

CAHIER N° 1

MIGRATION



Avril 2019

Le Forum Tunisien pour les Droits Economiques et Sociaux inaugure avec la publication de ce premier cahier une nouvelle expérience de contribution à la réflexion sur les problèmes émergents dans un contexte de mondialisation féroce qui marginalise les populations les plus vulnérables et hypothèque l'avenir de générations à venir par sa logique de gains immédiats et de primauté des intérêts politiques et financiers dominants.

Cette publication trimestrielle de l'OST se veut comme la vitrine du travail de l'observatoire et des chantiers de réflexion du FTDES. Elle n'en sera pas la seule. Nous œuvrerons également à assurer la publication mensuelle régulière d'une policy paper sur les sujets spécifiques ou d'actualité immédiate.

Elle intervient à la suite d'une première expérience de veille, d'analyse et de publications de « Observatoire Sociale Tunisien » que le FTDES voudrait capitaliser pour répondre aux défis de l'actualité.

Le FTDES réaffirme par ce travail d'analyse son engagement solidaire avec ses partenaires tant nationaux que régionaux pour l'impératif de respect des droits humains mais également dans la lutte contre les menaces de la destruction de notre environnement, de la montée des extrémismes, de la militarisation des conflits et de l'injustice climatique que nous payons de nos dernières ressources élémentaires et vitales.



Forum Tunisien pour les Droits Economiques et Sociaux

Adr: 47, Avenue Farhat Hached 2ème étage, 1001, Tunis, Tunisie

Tél: 71 257 664 - Fax: 71 257 665

E-mail: contact@ftdes.net



CAHIER N° 1

Les cahiers du FTDES



MIGRATION

CAHIER N° 1

MIGRATION

Juin 2019



Une pratique de délivrance des visas Schengen peu soucieuse des droits des demandeurs

Mahdi Elleuch

منح تأشيرات شنغن في الواقع العملي: قصور في الاكتراث بحقوق الطالبين
. ملخص .

يقوم فضاء شنغن على فلسفة واضحة: فتح الحدود الداخلية بين الدول الأعضاء مقابل تشديد الرقابة في الحدود الخارجية، وتقليص امكانية النفاذ إليها. هذه الروح حاضرة بقوة في القانون الاوروبي للتأشيرات، الذي دخل حيز النفاذ في 2010، واحتوى على تحسينات أكيدة، إلا أنه بقي مسكونا بهاجس مكافحة الهجرة غير النظامية. هذا الهاجس ينعكس أكثر وأكثر في الممارسة حيث تهضم حقوق طالبي التأشيرة وخاصة من الطبقات الفقيرة والمتوسطة. فتفويض إدارة إجراءات طلب التأشيرة إلى مسدي خدمات من الشركات الخاصة يحول طالبي التأشيرة إلى فريسة لمنطق الربح الاقتصادي. فهذا التفويض وإذ يمكن المصالح القنصلية من التقليل من نفقاتها إلا أنه يزيد من كلفة التأشيرة، المرتفعة أصلا، خاصة بالنسبة لطالبيها من غير الأثرياء. ورغم أن القانون الاوروبي يفرض شروطا معينة للجوء إلى هؤلاء الخواص في ميدان سيادي كالتأشيرات، إلا أن الاستثناء القانوني أضحي، في الواقع، هو القاعدة. كما أن المؤيدات المشترطة على طالبي التأشيرة كثيرا ما تؤدي إلى فرز اجتماعي، حيث يصعب على من لا يملك شغلا أو أملاكا أو أرصدة بنكية مهمة أن يثبت نيته الرجوع إلى بلاده مع انقضاء التأشيرة، بما أن تذكرة العودة لا تكفي في أحيان كثيرة لإقناع السلطات القنصلية بنية الرجوع. فكأن طالب التأشيرة هو مهاجر غير نظامي حتى يثبت العكس. وقد أثبتت المقابلات التي أجريناها مع عدد من طالبي التأشيرة أن تجاوزات عديدة تحدث عند منح التأشيرات، وحتى الضمانات التي يقرها القانون الأوروبي للتأشيرات، كتعليق الرفض والحق في الطعن، لا تترجم بصفة واضحة في الواقع، ولا تتدارك الظلم الذي يتعرض إليه في أحيان كثيرة طالبو التأشيرة. ولئن تبرز احصائيات التأشيرات نسبة رفض قليلة نسبيا إلا أنها تخفي تجارب فردية مريرة ومظالم عديدة وتمييزا ضمنيا على أساس اجتماعي، حيث تبقى هواجس الهجرة والمصالح الاقتصادية تحظى بالأولوية على حساب حقوق طالبي التأشيرة.

الكلمات المفاتيح: فضاء شنغن . حقوق طالبي التأشيرة . القانون الأوروبي . السلطات القنصلية الأوروبية . تونس

Schengen visas in practice:Lack of concern to applicantsrights

Abstract

The Schengen space is based on a clear philosophy: opening internal borders between member States against greater control of external borders and reducing access to them. This attitude is strongly present in the European visa code, which entered into force in 2010 and contained certain improvements but remains haunted by the concerns of combating irregular migration. These concerns are reflected more and more in practice where the rights of applicants, especially from the poor and middle classes, are digested. Delegating visa application management to private service providers turns visa applicants into prey to the logic of

economic profit. This mandate reduces consulate expenditures, it increases in the meantime the already high cost of visa, especially for non-wealthy applicants. Although European law imposes certain conditions on the recourse to private companies in sovereign fields such as visas, this legal exception has, in fact, become the norm. Conditions applied to applicants often have a social screening since it is difficult for those who do not have a job or assets or bank balances to prove their intention to return home upon expiration of the visa, particularly because the return ticket is insufficient to convince the consular authorities of the intention to return back home. The visa applicant is potentially an irregular migrant until he evidences the contrary. Interviews conducted with a number of visa applicants have shown that many violations occur when granting visas, and even the guarantees granted by the European visa code, such as motivating the refusal and the right to appeal are not clearly translated into reality, nor do they address the injustice often faced by visa applicants. While visa statistics show relatively little refusals, they hide many bitter individual experiences, grievances and implicit discrimination on a social basis, with migration concerns and economic interests still being a priority for consulate authorities at the expense of the rights of applicants.

Key words: Schengen space - Rights of applicants - European law - European consulates - Tunisia

Des promesses de construction de murs jusqu'au péril des bateaux sauvant des migrants, la frontière internationale revient au centre de l'actualité politico-médiatique. Mais on oublie souvent l'autre frontière, déplacée au sein même des pays d'émigration, et que l'on doit d'abord franchir pour espérer pénétrer légalement dans la « frontière physique »¹⁰⁹. Cette frontière a précisément un nom : le visa. Et là aussi, le souci de lutte contre l'immigration clandestine l'emporte souvent sur la nécessité de respecter les droits fondamentaux des personnes. C'est en particulier le cas avec les visas Schengen.

Défini comme une autorisation délivrée à un étranger par un État accueillant pour qu'il puisse pénétrer dans son territoire, le visa est un domaine de souveraineté par excellence. Compétence nationale de chaque pays membre de l'Union européenne, la question des visas a commencé à se « communautariser » avec les traités de Maastricht puis d'Amsterdam¹¹⁰. La création de l'espace de libre circulation des personnes, par l'accord conclu en 1985, dans la ville luxembourgeoise de Schengen, entre les États du BENELUX, l'Allemagne et la France n'a été que le point de départ d'un long processus. Depuis, l'espace Schengen n'a cessé de s'élargir, jusqu'à compter 26 États, et l'acquis de Schengen¹¹¹ de croître. L'esprit, cependant, reste le même : à l'ouverture des frontières intérieures,

¹⁰⁹ Serge WEBER, *L'Europe discrimine à ses frontières*, Revue « Projet », 2009, p. 36.

¹¹⁰ Gérard BEAUDU, « La politique européenne des visas de court séjour », *Cultures & Conflits*, n°50- 2003, p. 1.

¹¹¹ L'acquis de Schengen englobe l'accord de Schengen de 1985, sa convention d'application de 1990 ainsi que l'Acte final et les déclarations communes, mais aussi les décisions et les déclarations du Comité exécutif de Schengen, et celles du Groupe central sur mandat du Comité exécutif, les instructions consulaires communes, etc. Voir Décision 1999/435/CE du Conseil, du 20 mai 1999, relative à la définition de l'acquis de Schengen..., Journal officiel n° L 176 du 10/07/1999 p. 0001 - 0016.

correspond le renforcement des contrôles et la restriction des possibilités d'accès aux frontières extérieures.

Entré en vigueur en 2010, le Code communautaire des visas¹¹² (ci-après le *code*) fixe les procédures et conditions de délivrance, par les États membres, des visas pour les séjours prévus d'une durée maximale de trois mois. Abrogeant les textes disparates qui régissaient la matière, le *Code* a surtout permis de mettre fin à l'éparpillement, voire même l'incohérence de l'acquis Schengen antérieur¹¹³. Or, malgré les améliorations qu'il a apportées, le *Code* maintient une logique de peur, qui fait prévaloir le souci de « *lutte contre l'immigration clandestine* » sur toutes les autres considérations, y compris les droits des demandeurs de voyage.

Le *Code* poursuit d'abord une distinction, voire une discrimination fondamentale¹¹⁴ entre deux listes de pays : une liste blanche, exemptant les ressortissants de certains États -outre les États membres de l'espace Schengen-, de l'obligation de visa, et une liste noire qui consacre, aux ressortissants des pays qui s'y trouvent inscrits, l'obligation de visa. La catégorisation des pays obéit à plusieurs critères, mais d'abord et avant tout, au risque migratoire tel que perçu par les États membres de l'espace Schengen. La communautarisation se traduit donc par une extension de la liste noire, qui constitue une « *agrégation des "peurs migratoires" des États membres* »¹¹⁵. La liste noire établit ainsi une « *présomption d'indésirabilité* »¹¹⁶ pour des populations entières dont le motif de mobilité est potentiellement suspect¹¹⁷, ce qui est d'autant plus discriminatoire que le « *risque migratoire* » est très souvent évalué en termes de pauvreté¹¹⁸.

Cette discrimination entre populations, au niveau de l'obligation de visa, se double d'une discrimination entre les demandeurs de visas eux-mêmes. Là aussi, le « *risque migratoire* » est un critère décisif, auquel une « *attention particulière* » doit être accordée dans la délivrance (ou pas) du visa, selon le *Code*¹¹⁹. Pour cela, plusieurs documents justificatifs sont prévus par le *Code*, qui permettraient de prouver que le demandeur dispose des « *moyens de subsistance suffisants* », ainsi que sa volonté de quitter le territoire Schengen avant l'expiration de son visa¹²⁰. La longue liste de documents n'est toutefois pas exhaustive, et

¹¹² Règlement (CE) N° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas.

¹¹³ Samir BEN HADID, *Le statut des étrangers dans le droit de l'Union européenne*, CPU, Tunis, 2016, p. 129.

¹¹⁴ Serge WEBER, *L'Europe discrimine...*, op. cit., p. 35.

¹¹⁵ Samir BEN HADID, op. cit., p. 107.

¹¹⁶ Ibid., p. 104.

¹¹⁷ Andrew CROSBY et Andrea REA, « La fabrique des indésirables », *Cultures & Conflits* [En ligne], 103-104 | automne/hiver 2016, mis en ligne le 20 décembre 2016, consulté le 09 octobre 2018. URL : <http://conflits.revues.org/19357>, p. 2.

¹¹⁸ Serge WEBER, *L'Europe discrimine...*, op. cit., p. 35.

¹¹⁹ Article 21 du Code des visas.

¹²⁰ Annexe II du Code des visas.

d'autres documents peuvent être exigés par les autorités consulaires - ou par leurs prestataires privés.

Le Code a en effet entériné une pratique qui existait déjà depuis des années, et qui ne cesse de se propager parmi les États membres de l'espace Schengen, à savoir l'externalisation. Il s'agit de la sous-traitance, à des prestataires privés, d'une partie de la « procédure visas », allant de la planification et la gestion des rendez-vous, jusqu'à la transmission des dossiers aux autorités consulaires, en passant par leur vérification et l'encaissement des frais de visas, sans oublier la restitution des passeports aux demandeurs¹²¹. Le recours à des prestataires privés, animés par une logique de marché, dans un domaine aussi sensible la délivrance des visas, comporte plusieurs risques, notamment par rapport aux droits des demandeurs du visa. Bien que le Code ait (timidement) essayé de l'encadrer, en imposant certaines conditions et obligations aux autorités consulaires et aux prestataires privés, l'externalisation continue de prospérer.

L'application du Code des visas ne dépend plus alors des autorités consulaires seulement, mais aussi d'opérateurs privés. Or, les manquements aux dispositions du Code, mais surtout aux droits des demandeurs de visa, ne sont pas rares. Ils ne sont pas suffisamment étudiés. Les évaluations de l'application de l'acquis de Schengen par chaque pays membre, sur la base du règlement (UE) no 1053/2013¹²², ne sont pas accessibles¹²³. Seules les recommandations qui en résultent le sont. Quant aux évaluations faites par la Commission européenne en application de l'article 57 du Code, elles cherchent à évaluer les dispositions plutôt que la pratique, et obéissent surtout au souci omniprésent de « *lutte contre l'immigration irrégulière* » -et à des enjeux économiques. C'est ainsi que le principal rapport d'évaluation, qui a servi de base à la proposition de révision du Code, s'intitule : *Une politique des visas plus intelligente au service de la croissance économique*¹²⁴.

Le même rapport admet toutefois que les « *objectifs relatifs aux garanties procédurales n'ont pas été suffisamment atteints* »¹²⁵. C'est le moins que l'on puisse dire. La procédure d'obtention du visa Schengen, dans la pratique encore plus que dans les textes, est peu soucieuse des droits des demandeurs de voyage. Les soucis sécuritaire, migratoire et

¹²¹ Gérard BEAUDU, « L'externalisation dans le domaine des visas Schengen », *Cultures & Conflits* [En ligne], 68 | hiver 2007, mis en ligne le 19 mai 2008, consulté le 10 octobre 2018. URL : <http://conflits.revues.org/5793>, p. 1.

¹²² Règlement (UE) no 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen.

¹²³ Nous avons adressé une demande d'accès au rapport d'évaluation pour 2016 de l'application, par la France, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas, selon les procédures légales. La réponse du directeur général de la migration et des affaires intérieures a été le refus de communiquer le document, par ce qu'il contient des informations sensibles, dont la divulgation porterait atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne la sécurité publique de l'État membre concerné. Même l'accès partiel au document a été refusé pour les mêmes raisons.

¹²⁴ Commission européenne, *Une politique des visas plus intelligente au service de la croissance économique*, Rapport au Parlement européen et au Conseil, 01/04/2014, COM (2014) 165.

¹²⁵ *op.cit.*, p. 8.

économique prédominant. Nous allons donc tenter, sur la base des rapports et articles disponibles, mais également de témoignages individuels¹²⁶, de critiquer la pratique de délivrance des visas en portant l'attention sur ceux et celles qui désirent voyager dans l'espace Schengen. D'abord victimes d'être ressortissants de pays inscrits dans liste noire, les demandeurs de visas sont, avec l'externalisation de la procédure de demande, livrés à la logique de profit économique (I). Ils sont aussi victimes d'une logique suspicieuse, peu protectrice de leurs droits, qui les perçoit avant tout comme des migrants (irréguliers) potentiels (II).

I. Le demandeur de visa livré à la logique de profit économique :

Le recours à des opérateurs privés pour la gestion de la procédure de visas a connu, en quelques années, un essor spectaculaire, notamment parmi les pays membres de l'espace Schengen. Présentée comme solution à la hausse du nombre de demandes et à l'incapacité des consulats à gérer le flux, l'externalisation livre le demandeur à une logique de profit économique. Outre les menaces qu'elle représente pour les données personnelles des demandeurs qui semblent préoccuper les institutions nationales et européennes¹²⁷, l'externalisation se fait aux dépens du demandeur de visa qui en supporte le surcoût (B), et contrevient aux conditions légales du *Code*, en devenant la règle alors qu'elle est censée être l'exception (A).

A/ Un recours abusif aux prestataires de service externes :

Domaine de souveraineté par excellence, la procédure des visas était toujours assurée en entier par les autorités consulaires, jusqu'au début des années 2000. La sous-traitance des démarches administratives de la procédure de visa est alors apparue comme une pratique locale en Inde, avec la naissance de VFS Global, encouragée par les ambassades américaines et britanniques¹²⁸. Imitée dans un premier temps par des États européens en Inde et en Chine, la pratique de l'externalisation a connu, en quelques années, un essor spectaculaire. Plusieurs États de l'espace Schengen y ont recouru, avant même qu'elle soit encadrée par le

¹²⁶Nous avons réalisé huit entretiens individuels avec des demandeurs de visa Schengen, tous jeunes tunisiens. Un parmi eux a obtenu le visa (A.K.), alors qu'on a choisi tous les autres car ils ont vu leurs demandes refusées.

¹²⁷ Voir notamment les recommandations du Conseil européen à chaque État membre sur la base de l'évaluation de son application de l'acquis Schengen; Le rapport de la Cour des comptes, « L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter », Rapport public annuel 2017; Le rapport du sénat français, Éric DOLIGÉ et Richard YUNG, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat français sur la délivrance des visas, 29 octobre 2015; les articles: Marie-Laure Basilien-Gainche, « Sécurité des frontières et/ou protection des droits », Cités 2011/2 (n°46, p. 47-68; et Vincent Tchen, « Les ambiguïtés de la dématérialisation des procédures en droit des étrangers », Revue française d'administration publique, 2013/2 n°146, pp. 393-403.

¹²⁸ Federica INFANTINO, « La mise en marché de la frontière, un produit d'Etat. Compagnies privées et mise en oeuvre de la politique du visa Schengen », Gouvernement et action publique 2017/4 (N°4), p. 57.

droit européen. En effet, ce n'est qu'en 2009 qu'un règlement du Parlement européen et du Conseil¹²⁹ a tenté d'encadrer une pratique déjà prospère.

Le règlement énonce que le principe demeure le dépôt des demandes de visas directement auprès des représentations consulaires ou diplomatiques¹³⁰. Le recours aux prestataires de services externes n'est autorisé que si deux conditions cumulatives sont réunies. Il faut d'abord qu'il soit justifié par « *des circonstances particulières* » ou « *des raisons liées à la situation locale* », comme le fait que le nombre de demandeurs soit trop élevé pour assurer un service convenable, ou que ce soit nécessaire pour « *assurer une couverture géographique satisfaisante dans le pays tiers concerné*¹³¹ ». Mais ce n'est pas suffisant. La deuxième condition est que les diverses formes de coopération entre États membres (représentations limitées, colocalisation des représentations diplomatiques et consulaires, centres communs de dépôt des dossiers) s'avèrent inappropriées. Reprises peu après par le préambule du *Code des visas*, ces conditions ne sont vraisemblablement pas respectées. La généralisation spectaculaire du recours à l'externalisation en est la preuve. Si, en droit, l'externalisation doit être une option de dernier ressort et une exception au principe du dépôt direct, elle est aujourd'hui, de fait, la règle, sans que les États aient à la justifier. Ainsi, en 2014, 70% des demandes de visas ont été introduites via des prestataires de services externes¹³². Vu la croissance spectaculaire de l'externalisation, on peut penser que, aujourd'hui, le pourcentage est bien plus grand.

Certes, il est toujours possible, pour un demandeur de voyage, de déposer directement son dossier auprès des autorités consulaires. Mais cette information n'est pas systématiquement communiquée, en contradiction avec le *Manuel relatif à l'organisation des services des visas et à la coopération locale au titre de Schengen* établi par une décision de la Commission¹³³. Celui-ci dispose en effet qu'aussi bien le prestataire que le consulat doivent mettre à la disposition du demandeur les informations relatives aux frais de service à acquitter et à la possibilité de soumettre la demande directement au consulat¹³⁴. Or, aussi bien les autorités consulaires que les prestataires privés évitent souvent de mettre ces informations sur leurs sites web. En effet, un tour sur le site web de plusieurs ambassades montre qu'il n'y a aucune mention de l'option de déposer sa demande directement au consulat. La seule exception est le site web de l'Ambassade de France où il est indiqué que les deux options existent. Cependant, des témoignages concordants font observer que lorsqu'on appelle le numéro du consulat français pour prendre un rendez-vous, on est systématiquement dirigé vers TLS contact. Et sur le site de TLS contact Tunisie, nulle mention de la possibilité de dépôt auprès du consulat, ni même des frais de service, n'est mentionné

¹²⁹ Règlement (CE) N° 390/2009 du 23 avril 2009, JO L 131 du 28.5.2009, p. L.131-1.

¹³⁰ Article 1er du Règlement (CE) N° 390/2009, op. cit., p. L.131-5.

¹³¹ Ibid., p. L.131-6.

¹³² Commission européenne, Une politique des visas..., op. cit., p. 10.

¹³³ Décision de la Commission européenne du 11/06/2010, C(2010)3667 final.

¹³⁴ Ibid. p. 11.

à moins de commencer la procédure et de s'inscrire sur le site. Certes, les lacunes d'informations dans les sites des prestataires de services ne sont pas rares, mais le manquement à cette obligation-ci du *Manuel de procédure* peut ne pas résulter d'un simple oubli. Animés par une logique de profit, ces opérateurs ont intérêt à ce qu'un maximum de demandeurs de visas passe par leurs centres, et ne s'empressent pas, dès lors, pour informer leurs « clients potentiels » de l'existence d'une autre option moins onéreuse.

Certes, c'est à la charge des États membres de rappeler aux prestataires de service externes ces obligations. Mais dans ce marché juteux de la procédure de visa, les pouvoirs publics ne sont pas forcément en position de force. Bien que la démarche de l'externalisation suit les règles de la mise en concurrence¹³⁵, le marché est largement dominé par deux géants, VFS Global et TLS Contact¹³⁶. La croissance des activités de ces deux compagnies illustre d'ailleurs l'expansion du marché de l'externalisation. Précurseur (et toujours leader mondial) de la sous-traitance de la procédure de visa, VFS Global est passé d'un seul État client en 2005, à 25 en 2008, et 62 aujourd'hui (dont la quasi-totalité des États membres de l'espace Schengen) et ouvrant 2835 centres dans 141 pays¹³⁷. Quant à TLS Contact, filiale de TéléPerformance, on sait, fautes de données précises, que la France constitue son premier client, même si elle coopère aussi dans certains pays avec VFS Global. La concurrence est donc, de fait, très limitée, comme le constate la Cour des comptes française, pourtant très favorable à l'externalisation¹³⁸. Celle-ci constitue aux yeux des magistrats financiers français une « réforme réussie », car économe pour les finances publiques. Or, si l'externalisation est économe, c'est parce qu'elle minimise les dépenses et les recrutements dans les services consulaires, tout en faisant supporter les coûts supplémentaires de la gestion de la procédure par les demandeurs de visas.

B/ Un surcoût injustement supporté par les demandeurs de visa :

Les demandes de visas ne sont pas gratuites. A l'exception des cas d'exemption ou de réduction, chaque demandeur doit payer un montant fixé par le *Code* à 60€ au titre de « droits de visas ». Ce montant est le même pour tous les pays de la liste noire, peu importe le niveau de vie et les taux de changes. Converti en monnaie locale, le montant de 60€ risque ainsi de représenter, pour un demandeur de visa, bien plus que ce qu'il représente pour un européen d'un niveau de vie comparable. Et si le montant de 60€ peut paraître raisonnable, quand on le compare aux frais de visa pour les États-Unis d'Amérique ou le Royaume-Uni, respectivement de 160\$ (141€) et de 93 GBP (105€), il reste élevé par rapport

¹³⁵ Ce n'était pas le cas pendant les premières années du recours à l'externalisation. V. Cour des comptes, op. cit., p. 204 et s.

¹³⁶ Cour des comptes, « L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter », Rapport public annuel 2017, p. 188.

¹³⁷ D'après le site web de la compagnie : <https://www.vfsglobal.com/en/governments/milestones.html>

¹³⁸ Cour des comptes, « L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter », Rapport public annuel 2017, p. 188.

au coût réel de l'instruction des dossiers. En effet, selon un rapport du Sénat français, le coût réel de l'instruction d'un dossier de visa s'établit, en 2014, à 38,75€¹³⁹. Le montant forfaitairement fixé par le Code est donc, du moins pour le cas français, supérieur de plus de 50% au coût réel, dégagant ainsi une source de bénéfice pour les États européens. Le même rapport qualifie ainsi l'instruction des dossiers d'« *activité rentable pour l'administration* »¹⁴⁰. Pourtant, la Commission européenne propose aujourd'hui d'augmenter les droits de visas de 33%, pour atteindre 80€¹⁴¹. Cette augmentation permettra des ressources supplémentaires qui serviraient à « renforcer la sécurité »¹⁴².

La logique de rentabilité financière est loin de s'arrêter là. Le recours aux opérateurs privés pour la gestion de la procédure du visa se traduit, en effet, par des frais supplémentaires à la charge du demandeur de voyage. Encadrés par l'article 17 du *Code*, les « frais de service » doivent être « *proportionnés aux coûts engagés par le prestataire de services extérieur* » pour les tâches externalisées. Une condition rarement vérifiée, selon le rapport du Sénat français, qui admet que « *les postes consulaires s'intéressent relativement peu à la pertinence et à la proportionnalité du montant des frais de services facturés* »¹⁴³. Selon le même article, les « *États membres veillent à ce que les frais de services facturés à un demandeur correspondent bien aux services proposés par le prestataire de services extérieur et soient adaptés à la situation locale* ». Or, la Commission européenne admet elle-même l'impossibilité de respecter cette condition, puisque les contrats avec les prestataires de services externes sont souvent négociés et conclus à échelle centrale¹⁴⁴.

Le même article 17 fixe aussi une limite aux frais de service, qui est de 50% du montant (de droit commun) des droits de visas. Le coût total ne saurait ainsi dépasser 90€ - soit un peu moins du SMIG tunisien¹⁴⁵. Or, ce montant n'est pas remboursé en cas de refus de délivrance du visa. Seuls les « droits de visas » doivent être remboursés, et uniquement dans le cas où le dossier ne franchit pas l'étape de la recevabilité¹⁴⁶. Les frais de service ne peuvent, quant à eux, faire l'objet de remboursement. Ils sont d'ailleurs exigibles même pour les personnes bénéficiant d'une exemption des droits de visas.

¹³⁹ Éric DOLIGÉ et Richard YUNG, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat français sur la délivrance des visas, 29 octobre 2015, p. 16.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Commission européenne, Communiqué de presse, « La politique de l'UE en matière de visas : la Commission présente des propositions pour la rendre plus solide, plus efficace et plus sûre », http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1745_fr.html

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ibid, p. 20.

¹⁴⁴ European Commission, Commission staff working document, Evaluation of the implementation of Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and Council establishing a Community Code on Visas (Visa Code), Accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council A Smarter Visa Policy for Economic Growth {COM(2014) 165 final}.

¹⁴⁵ Salaire minimum interprofessionnel garanti, qui est de 379 Dt (113€) pour le régime de 48 heures, et de 324 Dt (96€) pour le régime de 40h.

¹⁴⁶ C'est à dire les (rares) cas où le dossier ne comporte pas un document de voyage, un formulaire et une photographie conformes aux conditions, ou que le consulat ne soit pas compétent pour recevoir la demande.

S'ajoutant aux droits de visas, les frais de service font que le coût d'un visa devienne une charge que beaucoup de voyageurs, qui peinent déjà à financer leur voyage, ne peuvent supporter. Il s'agit d'une « *discrimination économique pour les familles les moins aisées* », selon la section CGT du ministère des affaires étrangères¹⁴⁷. Le voyage en Europe devient ainsi une sorte de privilège des nantis. M.I., étudiant tunisien, indique par exemple qu'il a « *dû travailler la nuit dans un bar, pendant trois mois, pour pouvoir payer les frais de visas* ». Pourtant, le surcoût que représente les frais de service n'est pas très justifié, puisque le montant de 60€ suffirait pour couvrir non seulement les frais de l'instruction mais aussi les frais de la gestion de la procédure. L'externalisation de ce service public aurait donc pu être financée par les États européens. Ceux-ci préfèrent cependant faire des « *économies de personnel sur le dos des usagers* »¹⁴⁸.

Destinée à protéger le demandeur de visa contre la logique de profit, la limite légale des « frais de service » ne suffit pas à freiner l'appétit des opérateurs privés. En effet, ceux-ci ont souvent recours aux services optionnels pour accroître leur marge de profit. Ces services vont de la prise de photos, jusqu'à l'assurance voyage, en passant par la récupération du passeport pendant qu'il est instruit, ou sa restitution par courrier express. Le point commun entre ces services optionnels est leur surfacturation. Souvent, le demandeur qui craint de devoir attendre longtemps avant d'avoir un deuxième rendez-vous se trouve obligé de recourir à ces services même s'ils sont disponibles ailleurs à moindres coûts. Des fois, des services optionnels sont même facturés sans le consentement clair du demandeur de voyage. C'est le cas de la notification par SMS. Ainsi, A.K., étudiant, raconte comment VFS Global lui a facturé, sans recueillir son consentement, 7Dt500 supplémentaires pour une notification par SMS¹⁴⁹. C'est aussi le cas de M.L., enseignant chercheur, qui a même signalé l'abus dans une réclamation à l'Ambassade d'Allemagne, sans recevoir de réponse. La plupart des centres proposent aussi un « service premium », pour les demandeurs de visa les plus aisés. Ce service amélioré comprend un accueil confortable, un « *agent spécialement disponible pour s'occuper de la demande* » et assister le demandeur. On est donc face à un service public consacrant, de fait, une discrimination selon la richesse. Aux plus riches l'accueil chaleureux et l'assistance, et aux plus pauvres un « service minimum »¹⁵⁰.

En outre, les prestataires externes omettent souvent d'informer les demandeurs de visa sur les cas d'exemption. Ainsi, le cas des représentants d'organisations à but non lucratif participant à des séminaires ou des manifestations culturelles, sportives ou éducatives, prévu par l'article 16 du Code, figure rarement sur les sites web des prestataires, voire même des consulats. De même, les autorités consulaires et les opérateurs externes

¹⁴⁷ Explication du vote de la CGT lors de l'examen des avis formels, à la réunion du Comité technique ministériel du Ministère des affaires étrangères : <http://www.cgt-mae.org/7-et-8-novembre-reunion-du-Comite>

¹⁴⁸ Rachel KNAEBEL, « Privatisation des visas », *Plein droit* 2014/2 (n° 101), p. 9.

¹⁴⁹ Un SMS coûte 0,05 Dt en Tunisie.

¹⁵⁰ Rachel KNAEBEL, « Privatisation des visas », *op. cit.*, p.8.

manifestent très peu d'empressement pour pratiquer des exemptions facultatives. Ainsi, la Commission européenne a constaté que « *seul un faible nombre de demandeurs répondant potentiellement aux critères requis bénéficient effectivement d'une exemption* »¹⁵¹. Et si une exemption, légale ou facultative, est pratiquée, le visa délivré se limite strictement à la durée de l'objet du voyage, comme M.L. en a fait l'expérience. C'est donc la logique du marché, et non celle du service public, qui règne. Une logique qui ne reconnaît ni l'égalité, et encore moins la gratuité devant le service public. Une logique de profit, préférant vendre chèrement « l'assistance » pour les demandeurs financièrement aisés, plutôt que la donner à ceux qui en ont le plus besoin, parmi les catégories moins loties, moins lettrées, etc. De toute façon, tout semble indiquer que ces « gens-là » sont indésirables dans l'espace Schengen.

II. Le demandeur de visa traité comme un migrant potentiel indésirable :

Contrairement à la procédure de demande de visa gérée de plus en plus souvent par des opérateurs privés, l'instruction des dossiers se fait exclusivement par les services consulaires. Ceux-ci peuvent soit donner le visa, soit le refuser, ou à titre exceptionnel, délivrer un visa à validité territoriale limitée à un ou quelques États membres de l'espace Schengen. Les décisions de refus sont généralement liées aux justificatifs exigés du demandeur, source d'une discrimination sociale flagrante (A). Même l'obligation de motivation de ces décisions, considérée comme un acquis du *Code*, est loin de rétablir la justice et le respect des droits des demandeurs de visas (B).

1/ Les justificatifs comme moyen de « sélection par le porte-monnaie » :

Les décisions de refus de visas sont encadrées par l'article 32 du *Code*, qui indique huit cas justifiant le refus. Quasiment tous se rapportent aux justificatifs contenus dans le dossier. Ainsi par exemple des cas où le demandeur ne fournit pas « *de justification quant à l'objet et aux conditions du séjour envisagé* », ou ne fournit pas « *la preuve qu'il dispose de moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour, ou qu'il n'est pas en mesure d'acquérir légalement ces moyens* ». Le pouvoir des autorités consulaires ne se limite pas cependant à vérifier si le dossier contient tous les justificatifs demandés. Le *Code* leur permet en effet de refuser le visa dès lors qu'il « *existe des doutes raisonnables sur l'authenticité des documents justificatifs présentés par le demandeur ou sur la véracité de leur contenu, sur la fiabilité des déclarations effectuées par le demandeur ou sur sa volonté de quitter le territoire des États membres avant l'expiration du visa demandé* »¹⁵².

¹⁵¹ Commission européenne, Une politique des visas plus intelligente au service de la croissance économique, Rapport au Parlement européen et au Conseil, 01/04/2014, COM(2014) 165, p. 12.

¹⁵² Article 32 du *Code des visas*.

C'est dire l'importance des justificatifs dans la décision de délivrer ou pas le visa, ainsi que dans la procédure elle-même. Ils sont régis par l'article 14 du *Code*, qui en énumère quatre catégories pour la demande de visa uniforme, et renvoie à l'Annexe II pour la liste des justificatifs de chaque catégorie. Outre certaines lacunes et incohérences relevées par la doctrine¹⁵³, cette annexe pose un problème quant à sa longueur et sa complexité. Il suffit de se mettre à la place d'une personne peu lettrée pour pouvoir l'apprécier. En outre, le Code précise que la liste en question n'est pas exhaustive. C'est-à-dire que les autorités consulaires (et leurs prestataires de services) peuvent très bien exiger, en plus de ces documents, d'autres justificatifs. Ainsi, R.I., docteur en pharmacie, témoigne qu'on a exigé de lui une lettre de motivation pour un visa en Allemagne, qui lui a été d'ailleurs finalement refusé. Le même justificatif a été exigé des demandeurs de visas pour participer à un colloque « *alors que l'activité est déjà précisée dans la lettre d'invitation* », comme en témoigne M.L. Demander un visa Schengen devient ainsi comparable à postuler à un emploi ou à une formation académique, où l'on doit, en plus des papiers exigés, rédiger une lettre pour prouver sa bonne foi et sa sincérité. De plus, l'exigence de tant de justificatifs n'épargne même pas les demandeurs ayant déjà fait preuve de respect des visas Schengen qu'ils avaient obtenu par le passé. Pourtant, le *Code* autorise pour cette catégorie de demandeurs des assouplissements procéduraux, notamment quant à la présentation de documents justificatifs, qui sont assez peu appliqués par les services consulaires.

Mais le principal grief que l'on peut avoir face à cette liste de justificatifs est la discrimination sociale qu'elle opère. En effet, les justificatifs servent surtout à évaluer le risque migratoire que présente le demandeur de visa¹⁵⁴. Et comme le risque migratoire, que ce soit pour une population ou pour un individu, est souvent évalué en termes de pauvreté, la plupart des justificatifs visent la condition socio-économique du demandeur. Ainsi, les justificatifs prouvant la volonté de retour au pays de résidence comprennent, entre autres, une attestation d'emploi, une pièce attestant que le demandeur dispose de moyens financiers dans le pays de résidence, des relevés bancaires¹⁵⁵, ainsi que toute preuve de possession de biens immobiliers¹⁵⁶. Il est clair que les demandeurs financièrement aisés n'auront pas de mal à fournir de tels justificatifs, contrairement aux demandeurs pauvres. Les chômeurs sont ainsi des migrants potentiels, jusqu'à preuve du contraire. Les pauvres, qui n'ont pas de comptes bancaires assez étoffés et ne disposent pas de biens immobiliers ne sont pas désirables non plus. Ainsi, on opère à travers le visa une « *sélection implicite des étrangers par le porte-monnaie* »¹⁵⁷.

¹⁵³ Samir BEN HADID, op. cit., p. 114.

¹⁵⁴ Samir BEN HADID, op. cit., p. 112.

¹⁵⁵ Ce qui constitue une atteinte à la protection des données personnelles.

¹⁵⁶ Annexe II du Code communautaire des visas.

¹⁵⁷ Alexis SPIRE, « Faire payer les étrangers, l'avenir d'une vieille idée », *Plein droit* 2005/4 (n°67), p. 5.

Ces justificatifs ne servent pas uniquement à évaluer, au moment de l'instruction du dossier, le risque migratoire que présente une personne. Ils jouent aussi un rôle dissuasif qui n'est pas à négliger. Ainsi, les catégories de personnes incapables de fournir les justificatifs demandés, qui ne coïncident que trop avec les couches sociales les moins loties, renoncent tout simplement à demander le visa. Ils savent d'avance, en effet, que leurs chances pour l'avoir sont, sinon nulles, minimales. Le tri des étrangers selon la situation socio-économique ne commence donc pas au moment de l'instruction du dossier, mais bien avant. Le coût élevé de la procédure de visa ne peut, là aussi, que décourager davantage les demandeurs des classes populaires et moyennes. Motivée par l'objectif sacro-saint de lutte contre l'immigration irrégulière, cette situation frustrante pourrait, paradoxalement, encourager l'immigration irrégulière par la mer, avec les tragédies humaines qu'elle implique.

Que ce soit un objectif conscient ou pas, il est clair que les justificatifs exigés, ajoutés aux frais élevés, aboutissent à une « rationalisation » des demandes de visa. Certains papiers requièrent en effet de se déplacer physiquement à des administrations publiques ou privées pour les avoir, impliquant parfois même des personnes tierces, notamment les parents. Des papiers qui ne restent pas moins nécessaires pour avoir le visa. Ainsi, K.J., étudiante, a vu sa demande de visa touristique pour la France refusée parce que « *le dossier a été jugé incomplet car ne comprenant pas les relevés bancaires de [ses] parents* », bien qu'elle soit en situation sociale assez aisée. En effet, l'absence d'un seul justificatif signifie, souvent, le refus de la demande. Ces refus sont, à juste titre, mal vécus par les demandeurs, d'autant plus que les ressortissants européens peuvent, quant à eux, accéder au territoire tunisien avec une simple pièce d'identité. Et ces demandeurs malheureux ne trouvent pas consolation -ni justice- dans les garanties que prévoit le *Codedes visas* pour eux.

2/ Des garanties légales peu respectées dans la pratique :

Bien qu'il soit dominé par le souci de lutte contre l'immigration irrégulière, le *Code des visas* a comporté certaines garanties pour les demandeurs de visas. Certes, le visa n'est pas, contrairement à ce qu'une logique de droits humains aurait impliqué, un droit dont on ne saurait être privé qu'exceptionnellement. Les autorités consulaires peuvent en effet refuser le visa dès lors qu'elles doutent de la volonté du demandeur de quitter l'espace Schengen. Cependant, le *Code* prévoit une garantie importante pour les demandeurs, qui est celle de la motivation de la décision de refus. En effet, avant l'entrée en vigueur du *Code*, plusieurs lois nationales, comme le *Code des étrangers* en France, établissaient un principe de non-motivation des décisions de refus de délivrance de visas¹⁵⁸. Or, la motivation des décisions administratives est une garantie fondamentale. Non seulement elle permet au demandeur de comprendre les raisons du refus, mais elle force aussi l'administration, du moins théoriquement, à traiter les dossiers avec plus d'attention. Elle réduit donc la marge

¹⁵⁸ Code des étrangers, Article L211-2.

d'arbitraire. D'autant plus qu'elle est liée à un droit tout aussi fondamental, à savoir le recours juridictionnel. Ainsi, l'extension de l'obligation de motivation conduit normalement à encourager les recours et à enrichir le contentieux des refus de visas¹⁵⁹. Là aussi, le *Code des visas* comporte une avancée pour la situation légale des demandeurs de visas, en énonçant clairement le droit de recours contre les décisions de refus.

Or, ces garanties légales n'ont pas d'impact réel sur la pratique. La motivation des décisions de refus se limite en effet à cocher des cases dans un formulaire type figurant dans l'annexe VI du *Code*, qui correspondent aux cas de refus de visas de l'article 32. Parmi les demandeurs de visas malheureux que nous avons contactés, les motifs de refus invoqués par les services consulaires sont presque toujours les mêmes. Soit que les « *informations relatives à l'objet et aux conditions du séjour sont jugées pas fiables* », soit « *la volonté de quitter l'espace Schengen à l'expiration du visa n'est pas établie* », ou qu'il manque au dossier « *la preuve que l'on dispose des moyens de subsistance suffisants pour la durée du séjour* ».

Pourtant, les dossiers sont, d'après la plupart des demandeurs de visas interviewés, complets. C'est le cas de A.J., résident en médecine, qui était invité à participer dans un Congrès de médecine en France, mais à qui on a refusé le visa « *car le motif du séjour n'était pas fiable* », alors que « *l'invitation officielle figurait bien dans le dossier* ». D'ailleurs, il a « *refait sa demande, quelques jours après, avec exactement les mêmes papiers, et [il a] eu le visa* ». De même, les justificatifs de la volonté de retour dans les pays de résidence sont souvent invoqués, même si les dossiers comprennent la réservation de billet d'avion pour le retour. C'est le cas de C.A., « *invité tous frais compris dans un Congrès en Belgique* », de A.S., résidente en médecine et de M.I., étudiant et artiste, qui voulaient voyager en France pour du tourisme.

Ainsi, la motivation des décisions de refus ne semble pas garantir aux demandeurs une compréhension suffisante des raisons du refus. D'autant plus que ceux-ci, souvent, reçoivent leurs passeports des prestataires externes, et non des services consulaires aptes à leur expliquer davantage les raisons du refus. Ce qui fait que beaucoup de demandeurs ne savent pas ce qui manque dans leurs dossiers pour qu'ils soient acceptés. C'est le cas de A.E., étudiante, à qui on a refusé récemment un visa touristique pour la France, et qui, à peine quelques semaines après, « *ne se rappelle même pas des motifs du refus car ils étaient incompréhensibles* ». Telle que pratiquée aujourd'hui, la motivation des décisions de refus ne change pas grand-chose à la frustration des personnes concernées. Et visiblement, des décisions arbitraires continuent d'être prises.

¹⁵⁹ Claire SAAS, « Le refus de délivrance de visas fondés sur une inscription au Système Information Schengen, *Cultures & Conflits* [En ligne], 50 | été 2003, mis en ligne le 29 septembre 2003, consulté le 01 octobre 2016. URL: <http://conflits.revues.org/917> .

Autre avancée du Code, le droit de recours peine aussi à changer significativement la situation des demandeurs de visa. D'abord, cette obligation légale n'est pas respectée par tous les États membres, d'après l'évaluation conduite par la Commission européenne¹⁶⁰. En effet, le droit à un recours juridictionnel contre les décisions de refus n'est pas garanti par toutes les législations nationales. Certaines prévoient une commission administrative, d'autres des délais très courts ou des frais élevés¹⁶¹. Suite à un recours intenté par un demandeur de visa débouté en première instance par la justice polonaise, la Cour de justice de l'Union européenne a d'ailleurs rappelé que, si la nature et les modalités concrètes du recours relèvent de la compétence des États membres, ceux-ci doivent respecter l'exigence d'un recours effectif, et donc juridictionnel.¹⁶²

Ensuite, les demandeurs de visas renoncent le plus souvent à utiliser le droit de recours pour des raisons multiples. Certains préfèrent déposer une nouvelle demande, en l'étoffant éventuellement par davantage de justificatifs, plutôt que de se risquer dans une procédure juridictionnelle¹⁶³. C'est le cas de K.J., qui a présenté les relevés bancaires à l'origine du refus, et de A.J. qui a déposé une nouvelle demande avec les mêmes papiers. D'autres considèrent la procédure compliquée et/ou coûteuse, d'autant plus qu'elle fait suite à une procédure de demande de visa aussi compliquée que coûteuse. C'est le cas de A.O. et de A.S., qui a même parlé avec un avocat, mais qui a fini par renoncer « *car elle a déjà dépensé trop d'argent pour le visa* ». D'autres enfin, comme C.A., renoncent aussi bien à un recours qu'à une nouvelle demande parce que les billets d'avion sont déjà achetés et que le voyage ne peut être reporté. La perte financière des demandeurs de visas malheureux ne se limite donc pas aux frais de visas, ce qui accentue d'autant plus leur frustration.

Il apparaît ainsi que les garanties que prévoit le Code pour les demandeurs de visas ont peu d'impact dans la pratique. Le refus, quant à lui, est lourd de conséquences pour les demandeurs. Non seulement ils doivent renoncer à des voyages planifiés et on restreint leur liberté de circulation, mais on leur signifie qu'ils sont indésirables, peu dignes d'être acceptés dans l'espace Schengen. Le refus du visa est une expérience tragiquement vécue par la plupart des demandeurs. Or, outre ces conséquences immédiates, un refus risque probablement d'engendrer de nouveaux refus de visas, à cause de l'inscription obligatoire des refus dans le système d'informations sur les visas (VIS)¹⁶⁴.

¹⁶⁰ European Commission, Commission staff working document, Evaluation of the implementation of Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and Council establishing a Community Code on Visas (Visa Code), op. cit., p. 25

¹⁶¹ Ibid., p. 26.

¹⁶² CJUE, Arrêt du 13 décembre 2017 (Renvoi préjudiciel), Affaire C-403/16.

¹⁶³ European Commission, Commission staff working document, Evaluation of the implementation of Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and Council establishing a Community Code on Visas (Visa Code), op. cit., p. 26.

¹⁶⁴ Il s'agit d'un système d'échange de données sur les visas entre les États Schengen, régi par le Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur

Bien que le Code dispose dans son article 21 qu'« *un refus de visa antérieur n'entraîne pas a priori le refus d'une nouvelle demande* » qui doit être « *examinée sur la base de toutes les informations disponibles* », la pratique montre le contraire. En effet, aussi bien les services consulaires que les prestataires de service externes indiquent aux demandeurs de visa précédemment refusés que leurs chances sont minimes, et qu'ils feraient mieux de s'adresser d'abord au consulat à l'origine du premier refus. C'est le cas de C.A., qui a été invité par les services consulaires portugais à « *demandeur le visa pour la Belgique d'abord* », vu le refus qu'il a essuyé quelques mois plus tôt. De même, A.S. a pensé à refaire une demande de visa Schengen pour l'Italie, après le refus français, avant de renoncer car « *on lui a dit qu'il sera automatiquement refusé* ». A.O., quant à elle, a été prévenue par les services consulaires hongrois que l'examen de sa demande « *allait prendre beaucoup de temps, suite au refus français* ». Ainsi, il est clair que, dans la pratique, un refus d'un visa Schengen minimise les chances du demandeur d'avoir le visa une autre fois. Une personne jugée, même à tort, indésirable par les services consulaires d'un État membre risque fort de l'être aussi, pendant les cinq années suivantes, à chaque fois où elle demande un visa Schengen d'un autre Etat membre. A l'opposé, une personne qui a eu un visa Schengen, et respecté ses conditions durant son voyage, ne garantit nullement que sa prochaine demande sera concluante. Plusieurs des demandeurs que nous avons interviewés en ont fait l'amère expérience¹⁶⁵.

—

La situation des demandeurs de visas ne semble pas émouvoir les institutions européennes et les États membres de l'espace Schengen. Ce qui compte le plus, c'est que « *l'objectif global de lutte contre l'immigration irrégulière est généralement considéré comme atteint* »¹⁶⁶. Mais à quel prix ? Les statistiques des taux de refus montrent, certes, un taux global de refus de visas Schengen qui n'est que de 8,2%¹⁶⁷. La plupart des demandeurs obtiennent donc le visa souhaité, même si cela varie considérablement d'un pays de la liste noire à un autre¹⁶⁸. Mais ces froides statistiques cachent des calvaires individuels vécus par les personnes qui désirent voyager en Europe. Combien de personnes ont dû renoncer à demander le visa, se sentant d'emblée exclues par les justificatifs exigés ? Combien de demandeurs ont peiné à financer les frais de visas, rien que pour assurer la marge de profits des services consulaires et des prestataires externes ? Combien de demandeurs de visas ont été injustement privés de leurs droits, de personnes désireuses de voyager en toute légalité,

les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS) (JO L 218, 13.8.2008, p. 60).

¹⁶⁵ C'est le cas de A.J. et de A.O., qui avaient déjà des visas Schengen, et ont vu leurs demandes de visas refusées pour des motifs pas du tout convaincants pour le premier, même pas intelligibles pour la seconde.

¹⁶⁶ Commission européenne, Une politique des visas..., op. cit., p. 7.

¹⁶⁷ Ces statistiques sont disponible via ce lien : https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en#stats

¹⁶⁸ Ainsi, les taux de refus vont de 0% et 1% dans plusieurs pays développés, à 52,5% au Nigeria. La Tunisie se classe à la 123ème position avec 16,5% de refus.

traitées en indésirables ? Combien de rêves brisés, et de projets individuels sacrifiés sur l'autel de l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière ?

Tout en concrétisant une liberté de circulation entre pays européens, l'espace Schengen a érigé une frontière extérieure de plus en plus surveillée, de plus en plus difficile à franchir, de plus en plus discriminatoire. « *La seule frontière que trace l'Union européenne est celle de la démocratie et des droits de l'homme* », lit-on dans la déclaration du sommet européen de Laeken en 2001¹⁶⁹. Cette déclaration portait sur... « *l'avenir de l'Union européenne* ». Ledit avenir nous a plutôt montré une autre frontière, bien plus réelle, dans laquelle démocratie et droits humains importent peu devant les objectifs d'ordre sécuritaire, migratoire, et économique.

¹⁶⁹https://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/26/a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55/publishable_fr.pdf

Bibliographie:

Ouvrages:

Samir BEN HADID, Le statut des étrangers dans le droit de l'Union européenne, CPU, Tunis, 2016.

Articles:

Gérard BEAUDU, « L'externalisation dans le domaine des visas Schengen », Cultures & Conflits [En ligne], 68 | hiver 2007, mis en ligne le 19 mai 2008, consulté le 09 octobre 2018. URL : <http://conflits.revues.org/5793> ;

Andrew CROSBY et Andrea REA, « La fabrique des indésirables », Cultures & Conflits [En ligne], 103-104 | automne/hiver 2016, mis en ligne le 20 décembre 2016, consulté le 09 octobre 2018. URL : <http://conflits.revues.org/19357> ;

Federica INFANTINO, « La mise en marché de la frontière, un produit d'Etat. Compagnies privées et mise en oeuvre de la politique du visa Schengen », Gouvernement et action publique 2017/4 (N°4), pp. 51-73;

Rachel KNAEBEL, « Privatisation des visas », Plein droit 2014/2 (n° 101), pp. 7-9;

Claire SAAS, « Le refus de délivrance de visas fondés sur une inscription au Système Information Schengen », Cultures & Conflits [En ligne], 50 | été 2003, mis en ligne le 29 septembre 2003, consulté le 09 octobre 2018. URL : <http://conflits.revues.org/917>

Alexis SPIRE, « Faire payer les étrangers, l'avenir d'une vieille idée », Plein droit 2005/4 (n°67), pp. 3-5.

Serge WEBER, « L'Europe discrimine à ses frontières », Revue « Projet », 2009, pp. 6-13.

Rapports et documents officiels:

Commission européenne, « Une politique des visas plus intelligente au service de la croissance économique », Rapport au Parlement européen et au Conseil, 01/04/2014, COM(2014) 165;

Commission européenne, Commission staff working document, Evaluation of the implementation of Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and Council establishing a Community Code on Visas (Visa Code), Accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council A Smarter Visa Policy for Economic Growth {COM(2014) 165 final};

Commission européenne, Communiqué de presse, « La politique de l'UE en matière de visas: la Commission présente des propositions pour la rendre plus solide, plus efficace et plus sûre », http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1745_fr.html;

Cour des comptes, « L'externalisation du traitement des demandes de visa à l'étranger : une réforme réussie, un succès à conforter », Rapport public annuel 2017,

Éric DOLIGÉ et Richard YUNG, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat français sur la délivrance des visas, 29 octobre 2015.