

## 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 Aguilon,  
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

<b>PRÉFACE</b>	<b>I</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE</b> <b>Analyse des politiques publiques et des pratiques consulaires</b>	<b>5</b>
<b>UN VISA, POUR QUI, POUR QUOI ?</b>	<b>7</b>
<b>I - LA PROCÉDURE</b>	<b>9</b>
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
<b>LA POLITIQUE DES VISAS EN CHIFFRES</b>	<b>27</b>
<b>II - LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES</b>	<b>29</b>
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
<b>III - LES PROCÉDURES PARTICULIÈRES</b>	<b>39</b>
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
<b>DEUXIÈME PARTIE</b> <b>Rapports de mission</b>	<b>51</b>
Mali	53
Maroc	67
Sénégal	77
Ukraine	87
Turquie	99
Algérie	117
<b>LES PROPOSITIONS DE LA CIMADE</b>	<b>130</b>

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](http://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).

<b>Visa conjoint de Français</b> <b>Etablissement en France - Visa long séjour</b>	
<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
<b>FOURNIR LES DOCUMENTS ORIGINAUX ET UN EXEMPLAIRE EN PHOTOCOPIE DE LA TOTALITE DU DOSSIER</b>	
<b>Documents à fournir au nom du conjoint français :</b> Justificatifs d'intérêts vitaux en France <ul style="list-style-type: none"> <li>- X Contrat de travail + dernière fiche de paye</li> <li>- X Contrat de location ou de bail</li> <li>- X Dernière quittance de loyer, EDF, téléphone</li> <li>- X Attestation à l'appartenance à la CPAM</li> <li>- X Dernier avis d'imposition</li> <li>- X Copie du passeport + visas + cachets entrées/sorties au Mali</li> </ul>	
<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<sup>er</sup> 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 requise<sup>1</sup>. 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

<sup>1</sup> 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.



**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 YOUNGOSLAVIE  
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 Formulaires de demande de visa de court séjour remplis et signés, et 3 photos d'identité récentes.
- Votre passeport en cours de validité (durée du séjour demandée + 3 mois) et la copie complète de celui-ci.
- 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 naturel, 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 de l'acte de reconnaissance du parent étranger, ou le livret de famille du père ou de la mère naturel, ou un jugement établissant la filiation.
- Preuve de la participation à l'entretien et à l'éducation de l'enfant : Copie de la déclaration de l'entretien et de l'éducation de l'enfant.

**« 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 SOLLICITEE. 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.**

**HORAIRE 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 Bagnole 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 Bagnole 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 Bagnole.**

**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 modifié 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<sup>er</sup> 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 : *04 10 20 12 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 Sylvie<sup>2</sup>.**

<sup>2</sup> « 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 <sup>1</sup> , 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 <sup>2</sup> , 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, rudoïements, 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 général<sup>3</sup> ».*

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 législation<sup>4</sup>, 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.

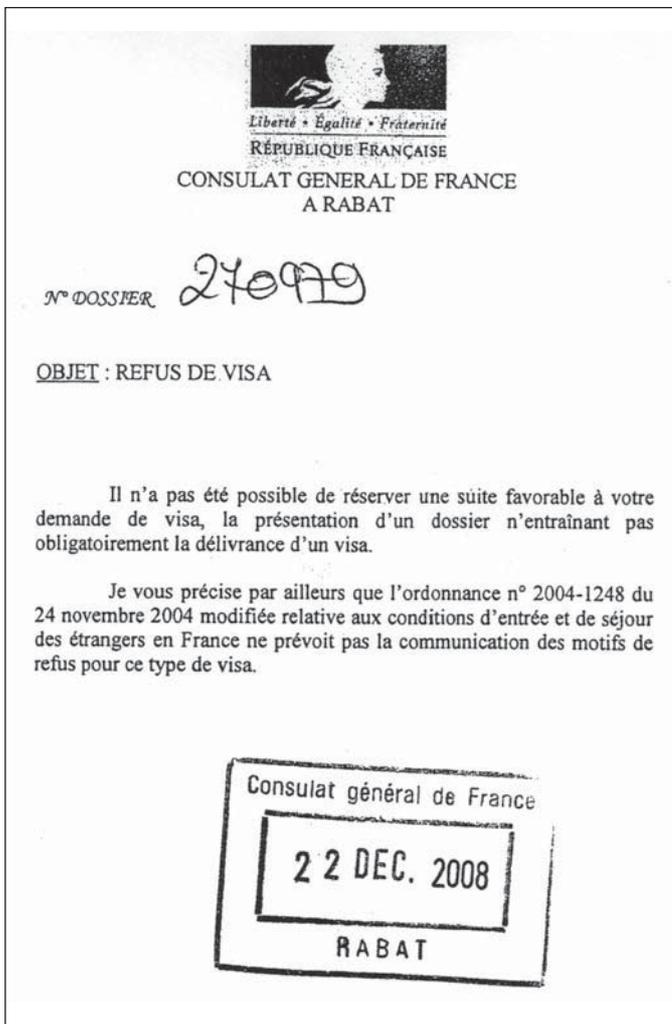
<sup>3</sup> CE, n°41550 46278, 28 février 1986

<sup>4</sup> 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.



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**


(1)

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<sup>er</sup> 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 ». <sup>5</sup>

**« 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.

<sup>5</sup> « 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 ».<sup>6</sup>**

« 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 européen<sup>7</sup> qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2007 des vignettes visas individuelles pour les enfants

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

<sup>7</sup> 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 ans<sup>8</sup>. 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<sup>er</sup> 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-fra@diplomatie.gouv.fr](mailto:visas.abidjan-fra@diplomatie.gouv.fr)  
 Site internet : [www.consulfrance-abidjan.org](http://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

<sup>8</sup> Circulaire NOR : INT/D/07/00002/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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 2002<sup>9</sup>.

## > UNE ACTIVITÉ LUCRATIVE POUR L'ÉTAT ?

Du côté de l'État français, selon le rapport sénatorial de M. Adrien Gouteyron<sup>10</sup>, 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 biométrie<sup>11</sup>.

Dans cette hypothèse, les sommes payées par les postulants servent à couvrir les dépenses engagées par l'État 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'État 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.

<sup>9</sup> « 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.

<sup>10</sup> Idem

<sup>11</sup> « 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 » !

<sup>12</sup> Idem

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

<sup>14</sup> 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 2008<sup>15</sup>

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

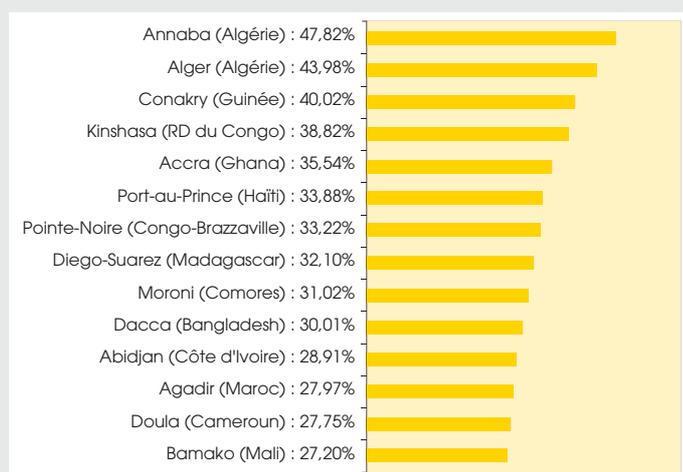
Le taux de refus de délivrance des visas, après avoir connu plusieurs années de baisse sensible (9,6 % en 2008 contre 19,3% en 2003), a connu **une légère augmentation** au premier semestre 2009. Il est sensiblement le même que dans les autres pays européens.

#### ÉVOLUTION DES DEMANDES DE VISAS 2003-2009<sup>16</sup>

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	1 <sup>er</sup> 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 ÉLEVÉ<sup>17</sup>



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'Afrique<sup>18</sup>. 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 2008<sup>15</sup>.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	1 <sup>er</sup> 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 Schengen<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Idem

<sup>17</sup> Idem

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

<sup>19</sup> « 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.

<sup>20</sup> 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<sup>er</sup> 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* »<sup>22</sup>.

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 centraux<sup>23</sup>.

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 »<sup>24</sup>.

« 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'attentes 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

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

<sup>23</sup> 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 ».

<sup>24</sup> 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* »<sup>25</sup>. 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 européen<sup>26</sup> 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 !

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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 communautaires<sup>27</sup> 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**

<sup>27</sup> 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 CNIL<sup>28</sup>, 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 CÔUTEUSES

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

<sup>28</sup> 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 communes<sup>29</sup> 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

<sup>29</sup> 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 Etat 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'Etat 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 Etats 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 Serbie<sup>30</sup>. 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 pervers<sup>31</sup>. 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'Europe<sup>32</sup>. 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 Schengen<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> 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.

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

<sup>32</sup> idem

<sup>33</sup> « 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 voisinage<sup>34</sup> 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.

---

<sup>34</sup> 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 2008<sup>35</sup>, 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

<sup>35</sup> « 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 exigés<sup>36</sup> » et qu'elle est tenue « de statuer sur la demande de visa long séjour formée par le conjoint de Français dans les meilleurs délais<sup>37</sup> ». 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...

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

<sup>37</sup> 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 européennes<sup>38</sup> et la jurisprudence<sup>39</sup> 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 Lafon<sup>40</sup>

« 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'OFPRA 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'OFPRA 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'OFPRA 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.

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> Arrêts AGYEPONG du 2 décembre 1994 et Gomes Barreto du 21 mai 1997.

<sup>40</sup> « 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 réfugiés<sup>41</sup>.

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

<sup>41</sup> 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 familial<sup>42</sup>, que la jurisprudence du Conseil d'Etat<sup>43</sup> 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 2009<sup>44</sup>, 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.

<sup>42</sup> 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 ».

<sup>43</sup> CE, Juge des référés, 28 septembre 2007, n° 307410 et 308826

<sup>44</sup> 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 anciennes<sup>45</sup>.

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 2006<sup>46</sup> 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.

<sup>45</sup> 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/>

<sup>46</sup> 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.