les joindre les jours prévus à cet effet.

A Ankara, la prise de rendez-vous par téléphone se fait directement auprès du service des visas du consulat, sans passer par le centre d'appel de la société IKS. Compte tenu de l'importance du nombre de demandes de visa « conjoint de Français », le consulat de France à Ankara a prévu un jour réservé à cette catégorie de visas : le mercredi matin est spécialement consacré à la réception des demandes de visa « conjoint de Français » et le mercredi après-midi au retrait des passeports.

Contrairement à Istanbul, où les conjoints français semblaient dans l'ensemble absents, nous avons rencontré à Ankara beaucoup de conjoints de demandeurs, français d'origine turque. Leur présence

n'est pas légalement obligatoire. Cependant, ils la vivent comme telle car il est très difficile au conjoint turc qui ne parle pas français d'obtenir des informations claires - et en turc - sur les modalités de la procédure de demande de visa. Les conjoints français ressentent leur présence comme un gage de sincérité du mariage, mais cela entraîne un coût financier très important.

Lors de nos entretiens, nous avons constaté un problème récurrent concernant la traduction des documents d'état civil turc : ces documents sont à retirer à la mairie, mais la traduction en français d'une partie de ces documents - traduction généralement opérée par la mairie - n'est pas suffisante aux yeux du service des visas d'Ankara. Les demandeurs sont alors obligés de repartir vers la mairie et de faire traduire, moyennant 25 euros, les documents d'état civil non déjà traduits. Les demandeurs ne pouvant pas repasser le jour même au consulat, ils sont obligés de venir à un nouveau rendez-vous pour remettre les documents traduits (le rendez-vous pouvant être le lendemain ou une semaine après selon les situations).

Les délais d'instruction sont de l'ordre de deux à trois mois entre le dépôt du dossier et la délivrance du visa. Les personnes interrogées, les plus avancées dans l'instruction de leur demande, avaient déposé leur dossier fin juillet : début octobre, elles en étaient au stade de la prise de rendez-vous pour la formation linguistique.

> LA PROCÉDURE POUR LES BÉNÉFICIAIRES DU GROUPEMENT FAMILIAL

Il s'agit d'une procédure un peu particulière puisqu'elle démarre en France, à l'initiative du membre de famille résidant en France. C'est en effet cette personne vivant en France qui doit demander le regroupement familial pour son conjoint et ses enfants mineurs auprès de la préfecture de son lieu de résidence et de l'OFII. Une fois le regroupement familial autorisé, les intéressés doivent solliciter un visa d'entrée en France. Malgré les multiples vérifications déjà effectuées en France dans le cadre de la demande de regroupement familial, la demande de visa peut encore durer plusieurs mois.

Un demandeur de visa rencontré à Istanbul est marié à une Turque qui habite depuis 25 ans en France et qui possède une carte de résident. Ils se sont mariés en Turquie, dans leur village, il y a 2 ans et demi.

Le 21 août 2009, le mari a reçu un courrier rédigé en français et en turc contenant : la liste des documents à fournir (casier judiciaire, documents relatifs à ses enfants, son mariage, le certificat de résidence, la photocopie de son passeport...) et l'adresse du consulat de France à Istanbul auquel il a envoyé son dossier par la poste.

Le 8 septembre, sa femme a reçu en France un courrier de l'OFII lui disant qu'il manquait des pièces. Elle a donc téléphoné à son mari afin qu'il appelle le numéro du service des visas du consulat. Il a téléphoné et s'est entretenu avec une femme qui cette fois lui a posé des questions sur sa situation (qui a fait la demande ? pourquoi ?). Selon lui, « le consulat est très inquisiteur ».

On lui a donné rendez-vous au consulat 10 jours après son appel pour compléter sa demande de visa. Ce délai tenait compte de la fête nationale (l'Aïd) lors de laquelle tous les établissements publics sont fermés. Au consulat, on lui a dit de revenir le 24 septembre pour passer le test OFII. Il a réussi le test sur les valeurs de la République mais a dû suivre la formation linguistique de 40 heures.

Le 8 octobre, il a eu rendez-vous au consulat pour passer la visite médicale et retirer son passeport.

Un demandeur rencontré à Ankara est un monsieur arrivé en France en 2002. Il a rencontré sa future femme, turque, en France et leur fille est née le 26 octobre 2006. Ils se sont ensuite mariés en 2007 en France. La femme a une carte de résident de 10 ans et sa fille est née et réside sur le territoire français. Pourtant, en janvier 2008, le mari a été expulsé du territoire français

La femme a formulé une demande de regroupement familial en décembre 2008 devant la préfecture de son lieu de résidence. La préfecture a envoyé le courrier d'acceptation au service de l'OFII du consulat de France à Ankara, territorialement compétent compte tenu du lieu de résidence du mari. Le premier courrier reçu par le mari, en français, lui disait de téléphoner pour prendre rendez-vous auprès de l'OFII pour le test de langue.

Comme il était en train d'accomplir son service militaire, l'OFII s'est montré arrangeant pour modifier la date de son rendez-vous et trouver une date correspondant à ses permissions : il a été convoqué pour le test en février 2009. Le test a eu lieu à l'institut français d'Ankara. Une première personne lui a posé des questions en français sur sa connaissance des valeurs de la République française. Comme il parle bien français et qu'il a su répondre aux questions posées, à la fin de l'entretien lui a été délivré un certificat d'aptitude le dispensant de suivre la formation linguistique de 40 heures.

Il a reçu un deuxième courrier en septembre l'informant de la liste des pièces à fournir. Lors de l'entretien, il a déposé son dossier et lui ont été posées des questions sur les conditions dans lesquelles il avait rencontré sa femme, sur sa situation familiale... A la fin de cet entretien, il s'est soumis au relevé

d'empreintes, a reçu un récépissé d'attestation de dépôt d'une demande de visa et il n'a rien payé. Un délai d'attente de deux mois lui a été annoncé avant de se rendre à Istanbul pour retirer son passeport et recevoir le visa.

> LA FORMATION LINGUISTIQUE ET CIVIQUE

La loi relative à l'immigration du 20 novembre 2007 a institué l'obligation, pour les conjoints de Français et les postulants au regroupement familial qui sollicitent un visa d'établissement en France, de **se soumettre à une évaluation de leur maîtrise de la langue française et des valeurs de la République**, accompagnée au besoin d'une formation linguistique et civique (*voir aussi page 41*). Cette procédure se déroule dans le pays d'origine du demandeur et conditionne la délivrance du visa.

La Turquie fait partie des premiers pays dans lesquels a été mis en place ce dispositif, car elle dispose d'une délégation de l'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration). Ainsi, depuis le 1er décembre 2008, les personnes turques conjointes de Français et bénéficiaires du regroupement familial doivent se soumettre à cette procédure.

Les demandeurs concernés passent un test sur leurs compétences linguistiques et civiques et, selon leurs résultats au test, suivent éventuellement une formation de 40h de cours obligatoires répartis sur deux semaines, à raison de 4h par jour du lundi au vendredi. Le test porte sur les connaissances civiques et linguistiques du demandeur à propos de la France. Une personne pose des questions sur sa connaissance des valeurs de la République française, en français ou en turc selon le niveau de compréhension du demandeur. A l'issue du test ou de la formation, une attestation de suivi de la formation est délivrée.

En Turquie, l'OFII compte quatre centres de formation linguistique et civique, répartis dans les villes les plus importantes en nombre d'habitants : Istanbul, Ankara, Izmir et Adana. Ces quatre centres sont liés à l'implantation culturelle des instituts français.

Une conjointe de français a effectué sa demande de visa, selon son lieu de résidence, au consulat de France à Ankara. Mais lorsqu'elle a appelé l'OFII à Ankara, il lui a été dit qu'il n'y avait plus de place pour la prochaine session de formation et qu'elle avait la possibilité de se rendre au consulat d'Istanbul afin d'effectuer la formation linguistique et civique si elle ne voulait pas attendre plus longtemps.

Certains demandeurs ont exprimé leur joie de pouvoir suivre des cours de français avant de venir en France. D'autres le vivent davantage comme une contrainte et un obstacle supplémentaire : même s'ils savent que cela

ne devrait pas les empêcher d'obtenir leur visa, cela entraîne pour eux une perte de temps et un coût financier. En effet, la formation en elle-même n'est pas payante mais elle engendre des coûts importants pour les demandeurs qui ne peuvent pas travailler durant ces deux semaines et qui doivent par ailleurs se loger sur place. Pour les femmes en attente d'un regroupement familial, il faut de plus trouver une solution de garde pour leurs enfants.

Sur quatre demandeurs de visa « conjoint de Français » interrogés, aucun ne venait d'Istanbul. Ils nous ont expliqué que faute de connaître quelqu'un à Istanbul, certains étaient obligés de dormir à l'hôtel durant deux semaines et que cela coûte très cher, particulièrement à Istanbul.

A Istanbul, l'OFII a passé un accord avec l'institut culturel français pour les cours de français avec le test préalable qui a lieu tous les jeudis en groupe au consulat. Du 1er janvier 2009 au mois d'octobre 2009, environ 700 personnes ont suivi ces formations linguistiques et civiques. Un tiers des demandeurs de visas a été exempté du suivi de la formation, leur niveau de maîtrise de la langue française ayant été jugé satisfaisant.

D'après le ministère de l'Immigration, pour les dossiers clôturés au 28 février 2009, le délai moyen entre le dépôt d'une demande de visa pour les bénéficiaires du regroupement familial était de 22,5 jours pour les personnes ne suivant pas la formation et de 33,3 jours pour ceux qui l'ont suivie. La formation retarderait donc de 11 jours en moyenne l'entrée en France des bénéficiaires du regroupement familial. Toutefois ces chiffres sont à relativiser car ils portent sur les premiers mois de mise en place du dispositif et il est à craindre que ces délais augmentent significativement avec la montée en charge du dispositif.

> LE VISA « ÉTUDIANT » VIA LA PROCÉDURE CAMPUSFRANCE

CampusFrance est un service public dépendant du ministère de l'Éducation nationale et du service de coopération et d'action culturelle (SCAC), qui dépend lui-même du ministère des Affaires étrangères et européennes. Les statuts de l'Institut français (duquel dépend CampusFrance en Turquie) et du SCAC sont en train de changer. Pour des raisons financières, les trois instituts d'Izmir, Ankara et Istanbul et le SCAC vont devenir une seule entité.

L'espace CampusFrance a une double mission : promouvoir l'enseignement supérieur français en Turquie et sélectionner les étudiants pouvant accéder au visa étudiant afin de venir faire une partie de leurs études en France. **Le but est « d'attirer les étudiants les plus**

brillants » et, dans les faits, peu d'étudiants ont les moyens de partir.

S'ils ont théoriquement la même mission, CampusFrance à Ankara et CampusFrance à Istanbul ne travaillent pas de la même manière. A Istanbul, la responsable se contente de fournir les formulaires à remplir, une attestation et le numéro de téléphone du service des visas pour prendre rendez-vous directement, tandis qu'à Ankara la responsable accompagne les étudiants dans toutes les étapes de la procédure.

Une seule personne gère l'espace CampusFrance d'Ankara et une seule personne gère celui d'Istanbul. Elles sont assistées par des vacataires pour les périodes de pic : juste avant la procédure DAP (demande d'admission préalable) et durant l'été (avant l'inscription en master).

La procédure à Ankara :

Actuellement, CampusFrance Ankara est installé dans des locaux temporaires. Par la suite, le service se trouvera dans les mêmes locaux que le SCAC. Le SCAC va donc « physiquement » sortir des locaux du consulat pour être dans les mêmes bureaux que ceux de CampusFrance. Pour la responsable de l'Espace CampusFrance, cela représentera un « gain de temps » pour tout le monde, aussi bien pour les services que pour les étudiants.

CampusFrance travaille aussi en liens étroits avec le service des visas. La responsable de l'Espace CampusFrance à Ankara nous dit avoir de bons rapports avec le consulat. Elle s'est plusieurs fois retrouvée en position de « conseiller » le consulat sur des améliorations concrètes à apporter et, généralement, le consulat suit ses propositions.

Les étudiants voulant venir faire leurs études supérieures juste après le lycée passent par une procédure particulière de « demande d'admission préalable » (DAP). Mais la suite de la procédure est la même pour tous les étudiants demandeurs d'un visa pour la France : si l'établissement français visé par l'étudiant est adhérent de l'Espace CampusFrance (c'est le cas de la plupart des universités françaises), la procédure d'inscription pédagogique peut se faire directement, un même étudiant pouvant ainsi postuler jusqu'à 20 masters à la fois. Sinon, l'étudiant est soumis à une pré inscription obligatoire auprès de l'établissement ciblé, et il est obligé de déposer autant de dossiers de demande de visa que d'établissements visés.

Le formulaire de demande de visa étudiant est en français uniquement. C'est la responsable de CampusFrance qui aide les étudiants à le remplir. Auparavant, les étudiants faisaient appel à des traducteurs qui leur prenaient entre 20 et 30 euros pour chaque document à traduire.

Le demandeur doit constituer un dossier administratif de demande de visa (à destination du service des visas) et un dossier pédagogique attestant du sérieux de son projet d'études (à destination du ou des établissements d'enseignement supérieur français). L'Espace CampusFrance est compétent pour contrôler le dossier pédagogique. Un entretien est réalisé en français pour vérifier la motivation de l'étudiant, le sérieux de son projet et son niveau de français. Pour les personnes ayant effectué toute leur scolarité dans des écoles françaises, l'entretien est inutile et le dossier peut être envoyé par courrier.

La responsable vérifie les documents pour voir s'il n'y a pas de fraude et, en cas de doute, elle appelle les établissements scolaires. En effet, les projets présentés sont parfois factices, la famille en France ayant conseillé au jeune demandeur de visa de passer par cette procédure pour venir s'installer en France. Toutefois, depuis la création de CampusFrance en 2006, ce type de profil se présente de moins en moins.

Une fois que CampusFrance a contrôlé le dossier pédagogique et aidé l'étudiant à constituer son dossier administratif, celui-ci prend rendez-vous auprès du SCAC, puis auprès du service des visas du consulat à Ankara pour la prise d'empreintes, obligatoire dans le cadre de la biométrie. Pour les étudiants n'habitant pas à Ankara même, la responsable de l'Espace CampusFrance essaie de les recevoir en entretien le matin tôt afin qu'ils puissent se rendre dans la foulée au consulat pour rencontrer l'attaché culturel du SCAC, et qu'ils soient reçus dans l'après-midi – ou au pire le lendemain – par le service des visas pour la prise d'empreintes.

La responsable de CampusFrance rend un avis motivé sur chaque dossier, qui est ensuite envoyé aux établissements d'enseignement supérieur français, libres de suivre ou non cet avis. Il est important de noter que cet avis ne porte que sur le projet pédagogique : CampusFrance n'effectue pas de contrôle sur les conditions matérielles exigées pour le visa.

Entre 10 et 15% des dossiers validés par l'espace CampusFrance font l'objet d'un refus de la part du consulat.

Les dossiers « visa étudiant » passent aussi obligatoirement par le SCAC après avis de l'Espace CampusFrance. Et l'année dernière, seuls 2 ou 3 avis ont divergé entre CampusFrance et le SCAC. La responsable de CampusFrance Ankara explique ces divergences par le fait que le SCAC, en tant que service du consulat, a accès à des données auxquelles elle n'a pas accès, par exemple une demande de visa antérieure, et que le SCAC apprécie le dossier administratif, notamment au regard des ressources financières de la famille de l'étudiant.

Si l'étudiant veut partir alors qu'il va entrer en première ou deuxième année d'études supérieures à la faculté, il s'inscrit en janvier et revient en août pour la demande de visa. En deux ou trois semaines il obtient son visa. Avant, l'étudiant obtenait son visa sous trois ou quatre jours mais le fait que le visa vaut désormais titre de séjour la première année a rallongé la procédure puisque le dossier passe par la préfecture en France. La demande de visa peut se faire jusqu'à trois mois avant le départ. En cas d'urgence, la responsable de l'Espace CampusFrance Ankara peut faire accélérer la procédure. Elle précise alors la date de départ en France de l'étudiant pour que le visa soit délivré avant.

En général, le consulat donne à l'étudiant une date à laquelle il devra venir chercher son passeport ou, du moins, le numéro direct du service des visas pour que l'étudiant puisse savoir si son passeport est arrivé.

Normalement, une fois l'entretien en français terminé, les étudiants ne repassent plus par CampusFrance. Mais quand ils n'ont pas de nouvelles et n'arrivent pas à joindre le consulat, ils sollicitent l'Espace CampusFrance pour savoir où en est la procédure.

Les étudiants appellent aussi CampusFrance pour comprendre pourquoi leur demande de visa a été refusée puisque les refus de visa étudiant ne sont pas motivés. La responsable de l'Espace CampusFrance a demandé à ce qu'une note accompagne la remise du passeport indiquant les voies de recours possibles et précisant que, la réponse n'étant pas motivée, il est inutile de contacter qui que ce soit pour connaître la raison du refus. Le consulat s'est engagé à le faire...

> LES « VISAS DE CIRCULATION » POUR LES HOMMES D'AFFAIRES INSCRITS À LA CHAMBRE DE COMMERCE D'ISTANBUL

Les hommes d'affaires dont l'activité les amène à beaucoup voyager en France, pour de courts mais fréquents séjours, tentent d'obtenir des « visas de circulation », c'est-à-dire des visas de court séjour à entrées multiples. Mais l'instruction de ce type de demande est fastidieuse car soumise à de nombreux contrôles. **Cela nuit aux affaires économiques entre la Turquie et la France, des contrats risquant de ne pas être conclus faute de pouvoir venir en France rapidement.**

A Istanbul, la chambre de commerce est l'une des trois premières chambres de commerce au monde. A la demande du consulat français d'Istanbul, elle a signé un agrément avec ce dernier afin de faciliter les demandes de visas de circulation des hommes d'affaires dont la société est inscrite à la chambre de commerce d'Istanbul. Les équipes de la chambre de commerce et du consulat ont travaillé durant un an et demi pour

définir les critères de recevabilité des demandeurs de ce type de visas.

Cet agrément a été conclu car il est apparu que la procédure traditionnelle de demande de visa durait trop longtemps et que beaucoup trop de documents étaient demandés pour des hommes d'affaires amenés à se déplacer beaucoup, souvent de manière urgente : « **le traitement réservé aux demandeurs est humiliant pour ceux qui veulent venir faire des affaires en Europe** ».

L'agrément prévoit que la chambre de commerce joue un rôle de filtre en triant en amont les dossiers de demande de visa qu'elle présente au consulat. En 2008, 200 personnes ont obtenu un visa de circulation via cette procédure. Mais entre janvier et octobre 2009, seulement 68 personnes ont pu en bénéficier.

La chambre de commerce rassemble les documents servant à constituer le dossier de demande de visa de circulation. Un représentant de la chambre de commerce désigné à cet effet se rend à la société Istanbul Vize pour déposer les dossiers de demande, où un guichet spécial lui est réservé. Lors de la discussion sur la signature de l'agrément, la chambre de commerce a demandé à ne pas passer par la société Istanbul Vize et à s'adresser directement au consulat pour des raisons de rapidité et de facilité, mais le consulat a refusé.

En général, l'instruction de ces dossiers (de la demande à l'obtention du visa) dure deux jours. Dans cette procédure, les demandeurs n'ont pas à se déplacer au consulat puisqu'il n'y a ni biométrie ni entretien. La manière dont le service des visas du consulat traite ce type de demandes dépend du profil du demandeur : si c'est la première fois que le demandeur vient en France pour affaires et/ou qu'il ne s'est jamais vu délivrer de visa Schengen, la procédure de demande d'un visa de circulation est plus compliquée et plus longue et le consulat lui délivre un visa de circulation valable 6 mois. Ensuite, au fur et à mesure des demandes, il augmente la durée de validité des visas jusqu'à délivrer des visas valables 4 ans. La majorité des visas de circulation délivrés dans le cadre de cet agrément sont des visas d'une durée d'un an.

Selon une représentante de la chambre de commerce d'Istanbul, ce dispositif n'est pas suffisant : « *C'est seulement une amélioration, pas une solution* ». Pour elle, la question des visas « *c'est le grand problème entre nous et l'Union Européenne* ». « *On nous demande beaucoup de choses, c'est un peu une humiliation* ». Elle considère que **la procédure de demande de visas courts séjours dans le cadre de voyages d'affaires est un frein à la bonne marche des relations économiques.**

Elle rappelle que **50% des relations commerciales turques se font avec l'Union Européenne** et qu'il existe une union douanière entre la Turquie et l'Union

Européenne. Elle conclut que « *les produits peuvent circuler plus facilement que leur propriétaire* ».

Elle explique enfin qu'**il est plus facile pour un homme d'affaires de se rendre en Asie ou aux Etats-Unis** parce que, bien qu'il soit également difficile d'obtenir un visa pour ces destinations, une fois obtenu ce visa est valable 10 ans. Elle regrette qu'il n'y ait pas de réciprocité pour que les européens se rendent compte de l'humiliation de la procédure et souligne que la situation va devenir encore plus pénible avec la biométrie : « *Nous comprenons qu'il y ait des critères mais il faut faire plus et faciliter les échanges au niveau gouvernemental et non pas au niveau des consulats. Pour les hommes d'affaires, c'est nécessaire* ».

Par ailleurs, cet agrément de facilitation est très critiqué par certains car il ne concerne qu'une petite partie de la population, ayant un niveau de vie socialement bien supérieur à la population turque.

A Ankara, le consulat de France envisage de mettre en place une convention avec la chambre de commerce d'Ankara pour la délivrance de visas de circulation. Mais sur les 10 000 personnes qui sont affiliées à la chambre de commerce, cette convention ne concernerait que les individus ayant un poste de direction au sein de leur entreprise.

> LE VISA « EDUCATION NATIONALE »

A l'occasion de la venue en France de professeurs de turc, une convention a été passée entre les ministères de l'Education nationale des deux pays. Ces professeurs viennent en effet pour 5 ans en France avec leur famille, conjoint et enfants (garçons jusqu'à 18 ans et filles jusqu'au mariage). Le groupe ainsi composé est de 30 personnes, dont 11 professeurs, demandant toutes un visa de long séjour.

C'est le ministère de l'Education nationale turc qui gère directement ces demandes de visa : il s'occupe de récolter les documents nécessaires à la constitution des dossiers, de prendre les rendez-vous avec le service des visas et de payer les frais de visa. Tous les demandeurs (professeurs et membres de la famille) doivent tout de même venir au consulat pour se soumettre à la prise d'empreintes à Ankara.

L'instruction de leur dossier dure 1 mois : 15 jours entre le dépôt des dossiers et le rendez-vous pour les empreintes, puis 15 jours entre ce rendez-vous et le retrait des visas.

> LES PASSEPORTS « VERTS » : UN PRIVILEGE RESERVE AUX ELITES

Les passeports verts concernent les hauts fonctionnaires et les universitaires à partir d'un certain niveau hiérar-

chique, ainsi que leurs conjoint et enfants. Les passeports verts sont des passeports distribués par les autorités turques, qui dispensent de visa leurs titulaires. Ils ont toujours existé et sont valables quasiment partout dans le monde, y compris pour l'Union Européenne.

Mais ce privilège est aujourd'hui mal perçu par le reste de la population : « *En Turquie, il y a deux catégories de demandeurs : les passeports verts et les autres* ».

III. Les principaux problèmes observés

> UNE SÉLECTION DES DEMANDEURS PAR L'ARGENT

L'obtention de visas pour la France se heurte irrémédiablement à la question financière.

D'une part, les consulats demandent des garanties financières pour s'assurer que les gens n'ont pas l'intention de rester sur le territoire français, créant une discrimination sociale indéniable.

D'autre part, demander un visa coûte cher : il existe donc une « sélection » implicite des demandeurs de visa.

Une procédure onéreuse

Aux 60 ou 99 euros de frais de visa s'ajoutent de multiples « frais annexes » qui rendent la procédure excessivement onéreuse.

Toute demande de visa court séjour doit s'accompagner d'une assurance voyage (entre 30 et 50 euros), d'une assurance santé (30 euros pour un mois) et de garanties de ressources suffisantes sur le compte en banque. Les demandeurs doivent également s'acquitter des frais liés à l'intervention de la société Istanbul Vize (25 euros) et, s'ils passent par une agence de voyage, des frais d'agence (environ 25 euros également).

Pour les étudiants la procédure est particulièrement coûteuse : 300 TL, soit environ 150 euros. Mais les étudiants ont une réduction de 50% sur les prix de la taxe visa, qu'ils paient 50 euros au lieu de 99 euros. Les étudiants boursiers (bourses au mérite et boursiers européens ERASMUS ou SOCRATES) ne paient quant à eux que 50 euros pour la procédure CampusFrance et aucun frais de visa. L'argent que récolte l'Institut français d'Ankara par la procédure CampusFrance sert à son autofinancement, à la promotion de l'enseignement supérieur français... L'Institut est ainsi « *sur bénéficiaire* », selon les propres mots de la responsable de l'Espace CampusFrance.

Concernant les hommes d'affaire, la représentante de la chambre de commerce d'Istanbul nous explique qu'elle

reçoit beaucoup de plaintes de personnes qui n'acceptent pas d'avoir à payer avant d'obtenir la réponse et, surtout, de devoir repayer pour refaire une demande en cas de réponse négative.

A Ankara, le coût de la procédure est également lié à la biométrie, **car les requérants ont alors l'obligation de venir en personne au consulat**. De plus l'absence d'informations fournies en amont occasionne des déplacements qui pourraient être évités. En effet, les informations placardées sur les murs du consulat ne font état que du numéro de téléphone de la société IKS, qui se rémunère sur chaque appel. Et les informations mentionnées sur le site même du consulat ne s'avèrent pas toutes valables (une mise à jour du site internet est du reste prévue). Ainsi, du fait de la vaste zone géographique couverte par le consulat, certains font presque mille kilomètres uniquement pour quelques documents complétant leur dossier, et sont parfois obligés de prendre un hôtel à Ankara faute de famille sur place.

Un Français d'une trentaine d'années est venu accompagner sa femme pour sa demande de visa long séjour. Ils ne connaissent personne à Ankara et le consulat étant dans le quartier d'affaires, les hôtels à proximité coûtent très cher. Ils se sont levés à trois heures du matin pour arriver, en voiture, à Ankara en début de matinée et éviter ainsi d'avoir à passer une nuit sur place.

Pour les couples rencontrés, la demande de visa représente avant tout une perte de temps et d'argent.

Un jeune homme français de parents turcs travaille dans le bâtiment dans la région lyonnaise. Il a rencontré sa femme l'année dernière, au cours d'un mariage en Turquie. Ils se sont mariés il y a quelques mois en Turquie puis ont décidé de s'installer en France. Pour accompagner sa femme aux différents entretiens (celle-ci commence à peine à parler français), il a dû prendre plusieurs congés payés, les impératifs de son emploi étant peu compatibles avec celles du consulat. Son patron l'a d'ailleurs prévenu qu'il ne peut plus lui accorder de jours supplémentaires. Si le dossier traîne, il devra rentrer en France avant sa femme, sous peine de perdre son emploi. A ces difficultés professionnelles s'ajoutent les frais occasionnés par la procédure : l'aller-retour en avion lui a coûté près de 800 euros, les 700 km qu'ils parcourent à chaque rendez-vous pèsent également sur les 1200 euros mensuels qu'il touche. En comptant sur trois à quatre rendez-vous au consulat avant l'obtention du visa, l'addition est salée. Selon ses dires, la procédure de visa est une procédure pour les « riches ».

En Turquie, le sujet des délivrances de visa est devenu une question financière. Selon la représentante de la chambre de commerce d'Istanbul : « *Il y a une compéti-*

tion entre les consulats Schengen, ce n'est pas qu'une question politique, c'est aussi une question commerciale ». Certains pensent même que « *c'est la raison pour laquelle on ne supprime pas la procédure de visa* ».

Le sous-directeur de la société Istanbul Vize nous fait aussi remarquer que « **pour la France ça ne coûte rien du tout, c'est toujours le client qui paie** ».

L'exigence de garanties financières

Pour les étudiants qui souhaitent venir faire leurs études en France, une part non négligeable de la sélection dépend du niveau de leurs ressources. Parmi les documents demandés pour la constitution du dossier administratif, figurent notamment une attestation de prise en charge financière, une attestation d'hébergement... Pour effectuer un contrôle des ressources déclarées par l'étudiant, le consulat demande 3 bulletins de paie des parents ou responsables légaux, ainsi que les titres de propriété et les relevés de compte bancaire de l'étudiant et sa famille. La responsable de l'Espace CampusFrance nous dit d'ailleurs clairement que **la procédure de demande d'un visa étudiant est réservée aux personnes riches, étant données les exigences du consulat quant à la prise en charge financière mensuelle** : 200 euros, ce qui correspond à 80% du SMIC turc.

De même, pour les autres types de demandes de visa, parmi les garanties demandées figure en très bonne place la nécessité de prouver des ressources suffisantes pour subvenir à ses propres besoins. Cette sélection, basée sur l'idée que derrière chaque demandeur se cacheraient un migrant économique potentiel, entraîne une discrimination sociale criante.

Une Française, qui accompagne son mari turc dans ses démarches de demande de visa « conjoint de Français » auprès du consulat de France d'Istanbul, nous raconte qu'ils sont ensemble depuis six ans, qu'ils ont fait durant ces années plusieurs demandes de visa tourisme pour que son futur mari puisse venir en France en vacances. Mais le visa lui a toujours été refusé faute de moyens suffisants : « tu as un visa tourisme très rapidement et facilement si tu as de l'argent et que tu peux prouver que tu vas revenir en Turquie ».

Un commercial et son patron devaient se rendre au salon de l'automobile en France. Ils sollicitent donc un visa « d'affaires » court séjour. Après avoir été convoqués pour vérification des intentions professionnelles de voyage (patrimoine, références bancaires, réservations hôtelières, documents relatifs à leur entreprise/employeur), la réponse tombe. Elle est positive pour le patron de l'entreprise mais

négalive pour le commercial. Le patron devra donc se rendre seul au salon de l'automobile.

> LA QUESTION DES VISAS « RETOUR »

Lorsque des personnes n'ayant pas la nationalité française mais résidant en France sortent du territoire français, elles doivent justifier de la régularité de leur séjour en France pour pouvoir rentrer chez elles, en France.

Or, nous avons rencontrés de nombreuses personnes qui se sont retrouvées coincées à la frontière, parce que leur titre de séjour avait expiré ou parce qu'elles pensaient être en règle alors qu'il leur manquait un document attestant de la régularité de leur séjour en France. Dans ces situations, ces personnes doivent demander un visa « retour » aux consulats français afin de pouvoir rentrer.

La question des visas « retour » est une question sensible qui touche un nombre important de personnes, particulièrement au consulat de France à Ankara. **Ce sont des dossiers qui engendrent beaucoup d'incompréhension de la part des demandeurs qui ne comprennent pas pourquoi ils doivent demander un visa alors qu'ils étaient en situation régulière sur le territoire français depuis des années.** Par ailleurs, ces dossiers demandent du temps et de l'investissement au service des visas du consulat, qui doit prendre contact avec la préfecture ayant délivré le titre de séjour.

Un responsable du consulat de France à Ankara se montre d'ailleurs assez énervé par ce sujet. Selon lui, *« ces personnes ne prennent pas leurs responsabilités et il y a beaucoup d'abus »*. De plus, il considère que ces visas présentent des risques importants d'entrée illégale sur le territoire : il nous donne l'exemple d'un enfant ayant un passeport avec une photo de lui à six mois et qui est méconnaissable lorsque, à trois ans, une demande de visa « retour » est déposée en sa faveur.

Ce sont en outre des dossiers qui sont souvent à traiter en urgence, notamment lorsque des enfants scolarisés sont concernés.

Une famille résidant régulièrement en France était sur le chemin de retour de leurs vacances en Turquie. Voyageant en voiture, les parents et leur fils et belle fille ont été refoulés par les autorités grecques du fait de l'expiration du titre de séjour de la mère depuis 3 jours. La famille est donc retournée à Istanbul chercher un visa « retour ». La femme n'avait effectivement pas fait attention à la date d'expiration de sa carte, valable 10 ans. Le couple a été reçu au

consulat qui a pris tous les documents attestant de la résidence régulière de la famille en Bretagne et leur numéro de téléphone. Il a précisé qu'il devait effectuer des vérifications auprès de la préfecture et qu'une réponse nécessiterait au moins une semaine. Le mari était très énervé, il devait reprendre le travail en France 3 jours plus tard. Il a finalement dû repartir le soir en voiture en France, laissant sa femme dans l'attente de son visa retour. Il nous a expliqué que d'autres familles étaient ce même jour au consulat pour les mêmes motifs, notamment des personnes refoulées à l'embarquement à l'aéroport car leur carte de résident de 10 ans avait expiré depuis quelques jours.

Devant le consulat de France à Ankara, une dame est affolée, son dossier dans les mains elle est entourée de gens qui tentent de la conseiller. Titulaire d'une carte de résident en France et accompagnée de son fils de 11 ans, résidant et scolarisé en CM2 à Strasbourg, elle est venue, comme chaque année, passer les vacances d'été en Turquie. Lorsqu'ils sont allés à l'aéroport pour rentrer en France, le fils n'a pas pu embarquer. On lui a expliqué qu'il lui fallait un visa, son inscription sur le passeport de sa mère ne suffisant pas. La dame est affolée et ne comprend pas ce qui se passe, étant donné que jusque là ils n'avaient jamais eu de problèmes pour rentrer en France après leurs vacances en Turquie. En attendant, le fils n'est pas à l'école alors que la rentrée a débuté il y a un mois.

IV. Quelles perspectives ?

> LES RESSORTISSANTS TURCS SONT-ILS RÉELLEMENT SOUMIS À L'OBLIGATION DE VISA POUR VENIR EN EUROPE ?

Suite à un arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes rendu le 19 février 2009, **une bataille juridique s'est engagée afin de déterminer si l'obligation de visa imposée aux ressortissants turcs qui souhaitent entrer dans un pays communautaire était légale.** Saisie d'une question écrite par un député européen, la commission a fait savoir qu'elle se penchait sur la question pour déterminer les suites à réserver à cet arrêt.

Si la commission donnait raison aux interprétations formulées par certains juristes, l'obligation de visa pesant sur les ressortissants turcs pourrait bien être levée.

**QUESTION ÉCRITE POSÉE PAR LE DÉPUTÉ EUROPÉEN
CEM ÖZDEMİR (VERTS/ALE) À LA COMMISSION, 3 AVRIL 2009**

OBJET : Arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 19 février 2009 dans l'affaire Soysal - Obligation de disposer d'un visa pour l'admission sur le territoire d'un État membre.

La question se réfère à l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes (C-228/06, Soysal), selon lequel il ne peut être exigé de visa des ressortissants turcs qui entrent sur le territoire d'un État membre aux fins d'y effectuer des prestations de services pour le compte d'une entreprise établie en Turquie. Sur la base de la jurisprudence de la Cour de justice, entre autres dans les affaires C-274/96 (Bickel et Franz) et C186/87 (Cowan), la littérature ad hoc conclut que la libre prestation des services comprend également l'exercice du droit de recevoir des services. Dans ce sens, l'obligation de visa imposée par certains États membres aux citoyens turcs souhaitant bénéficier de services dans l'UE (par exemple, dans le cadre de voyages d'affaires ou d'études, de traitements médicaux ou d'activités touristiques) serait contraire au droit. À la lumière du règlement (CE) n°539/2001 (JO L 81 du 21.3.2001, p. 1.) et compte tenu des négociations d'adhésion engagées avec la Turquie depuis le 3 octobre 2005, les questions suivantes se posent :

- Quelles mesures la Commission entend-elle adopter, en sa qualité de gardienne des traités, à la suite de l'arrêt précité de la Cour de justice ?
- La Commission est-elle également d'avis que le règlement n° 539/2001, dans lequel la Turquie figure sur la liste des États dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa, n'a plus lieu d'être en pratique et que la Commission doit prendre l'initiative de le modifier, dans la mesure où l'obligation de visa n'est, de toute façon, plus applicable dans de nombreux États membres pour d'importantes catégories de séjours de courte durée, eu égard aux engagements prioritaires découlant du droit lié aux accords d'association ?
- Indépendamment du contexte juridique en question, la Commission estime-t-elle également que la pratique consistant à imposer une obligation de visa aux ressortissants d'un pays avec lequel des négociations d'adhésion sont engagées est difficile à comprendre d'un point de vue politique et constitue un obstacle à l'intégration politique et économique dudit pays, et contredit par là même les objectifs assignés par l'Union ?

RÉPONSE COMMUNE DONNÉE PAR M. BARROT AU NOM DE LA COMMISSION, 4 JUIN 2009

Questions écrites : P-2413/09, P-2414/09

Dans l'arrêt C-228/06, Soysal, rendu le 19 février 2009, la Cour de justice a décidé qu'un visa ne peut être exigé de ressortissants turcs résidant en Turquie qui se rendent dans un État membre aux fins d'y effectuer des prestations de services pour le compte d'une entreprise établie en Turquie, lorsque cet État membre n'exigeait pas de visa de tels ressortissants au moment de l'entrée en vigueur à son égard du Protocole additionnel du 23 mars 1970 à l'Accord d'association du 12 mars 1963 conclu entre la CEE et la Turquie.

La Commission réserve la plus haute considération aux arrêts de la Cour de justice. L'arrêt Soysal s'inscrit dans le contexte spécifique de l'Accord d'association CEE Turquie, qui suppose entre ses parties des droits et des obligations réciproques. En coopération avec le Conseil, les États membres et les autorités turques, la Commission analyse actuellement cet arrêt Soysal pour en préciser la portée, en vue ensuite de déterminer les suites appropriées à lui réserver.

**Extraits de l'article de Bilgehan ERCOK,
« L'arrêt Soysal : un pas vers la libre circulation
des ressortissants turcs dans l'Union Européenne ? », 21 avril 2009**

Récemment, la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) de Luxembourg a ainsi rendu un arrêt qui a fait couler beaucoup d'encre en Turquie. En effet, l'arrêt Soysal de février dernier, qui s'appuie sur le protocole additionnel à l'accord d'association entre l'Europe et la Turquie, lèverait en partie les obstacles à la libre circulation des ressortissants turcs dans l'Union Européenne (UE). Les médias turcs ont déjà évoqué une disparition des visas... Pas si simple !

Alors même que le paragraphe 1 de l'article 41 du protocole additionnel de 1973 pose le principe selon lequel il existe une interdiction globale d'aggravation des droits des ressortissants turcs, y compris dans leur droit d'admission et de séjour, les Etats membres de l'UE et les institutions communautaires ont commencé, dans les années 1980, à adopter des textes posant des conditions supplémentaires concernant l'accès des ressortissants turcs sur le territoire de l'UE. Parmi ces exigences, l'obligation d'obtenir un

visa a été formulée. Ces nouvelles exigences non prévues dans les réglementations antérieures s'apparentent à une nouvelle restriction au droit de séjour des ressortissants turcs. C'est pourquoi, depuis 2000 (arrêt Abdülnasır), la CJCE rappelle que les nouvelles législations ne peuvent faire perdre aux ressortissants turcs des droits acquis lors de l'entrée en vigueur du protocole additionnel : c'est la clause de « stand still ».

L'exigence de visa faisant perdre aux ressortissants turcs des droits acquis sont dès lors illégales (arrêts Abatay et Fahin 2007 et Tüm et Dari 2007). C'est dans la continuité de ses positions que la CJCE a rendu un arrêt le 19 février 2009 sur les conditions d'accès des ressortissants turcs sur le territoire européen.

A l'heure actuelle, l'arrêt de la CJCE fait l'objet d'une interprétation différente : les Etats membres de l'UE voulant limiter l'absence d'exigence de visa à des catégories particulières de ressortissants turcs, ils en ont une interprétation restrictive, tandis que la Turquie

en fait une interprétation large. Alors que certaines personnalités publiques allemandes considèrent ainsi que le visa n'est plus requis pour les ressortissants turcs, y compris les touristes, l'ambassadeur de l'Allemagne en Turquie a informé dans un communiqué de presse que le visa demeure obligatoire pour les touristes turcs voulant bénéficier de prestations de services en Allemagne. La presse turque, ainsi que des juristes turcs spécialistes de droit communautaire, comme le professeur Gümrukçü, considèrent, quant à eux, que même les touristes doivent être dispensés de visa.

Reste désormais à savoir quelle sera la réaction de la Commission européenne à l'issue de cet arrêt de la CJCE et, notamment, si elle proposera l'élaboration d'un acte communautaire modifiant la réglementation communautaire qui n'est pas conforme, selon la Cour de Luxembourg, au protocole additionnel de 1970.

**> LES RAPPORTS ÉCONOMIQUES
ET COMMERCIAUX ENTRE LA FRANCE
ET LA TURQUIE**

Le sous-directeur de la société Istanbul Vize nous explique que de plus en plus de Français et d'Anglais viennent travailler en Turquie, phénomène qui s'accroît du fait de la crise économique, et que beaucoup d'étudiants communautaires viennent étudier en Turquie dans le cadre des échanges Erasmus. Le non respect par l'Union Européenne des accords de libre échange avec la Turquie semble jusqu'alors principalement porter préjudice à la Turquie puisque si les ressortissants turcs sont obligés d'avoir un visa pour entrer sur le sol européen, la réciproque n'est pas vraie.

L'instauration d'un visa pour les communautaires souhaitant entrer en Turquie aurait le mérite d'atténuer le sentiment d'humiliation d'une partie de la société turque, mais leur serait économiquement préjudiciable puisqu'elle risquerait de freiner les allées et venues des ressortissants communautaires, qu'ils se rendent en Turquie pour affaires ou en tant que touristes.

Mais si le rapport de force économique était amené à s'équilibrer, voire à s'inverser, cela pourrait inciter l'Union Européenne à revoir sa politique migratoire à l'encontre de la Turquie puisqu'elle se trouverait alors en position d'exiger des ressortissants communautaires qu'ils aient eux aussi l'obligation d'obtenir un visa pour venir en Turquie.

> VERS UNE EXTERNALISATION DE LA BIOMÉTRIE À ISTANBUL ?

Lors de notre mission en septembre 2009, la biométrie n'était pas opérationnelle à Istanbul, mais elle était prévue à court terme. Le consulat de France à Istanbul attendait le feu vert de la CNIL et du Conseil d'Etat pour externaliser le relevé des empreintes biométriques.

Pour le vice-Consul d'Istanbul, il est inenvisageable de revenir en arrière en convoquant tous les demandeurs au consulat pour la prise d'empreintes, tout simplement parce que cela anéantirait les progrès énormes effectués grâce à l'externalisation en matière de réception et d'accueil des demandeurs de visa.

Du point de vue du consulat l'externalisation est en effet très positive, tant pour les demandeurs que pour les employés du service des visas. Avant sa mise en place, les demandeurs faisaient en effet la queue durant des heures devant les portes du consulat, sans avoir la certitude d'être reçus dans la journée...

Algérie

DR



Localisation et compétence territoriale des consulats de France en Algérie.

> LE DÉROULEMENT DE LA MISSION

La mission d'observation s'est déroulée entre les 12 et 23 octobre 2009, à Alger et à Annaba. Elle a été effectuée par des membres de La Cimade Rhône-Alpes.

Plusieurs rencontres avec les autorités françaises ont eu lieu :

- A l'ambassade de France, avec l'attachée de coopération pour le français dans le pôle Enseignement supérieur et Recherche du Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) ainsi qu'avec plusieurs autres membres du SCAC ;
- Au consulat de France à Alger, avec le Consul général, la Consule générale adjointe et le chef du service des visas. Nous avons également rencontré le responsable de VisasFrance ;
- Au consulat de France à Annaba, avec le Consul général et la Consule adjointe chargée des visas.

De plus, nous nous sommes entretenus avec un conseiller de l'Assemblée des Français de l'Étranger.

Notre mission sur les visas s'est déroulée en même temps qu'une autre mission de la Cimade menée par le service des Solidarités Internationales et nous avons rencontré ensemble, aussi bien à Alger qu'à Annaba, plusieurs associations de développement local et de défense des droits de l'Homme.

Enfin, nous avons recueilli le témoignage de nombreux demandeurs de visa.

Préambule

> LA SITUATION EN ALGÉRIE

Parler de visas en Algérie quand on vient de France, ce n'est pas juste parler d'un document administratif. C'est parler d'une histoire longue et douloureuse entre deux pays qui sont liés l'un à l'autre, par des liens anciens et complexes.

Nous avons rencontré toutes sortes de gens : des associatifs, des militants des droits de l'Homme, des commerçants, des chauffeurs de taxi, des professeurs d'université, des médecins... Et toujours, à un moment de la conversation, ils parlaient de visas, levant les yeux au ciel d'un air las ou avec un grand rire teinté d'ironie. Souvent, le ton montait et la colère éclatait, l'incompréhension, les reproches. Les anecdotes suivaient...

Les relations franco-algériennes sont de tous ordres : commerciales, scientifiques, techniques, mais surtout familiales. Chaque famille vivant en Algérie a des proches vivant en France, avec la nationalité algérienne ou avec la nationalité française. Ces proches, ce sont des cousins, des neveux mais souvent des fils, des filles, des parents, des conjoints aussi.

L'Algérie a été occupée par la France à partir de 1830. Indépendante depuis 1962, elle entretient avec la France des rapports particuliers, en raison notamment, de l'exode massif des Européens à partir de cette date, du nombre important d'émigrés algériens vivant en France - dont un certain nombre ont acquis la nationalité française - et de harkis, Algériens ayant servi dans l'armée française d'occupation.

> LA POLITIQUE DE DÉLIVRANCE DES VISAS EN CHIFFRES

Du fait du statut particulier de l'Algérie, les ressortissants algériens n'étaient pas soumis à la présentation d'un visa de court séjour pour entrer en France et ce, en vertu des accords d'Évian. Mais suite à la vague d'attentats terroristes, ces visas ont été institués en 1986. Le durcissement de la politique de circulation à l'égard des Algériens s'est matérialisé, dans les années 1990, par une baisse spectaculaire du nombre de visas délivrés : de 900 000 en 1989, on est passé à 100 000 visas en 1994 et à 47 000 en 1996¹. A partir de 1997, cette chute a été enrayée par une série d'instructions visant à faciliter la délivrance de visa pour ceux qui « craignaient pour leur vie ».

Aujourd'hui, un peu plus de 200 000 demandes de visas sont traitées chaque année par ces trois consulats, soit près de 10% de la demande mondiale de visas pour la France.

Le consulat d'Alger a longtemps été le consulat de France qui recevait le plus de demandes de visas. Mais il a été récemment devancé par celui de Moscou. En 2008 comme en 2007, il figurait parmi les quatre pays où sont délivrés le plus grand nombre de visas, après la Russie, le Maroc et la Chine.

Le taux de refus est extrêmement élevé et très nettement supérieur à la moyenne : environ 35% des visas demandés sont refusés alors que le taux de refus moyen était de 9,6% en 2008 pour l'ensemble des consulats de France à l'étranger.

Extrait de l'interview de l'Ambassadeur de France, parue dans le mensuel Dziri magazine en juillet 2009

La France est la première destination des Algériens. Combien de visas sont délivrés par an par l'Ambassade de France à Alger, à Oran, à Annaba ?

Nous avons toujours affiché notre volonté d'améliorer les conditions de circulation des personnes entre la France et l'Algérie. Le renforcement de notre dispositif ces dernières années, qui s'est illustré

par la réouverture du Consulat d'Oran, puis par l'externalisation à Alger du dépôt des demandes, par le biais de « VisasFrance », s'est traduit par une nette amélioration du système de délivrance des visas et par une forte hausse du nombre des visas octroyés. Ainsi en 2008, 132000 visas ont été délivrés, contre 116000 en 2007. Les visas étudiants qui s'élevaient à 3057

en 2007 sont passés à 4457 en 2008. Le taux de refus a connu une baisse significative, puisqu'il est passé à 35,49% alors qu'il se situait à 48,56% en 2005. La répartition entre nos trois consulats généraux s'établit de manière stable selon la configuration suivante : 60% délivrés par le consulat général à Alger, 21% à Oran et 19% à Annaba.

¹ « Les moyens des services des visas », rapport d'information de M. Yves Tavernier fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale, n°1803, 8 septembre 1999.

D'après le rapport d'Adrien Gouteyron², les **consulats d'Annaba et d'Alger étaient en 2006 les deux consulats de France au monde ayant le taux de refus le plus élevé**, avec respectivement 47,82% et 43,98% de refus. Selon le même rapport, ce taux de refus reste bien supérieur à celui de nos voisins européens et il est peu probable qu'il puisse descendre au-dessous de la barre des 35%.

En 2008, 90% des visas accordés étaient des visas de court séjour et 32,53% des visas de circulation³.

> LES DISPOSITIFS EXPÉRIMENTAUX

Le consulat de France à Alger pratique une externalisation très poussée du traitement des demandes de visa. Il a même été désigné comme l'un des trois consulats pilotes qui expérimenteront l'externalisation du relevé des empreintes biométrique.

Au contraire, les autres consulats de France en Algérie ont très peu recours à l'externalisation du traitement de la demande de visa mais délivrent déjà des visas biométriques.

Concernant le dispositif de formation linguistique et civique, il n'est pas mis en place en Algérie car, du fait d'un accord bilatéral spécifique, les Algériens ne sont pas tenus de se soumettre à la formation.

Enfin, l'Espace CampusFrance en Algérie est l'un des trente au monde à proposer le dispositif de « Centre pour les études en France ». Les étudiants disposent de services d'information et d'orientation sur internet et peuvent recevoir par courriel les réponses à leurs questions.

I. La procédure de demande de visa

> EVOLUTION DE LA PROCÉDURE

Le nombre des consulats de France a varié suivant les conditions de sécurité.

Trois consulats étaient au départ installés à Alger, Oran et Constantine. Mais, au moment des « années « noires » au début des années 90, une procédure spécifique a été mise en place en Algérie avec le transfert des compétences des consulats de France au Bureau des Visas Algériens situé à Nantes. La procédure se faisait alors par voie postale et, après instruction par les services de Nantes, les demandeurs étaient convoqués au consulat d'Alger pour retirer leur visa. Dans ce cadre, les compétences des Consuls ont été provisoirement

déléguées au Directeur des Français à l'étranger et des Etrangers en France.

Progressivement, les consulats de France en Algérie ont été réouverts, et on en compte actuellement trois :

- **Alger**, dont la circonscription couvre 18 wilayates (départements) du nord, du centre et du sud du pays : Aïn Defla, Alger, Bordj Bou Arreridj, Bejaïa, Blida, Bouira, Boumerdes, Djelfa, El Oued, Ghardaïa, Illizi, Laghouat, Medea, M'Sila, Ouargla, Tamanrasset, Tipaza et Tizi Ouzou.
- **Oran**, qui couvre 16 wilayates du sud-ouest du pays et du long de la frontière marocaine au nord-ouest : Ardrar, Aïn Temouchent, Béchar, Chlef, El Bayadh, Mascara, Mostaganem, Naama, Oran, Rélizane, Saïda, Sidi Bel Abbès, Tiaret, Tindouf, Tissemsilt, Tlemcen.
- **Annaba**, qui couvre 14 wilayates du nord-est du pays : Annaba, Batna, Biskra, Constantine, El Tarf, Guelma, Jijel, Kenchela, Mila, Oum El Bouaghi, Setif, Skikda, Souk Ahras et Tebessa

Jusqu'en 2007, une procédure de consultation par les pays européens des visas accordés par la France avait été mise en place pour contrôler les mouvements des islamistes algériens en Europe. Avec, pour conséquence, de retarder la réponse faite aux demandeurs de visas. Concernant les recours contentieux, la procédure faisait également exception puisque le tribunal administratif de Nantes statuait en lieu et place du Conseil d'Etat.

Progressivement, les consulats de France en Algérie ont repris leurs prérogatives, d'abord celui d'Alger puis ceux d'Oran et d'Annaba, et la procédure s'est peu à peu normalisée.

> L'ACCÈS AU CONSULAT

Concernant le consulat de France à Alger :

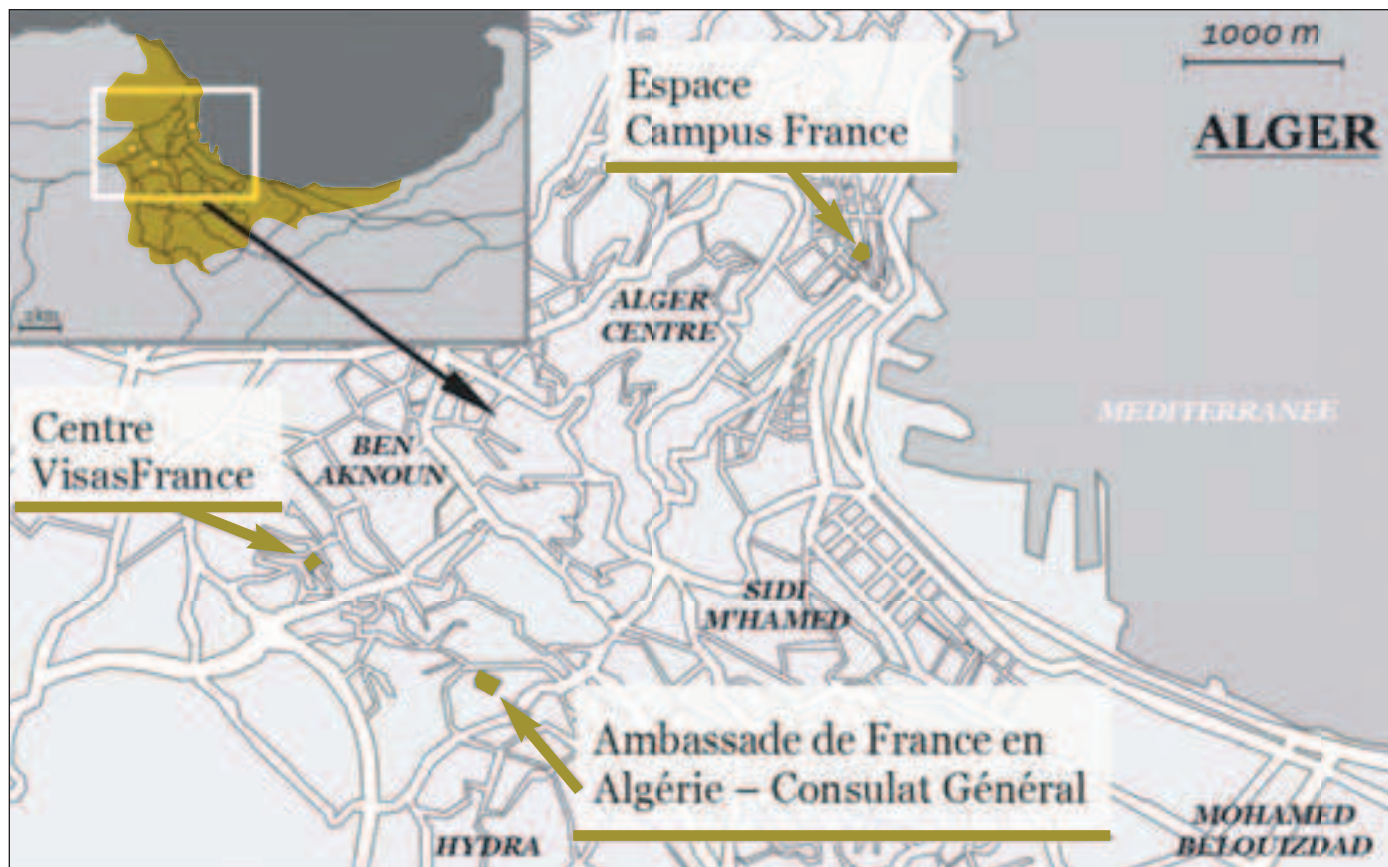
Les locaux du consulat sont situés dans l'enceinte de l'ambassade de France à Hydra, banlieue résidentielle sur les hauteurs d'Alger. L'ambassade est en face de celle du Bahreïn et les policiers y sont nombreux.

Le consulat ne traite que certaines demandes de visas, l'essentiel des demandeurs étant reçus par la société VisasFrance. Les Algériens qui s'y rendent y vont surtout pour les demandes de nationalité française, le reste des démarches traitées par le consulat s'adressant aux Français.

La plupart des demandeurs de visas sont reçus dans les locaux de la société française VisasFrance, dans une belle maison de style située à Ben Aknoun, une autre banlieue résidentielle d'Alger où sont installés nombre

² « Trouver une issue au casse-tête des visas ». Rapport d'information de M. Adrien GOUTEYRON, fait au nom de la commission des finances du Sénat, n° 353 (2006-2007) - 27 juin 2007.

³ « Pas de quota spécial pour les étudiants algériens », El Watan, édition du 18 novembre 2009.



Localisation des institutions françaises à Alger.

DR

de consulats, de ministères et d'administrations algériennes. VisasFrance sert également d'intermédiaire pour les demandes de visas italiens (*sous le nom de « Centre VistItalia »*) et maltais puisque le Consulat de France instruit, à la demande du gouvernement de Malte, les demandes de visas pour ce pays.

Sur proposition du Consul général, nous avons pu visiter ces locaux, dont l'entrée est hautement sécurisée, en compagnie du Vice-consul et du directeur de VisasFrance, seul salarié français de la société parmi un personnel exclusivement algérien.

Concernant le consulat de France à Annaba :

Le consulat est situé dans un quartier périphérique de la ville, face à un commissariat de police, et donne sur une rue coupée à la circulation automobile pendant les heures d'ouverture. L'entrée est sécurisée. La rue est en très mauvais état, défoncée et inondable.

> L'ACCÈS À L'INFORMATION

A Alger

Le site internet du consulat, hébergé par celui de l'ambassade, renvoie à la rubrique « Entrer en France » du site du ministère des Affaires étrangères. Il signale que les visas doivent être demandés par l'intermédiaire de VisasFrance, à l'exception des visas médicaux et

humanitaires (décès en France d'un membre de la famille) et des visas long séjour pour les personnes attendues par des organisations internationales en France. Dans ce cas, VisasFrance gère uniquement le rendez-vous au consulat.

Sur le site internet de VisasFrance, le demandeur peut trouver la liste des pièces constituant le dossier et télécharger l'imprimé de demande. Il est bien indiqué que cette opération, ainsi que la prise de rendez-vous, est gratuite. Cette précision a été introduite suite à des escroqueries exercées par des intermédiaires (cybercafés notamment) qui faisaient payer ce « service ». (*voir encadré ci-contre*).

La première fonction de VisasFrance est de **gérer les rendez-vous** pris par les demandeurs via internet, ce qui représente 70 % des demandes, ou par téléphone. Dix lignes téléphoniques sont réservées à cet usage, avec la possibilité de dialoguer en français, arabe, kabyle, anglais ou espagnol. Deux lignes sont également utilisées pour les demandes de visas pour l'Italie.

Lors de son ouverture en octobre 2008, VisasFrance employait ainsi 120 personnes, dont une vingtaine pour l'accueil et l'orientation. Elles recevaient chaque jour 350 appels téléphoniques et 3000 visites sur le site internet, et traitaient entre 450 et 600 dossiers quotidiennement⁴.

⁴ « Nouveau dispositif Visas France : 5200 demandes traitées depuis octobre », El Watan, édition du 22 octobre 2008

Extrait du site internet de VisasFrance

AVERTISSEMENT :

La **prise de rendez-vous** pour déposer une demande de visa auprès du centre VisasFrance est **totale**ment gratuite, sauf frais de communications téléphoniques ou de connections internet.

Recourir aux service d'une personne qui se proposerait de vous obtenir un rendez-vous auprès de VisasFrance, moyennant une somme d'argent importante, sans rapport avec le coût d'une communication téléphonique ou internet, est susceptible de vous porter préjudice lors de l'instruction de votre demande de visa par le Consulat général de France à Alger.

Seuls les frais de service et de dossier indiqués dans la rubrique « Coût d'une demande de visa » peuvent vous être demandés.

Nous vous invitons à déposer votre demande de visa environ un mois avant la date prévue de votre départ. Notez que votre demande ne peut être déposée pour un départ prévu plus de trois mois après.

Une trentaine de rendez-vous sont accordés par tranche d'une demi-heure. Les rendez-vous peuvent s'obtenir dans les trois jours et les demandeurs peuvent déposer leur dossier trois mois avant la date de départ prévue.

La deuxième fonction de l'entreprise VisasFrance est de **recevoir et vérifier les dossiers de demande de visa**. Le demandeur arrive à VisasFrance avec son dossier. À la porte, un employé de la société privée vérifie l'heure de rendez-vous et le fait entrer. Après le passage par un sas de sécurité, un premier contrôle permet de s'assurer que toutes les pièces du dossier sont fournies (la nature de ces pièces varie selon le type de visa demandé). Il passe ensuite à la caisse pour le paiement, uniquement en espèces, du visa, de la prestation de VisasFrance qui s'élève à 2300 dinars, soit environ 23 euros, et éventuellement des frais d'envoi du visa par la poste. La



La salle d'attente de VisasFrance.

DR

prestation de VisasFrance est due, même pour les personnes dont le visa est gratuit tels que les conjoints de français ou les personnes enseignant le français. Elle reste acquise si le demandeur ne rapporte pas les éventuelles pièces manquantes. Le demandeur est ensuite dirigé, après un temps d'attente variable, vers l'un des 34 guichets où, confidentiellement, une vérification détaillée de chaque pièce du dossier est effectuée. L'ensemble de ces opérations dure un peu moins d'une demi-heure.

Jusqu'à la remise de son passeport, le demandeur peut suivre par internet l'état d'avancement de son dossier. L'ensemble des opérations effectuées est informatisé. La traçabilité du traitement des dossiers est assurée puisque le consulat a la possibilité de savoir quel agent s'est occupé de tel dossier. Seize caméras vidéo, consultables aussi depuis le consulat, assurent la surveillance de l'ensemble. Trois mois après la notification de la décision, toute trace de la demande de visa est effacée des ordinateurs de VisasFrance.

Les dossiers de demande sont gardés dans les locaux de VisasFrance et transmis au consulat le lendemain matin par véhicule sécurisé. Au retour, ce même véhicule rapporte les passeports correspondant aux demandes des jours précédents, chacun sous enveloppe cachetée au nom du demandeur. Le personnel de VisasFrance ne connaît pas la décision prise pour chaque postulant.

La troisième fonction assurée par VisasFrance est de **restituer son passeport au demandeur**. Pour cela, les enveloppes arrivées le matin du consulat sont enregistrées et un SMS est envoyé à l'intéressé pour qu'il vienne retirer son passeport. Ce retrait s'effectue à un guichet extérieur et le requérant n'entre pas dans les locaux. Il doit présenter une pièce d'identité et le reçu du dépôt de dossier. Il peut aussi soit donner une procuration, soit se faire renvoyer son passeport par courrier sécurisé à son domicile, s'il a versé pour cela un supplément de 10 euros.

En cas de refus de visa, l'intéressé peut demander un modèle de lettre de recours gracieux. A aucun moment, il n'est avisé de la possibilité d'exercer un recours contentieux.

La procédure VisasFrance n'est pas obligatoire. Cela est bien précisé à la fois sur le site du consulat et sur celui de VisasFrance, même si ce n'est pas en page d'accueil. Il est en effet possible de demander un rendez-vous au consulat en téléphonant à VisasFrance. Mais les délais sont beaucoup plus longs...

Il est à noter que, dans le cas d'une procédure normale, c'est-à-dire gérée par VisasFrance, **le demandeur n'a aucun contact direct avec le consulat, que ce soit lors de la demande de visa ou lors de la remise du passeport.**

Recours gracieux

Nom et prénom (en lettres majuscules)		
Date de naissance		
Nom de famille		
Adresse postale		
Consulat Général de France à Alger		
Téléphone		
E-mail		
Avez-vous déjà obtenu un visa pour la France ?		Oui Non
Écrivez le pays ou les pays concernés		
Avez-vous déjà obtenu un visa pour la France ?		Oui Non
Quelle est la raison de votre recours gracieux ?		<input type="checkbox"/> motif légal (mariage, naissance, etc.) <input type="checkbox"/> erreur matérielle <input type="checkbox"/> autre
Veuillez préciser dans ce cadre les raisons pour lesquelles vous sollicitez votre réexamen d'un visa.		
Date et signature :		
Votre recours doit être adressé au :		
Consulat Général de France à Alger		
Fax 21 98 13 05		
Courriel : CONSULALGER.FS@diplomatie.gouv.fr		
Il sera examiné sous huit jours. Toutefois, l'absence de réponse dans un délai de deux mois équivaut à un refus implicite.		

Modèle de recours délivré par VisasFrance.

En termes de délais, le Consul général de France à Alger, présentant le nouveau dispositif, déclarait en août 2008 : « Sur les rendez-vous, l'engagement de 72 heures est un engagement d'aujourd'hui. Nous avons l'ambition de descendre jusqu'à 48 heures dans le courant de l'année 2009. En terme de délai de traitement, pour le demandeur normal, classique, nous prenons l'engagement d'une délivrance en moyenne 10 jours après la visite à VisasFrance. Et sur une partie plus ciblée de notre population de demandeurs de visa, c'est-à-dire les visas de circulation, les visas introduits par des sociétés, les visas pour les journalistes, là l'engagement, c'est un visa qui est délivré entre 5 et 6 jours ouvrables maximum »⁵.

Il arrive que les délais soient prolongés pour des raisons diverses. Cela a été le cas fin 2009 lorsque, dans le cadre d'une expérimentation, le contrôle des demandes de visas était exercé par un pays de l'espace Schengen, ce qui avait pour effet de retarder de plus d'une semaine la réponse des autorités françaises. En début d'année 2010, une campagne de vaccination ainsi qu'un mouvement social ont également retardé l'instruction des dossiers.

Extrait du site du consulat général de France à Alger
« Alger, le 7 février 2010

Au cours des deux mois passés, tous les services du Consulat général se sont mobilisés afin de mettre en œuvre, à l'intention des ressortissants français résidant en Algérie, la campagne de vaccination engagée contre la grippe A / H1N1. Le service des visas a fortement contribué à cette opération.

Il en résulte aujourd'hui un retard inhabituel dans l'instruction des demandes de visas qui, du fait d'un mouvement social récent affectant l'ensemble des services du Consulat général, ne pourra être résorbé avant plusieurs semaines.

Le délai de traitement des demandes de visas de court séjour est actuellement d'environ quatre semaines. Vous êtes donc invités à prendre vos dispositions pour programmer votre départ à l'issue de ce délai.

Il sera inutile de contacter le Consulat général durant ce temps de traitement, chaque intervention entraînant une perte de temps préjudiciable à l'ensemble des demandeurs dont les dossiers sont actuellement en attente.

De même, la société VisasFrance, qui assure tout à fait normalement ses fonctions de recueil et de transmission des dossiers, n'est pas habilitée à saisir le Consulat général dans le but d'obtenir des informations sur le traitement de dossiers particuliers.

Le Consulat général devrait retrouver un fonctionnement normal vers la mi-mars ».

A Annaba

À Annaba, le demandeur peut composer, à partir d'un poste fixe situé sur le territoire algérien ou d'un mobile de l'un des trois opérateurs algériens, le numéro abrégé 1573 pour tout renseignement au sujet des visas. Treize lignes téléphoniques groupées y sont consacrées. Quelques demandes sont reçues par lettre.

Le site internet du consulat, hébergé par celui de l'ambassade, ne donne pas la liste des pièces à fournir. Jusqu'à mi-novembre 2009 environ, il renvoyait sur la partie correspondante du site internet du consulat d'Alger alors que la procédure y est différente, ce qui pouvait induire en erreur les usagers. Depuis la restructuration du site de l'ambassade, et au moins jusqu'à fin-janvier 2010, la rubrique «service des visas» était signalée «en construction».

⁵ « Tout ce qui va changer pour le visa biométrique », Le quotidien d'Oran, 26 août 2008.

En se déplaçant au consulat, il est possible de consulter la liste des pièces à fournir affichée sur un panneau devant le bâtiment. Mais ce panneau, placé trop haut, est très difficile à lire et il est encore plus difficile de prendre des notes. La rue, souvent inondée, est en très mauvais état.



L'entrée du consulat de France à Annaba.

A Oran

A Oran, le demandeur doit prendre rendez-vous par téléphone auprès du consulat (par le numéro abrégé 1573) pour déposer son dossier. La liste des pièces à fournir pour chaque type de visas est disponible sur le site internet du consulat, hébergé par celui de l'ambassade. L'imprimé de demande est téléchargeable.

> LA BIOMÉTRIE EN ALGÉRIE

Les consulats d'Annaba et d'Oran délivrent des visas biométriques.

Celui d'Alger, en raison de l'externalisation d'une partie de la procédure de demande de visas, ne peut encore les délivrer. En effet, cela reviendrait à devoir convoquer les intéressés au consulat pour relever leurs empreintes biométriques, ce qui irait à contre courant du dispositif d'externalisation qui vise justement à ne plus recevoir l'ensemble des demandeurs au consulat. L'autre possibi-

lité, vers laquelle s'oriente la France, **consisterait à confier le relevé des empreintes biométriques à l'opérateur privé qui assure déjà une partie du traitement de la demande de visa dans le cadre de l'externalisation.** Au moment de notre mission, les autorités étaient en attente d'une décision du Conseil d'Etat sur ce point.

Dans son rapport de décembre 2009, le comité de contrôle de l'immigration précise qu'**une expérimentation de l'externalisation du relevé des empreintes biométriques est prévue dans les consulats d'Alger, d'Istanbul et de Londres à partir de 2010 et pour une période d'un an.** Si cette expérimentation est concluante, elle pourra être étendue en Russie, Chine, Inde, Arabie Saoudite, Afrique du Sud et Thaïlande.

> LE DISPOSITIF D'ÉVALUATION ET DE FORMATION LINGUISTIQUE : L'EXCEPTION ALGÉRIENNE

Le dispositif d'évaluation et de formation linguistique, destiné aux conjoints de Français et aux bénéficiaires du regroupement familial qui sollicitent un visa pour la France (*voir aussi page 41*), n'est pas mis en place en Algérie. Cela s'explique par deux raisons.

Premièrement, par le fait que les pays dans lesquels ce dispositif a été mis en place de façon prioritaire sont ceux qui disposent d'une délégation de l'OFII, ce qui n'est pas le cas de l'Algérie.

Deuxièmement par **l'absence de caractère obligatoire de cette procédure pour les Algériens.** En effet, les Algériens, qui représentent près d'un quart des conjoints de Français et des bénéficiaires du regroupement familial, ne sont pas légalement tenus de suivre cette formation pour l'obtention d'un visa car l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié, qui régit leur droit d'entrée et de séjour en France, ne la prévoit pas. Ce dispositif ne s'appliquera donc que sur la base du volontariat, comme c'est déjà le cas pour le contrat d'accueil et d'intégration suivi en France⁶.

> REFUS DE VISA ET VOIES DE RECOURS

Le très fort taux de refus de visas pour les Algériens est essentiellement dû à deux éléments, constituant les principaux critères sur lesquels s'appuient les autorités pour apprécier l'opportunité de délivrer un visa :

- **le risque que l'on peut qualifier de médical**, qui touche surtout les personnes âgées. Le consulat craint qu'elles ne veuillent venir en France uniquement pour se faire soigner et qu'elles grèvent ainsi le budget de la Sécurité Sociale française ;

⁶ Rapport n° 470 (2006-2007) de M. François-Noël BUFFET sur le projet de loi relatif à l'immigration, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 26 septembre 2007.

- **et surtout le risque migratoire**, dont les critères d'évaluation reposent sur l'âge du demandeur, son insertion professionnelle en Algérie, ses ressources propres (à titre indicatif, si le demandeur est logé dans sa famille, on estime ses besoins à 30 euros par jour et à 60 euros s'il loge à hôtel), et ses demandes antérieures de visas.

Extrait de l'interview de l'Ambassadeur de France parue dans le quotidien El Watan (18 novembre 2009)

« Pour ce qui est des critères d'octroi du visa, [l'Ambassadeur de France] précise que ce document est délivré conformément aux accords de Schengen, portant notamment sur les ressources du demandeur, sur sa situation socioprofessionnelle et sa capacité à prendre en charge son séjour dans l'espace Schengen. Si pour les personnes souhaitant renouveler leur visa la tâche est plus facile, les primo-demandeurs, eux, doivent fournir des garanties de « bonne volonté ». *« Le consulat a besoin de garanties complémentaires et le traitement des dossiers se fait au cas par cas. Nous devons analyser le risque migratoire, il ne faut pas se le cacher »*, souligne-t-il ».

Actuellement, les refus de visa ne sont pas motivés pour la plupart. **« Un visa est une faveur, non un droit »** nous a-t-on dit à ce sujet au consulat.

Les parents de M. N. ont été confrontés à un refus de visa alors qu'ils voulaient se rendre en France pour la naissance de l'enfant de l'un de leur fils. Ce refus de visa a déclenché un débat familial afin de comprendre « ce qu'ils avaient raté » ou ce que le frère résident en France « avait mal fait ». Ils n'ont pas fait de recours car ils étaient « dégoûtés », ils avaient déjà dû faire « tellement de bureaucratie pour arriver à ce refus incompréhensible qu'ils n'allaient pas recommencer ».

Dans certains cas prévus par la loi, la motivation doit être mentionnée : il s'agit essentiellement de refus concernant des membres de la famille de Français ou de ressortissants communautaires, ainsi que ceux dont la venue en France a déjà été accordée par une administration française : regroupement familial, procédure d'introduction de main d'œuvre étrangère.

En avril 2011, les pays signataires de l'accord de Schengen devront motiver leurs refus de visas.

Cela entraînera un surplus de travail pour les consulats, qui commencent à s'en inquiéter. Il en résultera aussi,

certainement, un retard dans la notification de la décision.

Les Algériens, y compris les avocats, maîtrisent peu – voire pas du tout – le système des recours.

En général, ils connaissent la possibilité d'exercer un recours gracieux, mais n'ont pas toujours connaissance de l'existence de la Commission des recours de Nantes contre les refus de visa, et encore moins de la possibilité de saisir le Conseil d'État. L'information sur les possibilités de recours apparaît sur le site internet du consulat d'Alger, mais seulement en allant dans la « Foire aux Questions ».

Les nombreux courriers adressés aux consulats d'Alger et d'Annaba sont, le plus souvent, non pas des recours mais des lettres de doléances parfois injurieuses et souvent non argumentées. Ceci s'explique par le manque d'informations sur les voies de recours, par l'absence de structure en capacité d'aider les demandeurs en Algérie et par l'absence de motivation des refus.

Il apparaît pourtant que les recours contre les refus de visa prononcés par les consulats de France d'Algérie sont parmi les plus nombreux, puisqu'en 2008 ils représentaient 23,8% de l'ensemble des recours déposés devant le Conseil d'Etat⁷. Mais cette sur-représentativité des recours contre les décisions des consulats installés en Algérie est à relativiser au regard du nombre élevé de demandes de visas présentées par les Algériens, et surtout du taux de refus trois fois plus élevé que la moyenne. D'autre part, il s'agit essentiellement de recours formés non pas par des Algériens résidant en Algérie, mais par des membres de leur famille installés en France qui s'adjoignent les conseils d'un avocat français ou d'une association spécialisée.

II. Les principaux problèmes observés

> LES ÉTUDIANTS TRIÉS SUR LE VOLET

L'étudiant désirant poursuivre des études en France doit s'adresser à **CampusFrance**, organisme d'État spécialisé, qui dispose de cinq « espaces » à Alger, Oran, Constantine, Annaba et Tlemcen. Le rendez-vous est à demander par internet, l'étudiant devant imprimer la fiche lui donnant la date et l'heure de la convocation.

Le site indique que la demande de visa étudiant est possible pour des études supérieures dès la première année, à condition d'avoir obtenu le baccalauréat avec au minimum la mention « assez bien » et depuis moins de deux ans. **Mais les étudiants que nous avons pu rencontrer nous ont dit qu'ils ne connaissaient personne ayant obtenu de visa dans ce cas et sont très amers, considérant ces refus comme une forme**

⁷ D'après le rapport au Parlement du comité interministériel de contrôle de l'immigration de décembre 2009 : « Les orientations de la politique d'immigration ».

Informations sur la procédure disponibles sur le site de CampusFrance Algérie :

ETAPE 1 / OUVREZ VOTRE ESPACE PERSONNEL SUR LE SITE CAMPUSFRANCE

Créez votre dossier électronique : vous aurez alors un numéro identifiant. Mémorisez-le, c'est la référence de votre dossier. Présentez-vous à votre espace CampusFrance pour vous faire expliquer la procédure Hors DAP et régler les frais d'adhésion en espèces (1 500 DA).

ETAPE 2 / PASSEZ VOTRE TEST DE LANGUE

Pour tout projet d'études en France, un test de langue est obligatoire* : le TCF ou TCF-SO. Il est organisé par les CCF pour évaluer la maîtrise de la langue française.

Vous devez vous inscrire rapidement et choisir une session d'examen dans le CCF de votre région pour passer le test (5 000 DA).

Les tests et examens suivants sont admis en équivalence : le DELF, le DALF ou le TEF.

**Pensez à consulter les sites des universités pour connaître leurs exigences particulières.*

ETAPE 3 / REMPLISSEZ VOTRE DOSSIER ÉLECTRONIQUE

Complétez chaque onglet et validez les rubriques du «**formulaire**».

Saisissez et validez les «**démarches**» en choisissant le domaine d'études et les établissements (un maximum de 6 choix connectés est très fortement conseillé).

Vous trouverez un lien vers un guide Hors DAP sur la page d'accueil de votre espace personnel et sur le site CampusFrance pour vous aider à effectuer ces deux actions.

**Pensez à consulter les sites des universités pour connaître les conditions et dates d'inscription.*

ETAPE 4 / CONSTITUEZ ET DÉPOSEZ VOTRE DOSSIER PAPIER

Une fois les étapes 1 à 3 réalisées, vous devez constituer votre dossier pédagogique et le déposer dans votre espace CampusFrance (voir modalités de dépôt dans votre CCF).

ETAPE 5 / PASSEZ L'ENTRETIEN CAMPUSFRANCE

Votre dossier électronique et votre dossier pédagogique seront vérifiés et validés par CampusFrance : vous recevrez un message après cette étape. Vous prendrez alors rendez-vous depuis votre espace personnel, pour un entretien de présentation de votre parcours et du projet d'études. Vous devrez présenter une pièce d'identité, les originaux des documents constitutifs de votre dossier et 2500 DA en espèces. Le compte-rendu de cet entretien sera transmis aux établissements que vous avez choisis.

ETAPE 6 / LA RÉPONSE DES ÉTABLISSEMENTS

Après votre entretien, les universités et Ecoles connectées* que vous avez choisies consulteront votre dossier électronique. Pour les universités et Ecoles non connectées*, vous devez leur adresser directement une demande de préinscription par courrier.

Les universités/Ecoles connectées vous répondront directement sur votre espace personnel. Les réponses des établissements non connectées se font par courrier.

**Plus d'information sur les établissements connectés / non connectés sur le site CampusFrance, rubrique FAQ.*

ETAPE 7 / LA VALIDATION DU CHOIX DÉFINITIF

Dès qu'un établissement connecté a accepté votre candidature, confirmez votre accord sur ce «choix définitif» dans la rubrique « mes démarches » de votre dossier. Attention, ce choix est irréversible. Votre demande de visa pour études portera sur ce projet d'études.

Pour valider ce choix avec un établissement connecté, éditez votre démarche et passez-la au statut «choisie».

Pour valider ce choix avec un établissement non connecté, vous déposerez l'accord reçu par courrier auprès de votre CampusFrance.

ETAPE 8 / LE DÉPÔT DU DOSSIER DE DEMANDE DE VISA

Après avoir validé votre choix définitif, vous pouvez préparer votre demande de visa pour études. **Cette étape ne se fait plus par CampusFrance.**

Pour plus d'informations, consultez le site web du Consulat de France dont vous dépendez.

d'escroquerie. Les autorités consulaires ont indiqué qu'ils accordaient des visas à des titulaires d'une licence au minimum, puisqu'un éventail très large de formations de ce niveau existe en Algérie.

L'ambassadeur de France à Alger, Xavier Driencourt, déclarait dans le quotidien El Watan⁸ « *Nous voulons que les étudiants algériens réussissent dans leurs études en France. [...] si nous avons 10 000 bons dossiers, nous aurions 10 000 visas pour les étudiants* », laissant entendre que le taux de refus de visa pour les étudiants algériens s'explique uniquement par leur niveau d'études.

De plus en plus, un contrôle de la connaissance du français est assuré. L'arabisation de l'enseignement algérien a débuté à la fin des années 70 et, même s'il n'est pas généralisé dans toutes les disciplines, certains étudiants peuvent avoir des problèmes de compréhension écrite et orale. Les cours de français organisés par les Centres Culturels Français ont un très grand succès, bien qu'ils soient les plus onéreux.

La candidature passe ensuite entre les mains d'une commission d'universitaires algériens, qui examinent l'adéquation entre la formation antérieure de l'étudiant et celle qu'il désire suivre en France. Mais ces enseignants connaissant mal les structures universitaires françaises et leurs évolutions récentes, cela provoque des avis négatifs injustifiés. Les changements de filière ne sont pas acceptés et cela peut conduire à des situations de blocage.

Ainsi, un étudiant en arts plastiques qui, désirant devenir infographe, avait demandé une formation spécialisée en arts appliqués a vu son dossier rejeté sous prétexte de réorientation.

De plus, **l'étudiant doit pouvoir justifier de ressources suffisantes pour vivre en France, de l'ordre de 400 à 500 euros par mois.** Le site du ministère des Affaires étrangères indique que la somme minimale est fixée par chaque ambassade. Les frais de visa long séjour études s'élèvent quant à eux à 50 euros.

Les délais administratifs, tant du côté algérien que français, sont très souvent longs et **il arrive fréquemment que l'étudiant ne puisse rejoindre l'établissement français qu'après le début de l'année scolaire**, ce qui diminue ses chances de réussite pendant le premier semestre de ses études.

> LES COMMERÇANTS EN QUÊTE DE VISA

De nombreux commerçants algériens, qui avaient un visa de circulation leur permettant d'effectuer des allers-retours pour venir s'approvisionner en France (principalement à Paris et à Marseille), se sont vus récemment

refuser le renouvellement de leur visa sans en comprendre la raison.

Le Consulat d'Annaba nous a expliqué **qu'ils ne pouvaient plus justifier de ressources suffisantes.** Pour obtenir leur visa, ils devaient fournir un document de l'administration fiscale algérienne indiquant leur revenu déclaré, document délivré sur justificatifs. Par suite d'énormes retards dans la gestion des dossiers, cette administration a demandé une simple déclaration sans justificatifs. Les contribuables ont donc déclaré un revenu minimum pour diminuer l'impôt à payer, ce minimum étant insuffisant aux yeux des autorités consulaires françaises pour accorder le visa.

La non motivation de ces refus de visas provoque l'incompréhension des intéressés et, par voie de conséquence, du ressentiment envers la France.

III. Le point de vue des demandeurs algériens

Lorsque l'on est Français et que l'on parle avec des Algériens, quel que soit le contexte (réunions, commerces, relations amicales), la question des visas finit toujours par arriver dans la conversation. Le paradoxe est que l'on sent à la fois une grande colère contre la France et un désir ou un besoin permanent de s'y rendre en raison de liens familiaux ou commerciaux, de perspectives d'études ou de travail...

Les personnes qui se voient refuser leur visa sans motif explicité se sentent flouées :

« On ne nous donne aucune information lors du dépôt. S'il manque des informations pourquoi ne pas le dire tout de suite ? On nous laisse déposer le dossier pour ensuite refuser le visa parce qu'il manque telle ou telle pièce ».

Elles expriment une profonde déception vis-à-vis de la France, non seulement parce qu'elle représente les « pays des droits de l'Homme » mais encore en raison des liens historiques qui lient les deux pays :

« Cette absence totale de transparence c'est un choc pour un pays qui se dit démocratique ».

« Le fait que la France soit sous-pression, nous pouvons l'accepter mais cela n'explique pas tout. Je ne peux pas accepter qu'un pays comme la France, qui se dit démocratique, qui est venu nous enseigner les valeurs de la démocratie auxquelles nous avons cru et pour lesquelles nous nous sommes battus, vienne aujourd'hui appliquer des règles de non-droit qui vont à l'encontre d'un idéal qu'il promet et qu'il a lui-même créé ».

⁸ « Pas de quota spécial pour les étudiants algériens », El Watan, édition du 18 novembre 2009.

« La France doit assumer l'histoire. On a tout fait pour faire de nous des jeunes français. L'octroi du visa est l'expression d'une souveraineté mais il doit être humanisé. Nous le vivons comme une blessure ».

Les Algériens ne comprennent pas le processus et ont souvent un grand sentiment d'injustice, renforcé par le non remboursement des sommes versées en cas de refus de délivrance du visa :

« Le visa pour la France, c'est comme acheter un ticket de loto. C'est payant mais on ne gagne pas à tous les coups. Mais est-ce que la France a vraiment besoin des 6000 dinars d'un pauvre malheureux ? ».

« C'est de l'ordre de l'arnaque. Moi je ne veut même pas demander de visa à la France car je ne veux pas subir cela et me faire arnaquer de cette façon ».

« On a l'impression que c'est un business ».

Certains interlocuteurs font le lien entre les pratiques restrictives du consulat de France et l'émigration illégale :

« Nos jeunes sont méprisés. Mais c'est le fait de fermer les portes, c'est l'interdit qui provoque une sorte d'obsession ».

« Les pratiques concernant les visas rappellent l'époque où il fallait des autorisations de sortie du territoire. Nos jeunes ne méritent pas ça, ils ont le droit de voir ce monde. C'est à cause de ça qu'ils sont devenus des harraga ».

« La liberté de circulation qui existait auparavant a été remise en cause. Si les gens pouvaient circuler plus

librement une partie du problème serait réglée. Aujourd'hui les gens sont enfermés, il n'y a plus aucune possibilité, toute issue est bloquée ».

« Les jeunes savent très bien qu'ils n'auront pas de visa, du coup ils ne font même pas la demande ».

« Pour moi, le terme « harraga » est inadapté, on devrait plutôt parler des « sans visa » ».

IV. Quelles perspectives ?

Il faudra suivre la **mise en place de l'externalisation du relevé des empreintes biométriques** puisque **l'Algérie fait partie des trois pays dans lesquels ce dispositif doit être expérimenté** avant sa probable généralisation.

Par ailleurs, les accords franco-algériens du 27 décembre 1968, modifiés en dernier lieu par l'avenant du 11 juillet 2001, régissent la circulation, l'emploi et le séjour des ressortissants algériens et de leurs familles. **Une tentative de renégociation en 2009 a pour le moment échoué.** La France souhaitait en effet aligner la situation des Algériens sur le droit commun et donc supprimer certains des privilèges dont ils jouissent actuellement. En contrepartie, la France proposait de faciliter la délivrance de visa de circulation.

Il conviendra donc d'être vigilant sur une éventuelle reprise des négociations car cela pourrait avoir des conséquences sur la politique de délivrance des visas de la France en Algérie.

**« Immigration : les négociations entre Alger et Paris sur les accords de 1968 ont échoué »,
Par Sonia Lyes, TSA, octobre 2009**

Engagées en août dernier, les négociations entre Alger et Paris sur la révision de l'accord bilatéral de décembre 1968 sur l'immigration ont échoué. Selon une source proche du dossier, les Algériens ont rejeté la proposition française visant à conclure un accord nouveau en matière d'immigration et de circulation des personnes. Pour le gouvernement français, dénoncer l'accord entre les deux pays est la seule option qui reste pour aligner les Algériens sur le régime général.

Paris, dans le cadre de sa nouvelle politique migratoire, souhaitait aligner les Algériens sur le régime général appliqué aux autres étrangers vivant en France. L'accord

actuel est en effet favorable aux Algériens. En France, ils sont par exemple les seuls étrangers à disposer d'une carte de séjour valable 10 ans. Les sans-papiers algériens sont également les seuls étrangers régularisables sans conditions au bout de 10 ans de présence continue sur le territoire français. Les Algériens obtiennent également des autorisations de séjour temporaire (APS) pour pouvoir effectuer des soins ou exercer une activité commerciale en France. Un privilège auquel les autres étrangers n'ont pas accès.

Pour mettre fin à ce statut particulier, Paris, dans le cadre des négociations avec Alger, avait notamment proposé d'accroître le nombre

de visas de circulation délivrés aux Algériens. Ces visas, d'une durée de 1 à 5 ans, présentent la particularité de permettre à leurs détenteurs d'exercer une activité salariée en France, sans s'y installer définitivement.

Résultat de cet échec des négociations : la visite du ministre français de l'Immigration, Eric Besson, annoncée avant la fin de l'année ne devrait pas avoir lieu. La révision des accords sur l'immigration pourrait faire partie dans l'avenir d'un accord global destiné à relancer les relations entre Alger et Paris. Une relance qui ne risque pas de voir le jour avant plusieurs années, vu l'état actuel des relations entre les deux pays.

Si au cours des différentes missions nous avons pu constater que les difficultés auxquelles sont confrontés les demandeurs de visa sont nombreuses, il y a tout de même, dans chaque pays, un élément qui ressort avec davantage d'acuité.

Au **Mali**, ce sont surtout les conditions d'accueil du public qui ont été dénoncées par nos interlocuteurs, ainsi que la suspicion généralisée concernant les documents d'état civil produits.

Au **Maroc**, de nombreux couples franco-étrangers se sont plaints des difficultés qu'ils rencontrent, que ce soit pour obtenir un visa afin de se marier en France ou, une fois mariés, pour obtenir les documents nécessaires à l'installation en France du conjoint étranger.

Au **Sénégal**, c'est l'absence d'information sur les procédures et la difficulté à communiquer avec les services consulaires qui ressortent le plus, plongeant les demandeurs dans un grand désarroi.

En **Ukraine**, la principale difficulté concerne les échanges économiques, les hommes d'affaires rencontrés déplorant souvent que les pratiques consulaires constituent un frein aux relations commerciales entre les deux pays.

En **Turquie**, c'est la légalité même de l'obligation de visa pour entrer en France qui fait débat et la commission européenne se penche actuellement sur cette question.

En **Algérie**, c'est le taux faramineux de refus de délivrance des visas qui est en cause, plus de trois fois plus élevé que la moyenne des autres consulats de France.

Mais au-delà de ces différences, on est frappé par les similitudes qui surgissent lorsque l'on se penche sur le ressenti des demandeurs de visa. Ils sont souvent amers et frustrés par les conditions d'accueil qui leur sont réservées, par la suspicion et les contrôles dont ils font l'objet et par le manque de transparence qui règne dans les consulats. Leur déception est souvent à la hauteur des attentes qu'ils nourrissent à l'égard de la France. Et pour nombre d'entre eux, ce qu'ils perçoivent de la France à travers cette procédure de demande de visa marque la fin d'un mythe.

Les propositions de La Cimade

Concernant les textes législatifs ou réglementaires :

- 1/ Créer un droit au visa pour certaines catégories de demandeurs (telles que les personnes dont le droit de vivre en famille est protégé par des textes internationaux).
- 2/ Fixer, pour les autres, des critères limitatifs sur lesquels peuvent se fonder un refus de délivrance de visa (comme c'est actuellement le cas pour les visas sollicités par les conjoints de Français).
- 3/ Fixer par décret la liste des pièces justificatives à fournir pour chaque type de demande de visa.
- 4/ Généraliser la délivrance d'un récépissé de demande de visa (comme c'est actuellement le cas pour les visas des conjoints de Français).
- 5/ Imposer aux consulats une réponse dans le délai imparti, pour en finir avec le régime actuel de refus implicite de délivrance de visa.
- 6/ Instaurer l'obligation d'une motivation circonstanciée des refus de visa pour tous les demandeurs.
- 7/ Prévoir l'obligation pour les consulats de notifier systématiquement par écrit les voies et délais de recours pour permettre aux intéressés de pouvoir contester, s'il y a lieu, la décision de refus de visa.
- 8/ Modifier la procédure de délivrance de visa pour les membres des familles de réfugiés afin que l'instruction de la demande de visa se fasse en lien avec l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides.
- 9/ Supprimer, pour les conjoints de Français, l'obligation de visa de long séjour pour l'obtention d'un titre de séjour.
- 10/ Supprimer l'obligation de formation linguistique et civique dans le pays d'origine, redondante avec le Contrat d'accueil et d'intégration en France.

Concernant les pratiques consulaires :

- 11/ Appliquer les accords bilatéraux prévoyant des facilités pour certaines catégories de demandeurs.
- 12/ Privilégier la délivrance des visas de circulation qui permettent aux intéressés de faire plusieurs allers-retours sans avoir à solliciter à chaque fois un nouveau visa.
- 13/ Imposer aux consulats une liste nationale de pièces justificatives à fournir pour chaque type de demande de visa.

- 14/ Afficher à l'extérieur des consulats, et sur internet, les informations relatives aux pièces à fournir et à la procédure de demande de visa, en français et dans la(les) langue(s) du pays. S'assurer d'une mise à jour régulière de ces informations.
- 15/ Mettre en place un service d'interprétariat ou favoriser le recrutement d'agents qui parlent la(les) langue(s) du pays.
- 16/ Convoquer les demandeurs à des dates et heures fixes.
- 17/ Informer clairement le demandeur des pièces complémentaires à apporter et lui permettre de les déposer sans avoir à reprendre un nouveau rendez-vous.
- 18/ Rendre possible l'obtention d'informations personnalisées sur l'état d'avancement du dossier au guichet, par téléphone ou par e-mail afin d'éviter les déplacements successifs.
- 19/ Mettre fin à l'obligation de présentation personnelle au consulat pour le relevé des empreintes biométriques grâce à la mise en place de bornes ambulantes, dans les pays dans lesquels le réseau consulaire français est insuffisant ou lorsque les déplacements à l'intérieur du pays sont problématiques.
- 20/ Mettre en place une procédure standardisée de consultation des autorités locales lors des procédures de vérification des documents d'état civil et respecter l'obligation d'information du demandeur lorsque ces procédures sont engagées en indiquant la date et les modalités de saisine des autorités locales.
- 21/ Réduire les délais de réponse de la commission des recours contre les refus de visa.

Concernant les conditions de travail des agents :

- 22/ Améliorer la formation des agents consulaires et de ceux qui travaillent pour les entreprises privées intervenant dans le traitement des demandes de visa dans le cadre de l'externalisation.
- 23/ Améliorer la communication entre les consulats et les autres administrations ou organismes français qui interviennent sur la question des visas, en particulier les préfetures, l'OFII et les Espaces CampusFrance, par exemple par l'organisation de formations croisées.

Concernant l'externalisation :

- 24/ Assurer, pour les demandeurs, la gratuité des prestations effectuées par les entreprises privées intervenant dans le traitement des demandes de visa.
- 25/ Garantir un contrôle effectif des services rendus par ces entreprises privées et la sécurisation des données qu'elles récoltent.

Les précédents rapports d'observation de La Cimade



Enquête au cœur du dispositif du droit d'asile, à l'Ofpra et à la Cour Nationale du Droit d'Asile.



Rapport sur l'évolution du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile.



Rapport d'observation sur les conditions d'accueil des étrangers dans les préfectures.



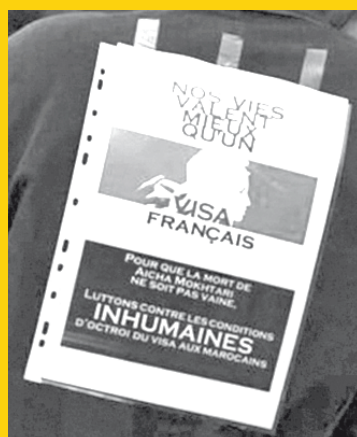
Témoignages sur les difficultés administratives et les drames familiaux que rencontrent les couples mixtes.



Rapport sur les conditions d'accueil et de traitement des demandeurs d'asile par les préfectures.



Enquête citoyenne sur la circulaire du 13 juin 2006 relative à la régularisation des familles étrangères d'enfants scolarisés.



La Cimade
L'humanité passe par l'autre

64 rue Clisson
75013 Paris
Tél. : 01 44 18 60 50
www.lacimade.org

ISBN : 978-2-900595-20-6
ISSN : 1956-5410
5€ + 2€ de frais de port