Les pratiques quotidiennes de la coopération consulaire

Elspeth Guild, Didier Bigo

▶ **To cite this version:**

Elspeth Guild, Didier Bigo. Les pratiques quotidiennes de la coopération consulaire. Cultures & conflits, 2003, 49, pp.96-123. 10.4000/conflits.936 . hal-01018155

HAL Id: hal-01018155

https://sciencespo.hal.science/hal-01018155

Submitted on 3 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Cultures & Conflits
49 (printemps 2003)
La mise à l'écart des étrangers. (1/2)

Elspeth Guild et Didier BIGO

5) Les pratiques quotidiennes de la coopération consulaire

Avertissement
Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.
Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.
Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique
Elspeth Guild et Didier BIGO, « 5) Les pratiques quotidiennes de la coopération consulaire », *Cultures & Conflits* [En ligne], 49 | printemps 2003, mis en ligne le 29 septembre 2003, consulté le 05 juin 2014. URL : http://conflits.revues.org/936

Éditeur : Centre d'études sur les conflits
http://conflits.revues.org
http://www.revues.org

Document accessible en ligne sur :
http://conflits.revues.org/936
Document généré automatiquement le 05 juin 2014. La pagination ne correspond pas à la pagination de l'édition papier.
Creative Commons License

Elspeth Guild et Didier BIGO

5) Les pratiques quotidiennes de la coopération consulaire

Pagination de l'édition papier : p. 96-123

5) Les pratiques quotidiennes de la coopération consulaire

1 Le groupe qui définit et constitue l'appréciation de la menace à l'échelle des individus particuliers pour l'Europe dans son ensemble, est ce réseau de fonctionnaires locaux et de fonctionnaires policiers de liaison détachés dans certaines ambassades et consulats dont la sociographie reste encore à faire. C'est lui qui établit, en fonction des circonstances locales, les règles de vérification des justificatifs liés à la demande de visa.

2 On pourrait penser que ce groupe de fonctionnaires arbitrera en équité entre le désir de la personne de voyager et les intérêts des gouvernements receveurs de façon à éviter d'accueillir des terroristes, des criminels et délinquants ou des migrants déjà illégalement entrés sur le territoire européen mais en ouvrant la porte aux touristes, aux personnes qui rejoignent leurs familles ou visitent leurs amis. Mais, il faut bien voir que ce réseau de fonctionnaires appartenant à différents consulats a l' intérêt immédiat d'obéir aux recommandations des autorités centrales des pays d'arrivée et de s'aligner sur les recommandations les plus dures plutôt que de tenir compte des demandes des individus des pays de départ. La balance est inégale entre l'individu qui demande à partir et le poids des autorités des pays d'arrivée. En aucun cas l'agent ne peut être un médiateur. Il ne prendra la défense de l'individu qu'en son for intérieur mais, en cas de doute, il appliquera sans trop d'état d'âme les règles les plus rigoureuses en refusant le visa comme on le lui prescrit[1].

3 Le face à face avec un agent semble ainsi *a priori* déterminant, mais, on va le voir, ce sont d'autres personnes, (derrière les guichets et à distance de la détresse d'être bloqué) qui décident et selon des critères laissant peu de place aux argumentaires spécifiques que chaque individu cherche à faire valoir pour montrer qu'il veut simplement voyager et non s'installer illégalement.

4 Cette déconnexion entre les fonctionnaires que l'on rencontre, avec qui l'on discute et ceux qui décident sur papier, sur dossier standardisé à travers les critères douteux des instructions consulaires communes est sans doute le plus grand déclencheur des petites tragédies permanentes que provoquent le système des visas sur le plan humain.

5 Elle joue encore plus que l'idéologie de ces instructions consulaires et les rhétoriques gouvernementales de mise à l'écart des étrangers. Elle s' alimente de ces dernières pour justifier ces mises en fiches des demandeurs de visas et les soi-disant critères collectifs permettant de refuser un visa à un individu appartenant à un groupe visé au nom du nombre de demandes et de la vitesse d'instruction.

6 Mais ceci détruit le principe même de l'individualité de la justice, de l' équité d'une décision. L'univers des pratiques va ainsi encore au-delà de ce que les textes indiquent et le parcours du requérrant est en permanence un jeu aléatoire de rencontres avec des individus interprétant différemment les mêmes textes, allant parfois de la facilité déconcertante au cauchemar kafkaïen du procès, de l'humiliation, de la suspicion sur ce que l'on est au-delà même des papiers présentés et de la dévalorisation des identités dont les individus sont encore fiers[2]. Les entretiens publiés dans ce numéro valent bien plus que toute théorisation sur ce point. Ils montrent cet univers quotidien des petites humiliations et du sentiment d'injustice que développent les pratiques de délivrance des visas.

7 Nous avons essayé d'obtenir des données significatives sur la comparaison des pratiques consulaires, mais, ne serait-ce qu'au sein d'un seul pays donné, ceci est impossible. Refus d'information, dénégation des pratiques les plus visibles avec un cynisme flagrant ont été de mise chez les officiels les plus gradés. Mais les témoignages des personnes à qui on a refusé le visa s'accumulent, les journalistes commencent des enquêtes, les chercheurs ne

sont plus dupes. Le système fonctionne mal, mais à quelle ampleur ? Cela reste encore à déterminer[3]. Les indications recueillies en Bulgarie ou en Inde peuvent pour l'instant servir de base mais elles sont peu systématiques[4]. D'autant que, venant d'autres lieux, des informations contradictoires circulent. Certaines font penser que dans un effort de rationalisation, des statistiques comparatives existent mais sont confidentielles. D'autres, qu'elles n'existent pas et ne sont en aucun cas une priorité au sein de la multitude des activités des consulats.

8 Pour analyser ces pratiques nous allons suivre le cheminement de la demande de visa :

9 1) Quelles sont les démarches nécessaires pour obtenir un visa pour un individu ? Est-ce facile ou décourageant ?

10 2) Quels sont les agents au sein du consulat qui interviennent dans la gestion de la demande ? Quels sont les liens entre le consulat, l'ambassade, et les autorités centrales nationales ? A la fois sur le plan technique et en termes de prise de décision. Comment les ministères centraux (MAE et MI ou MJ) se partagent le travail ?

11 3) Comment « l'unionisation » des délivrances de visas change la verticalité des relations entre consulat et autorités centrales nationales en horizontalisant la coopération entre consulats des différents pays de l' Union ? Quelles sont les pratiques de la coopération consulaire informelle et formelle ? Nous discuterons de l'interaction entre la verticalisation et l'horizontalisation avec le fait que les consulats sont parfois dépendants dans leur décision d'autres autorités centrales nationales que les leurs - c 'est le cas avec l'annexe 5b en particulier. Nous verrons que ceci repose sur le fait que la confiance entre les administrations n'est pas assez forte pour « compenser » la peur de l'arrivée de certains groupes « indésirables ». Le manque de confiance à l'égard des partenaires l' emporte sur la volonté de se présenter comme un groupe uni de pays dès que l 'on touche aux catégorisations pratiques des indésirables.

12 4) Après avoir vu la question de l'obtention du visa, nous reviendrons sur les pratiques de contrôle existant entre la délivrance du visa et l'entrée sur le territoire en discutant plus rapidement l'intervention des compagnies aériennes, la privatisation de certains contrôles et le rôle de la police aux frontières à l'entrée sur le territoire.

L'obtention du visa

13 *Les démarches nécessaires*

14 (i) visite au consulat

15 Lorsqu'un individu désire se rendre au consulat pour une démarche de demande de visa, il peut soit le faire individuellement, soit passer par une agence de voyage.

16 Lorsqu'il le fait individuellement, il lui faut souvent se rendre au consulat pour connaître le type de visa qu'il peut obtenir, la liste des papiers nécessaires et les précisions sur les horaires d'ouverture.

17 Faute de personnel, dans nombre de consulats on ne répond pas au téléphone concernant les demandes de visas et peu de consulats sont équipés d'un site web permettant de se renseigner avant un premier déplacement. Les horaires d 'ouverture sont souvent très brefs et varient selon les types de visas. Pour les visas diplomatiques, la logique est la souplesse. Il en va de même à un moindre degré pour les visas des personnalités et des entrepreneurs qui peuvent avoir un visa à entrées multiples. Pour les autres visas, la logique est celle de la suspicion de fraude. Nous ne rentrerons pas ici dans le détail des régimes de circulation et nous concentrerons sur le visa individuel de court séjour.

18 Pour beaucoup de demandeurs et d'avocats, c'est ici, dans cette toute première étape que souvent les individus se découragent[5]. Il leur faut venir à plusieurs reprises. Pour des personnes habitant hors des grandes villes, cela coûte cher et encourage la corruption juste pour obtenir un ticket d'entrée plus rapide. D'après des associations et quelques collègues anthropologues, sur dix personnes faisant la queue aux consulats des pays de l'Union en Côte d' Ivoire, seules trois en mars 2001 ont eu assez de constance et d'argent pour présenter un dossier complet. Dans certains pays, faire la queue pour un visa devant un consulat de l'Union, c'est aussi savoir que l'on est surveillé par la police politique du pays. Ce fut le cas ostensiblement au Togo mais aussi plus discrètement en Côte d'Ivoire. Une logique de dissuasion joue ainsi afin de limiter le nombre de demandes, contre ou avec l'assentiment du consulat.

19 Une fois la liste des papiers connue, il faut pouvoir se les procurer, ce qui suppose souvent du temps, et fréquemment de l'argent - les relevés bancaires sont payants, les certifications et les traductions de documents officiels aussi. La liste des documents demandés varie d'un consulat à un autre, y compris au sein d'un même pays. La coopération consulaire locale est censée restreindre les divergences entre les listes de documents demandés, mais les législations nationales exigent des « assurances » différentes de la part des requérants. Dès lors une harmonisation complète est illusoire.

20 Les individus qui ont à déposer des demandes se plaignent des conditions d' accès, des horaires, des allers-retours fréquents qui leur sont imposés pour documents insuffisants et de la variation des exigences selon les personnes de l'accueil, certaines semblant plus souples que d'autres. Le personnel consulaire affecté au visa se plaint quant à lui d'être souvent en nombre insuffisant par rapport à la tâche.

21 Parfois, il y a plus de deux mois d'attente entre la première visite et la possibilité de constituer un dossier complet à cause de la lenteur des banques à donner les relevés nécessaires ou au coût des traductions, voire à la nécessité de se procurer des devises étrangères. Après cela joue le temps de traitement par les autorités consulaires, ce qui suppose des délais de quatre voire cinq mois avec parfois une réponse qui intervient après la date de visite qui était planifiée.

22 Autres cas de figure, si l'individu passe par une agence de voyage, il a finalement plus de chances d'obtenir son visa lorsque l'agence a l'habitude de travailler avec le consulat. Dès lors, celle-ci se charge de réunir les documents nécessaires. Cela peut très bien se passer ou alors cela peut engendrer des risques de fraudes organisées. Ainsi, par exemple, des agences de voyage à Kiev sont soupçonnées par les Français d'organiser des fraudes aux visas alors que les Allemands n'acceptent que le traitement des dossiers par ces agences. Cette question du passage par les agences de voyage montre le dilemme pratique entre les impératifs de rapidité et de relations commerciales d'une part et ceux de sécurité d'autre part. L'arbitrage entre sécurité et ouverture au tourisme, ou nécessité d'activités commerciales concernant de toutes petites entreprises et des individus, n'est pas le même selon la structure économique des pays, selon qu'ils sont frontaliers ou non avec un pays soumis à visa ou non, selon le poids respectif des ministères la Justice et de l'Intérieur en relation avec ceux de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme.

23 *(ii) Réception et traitement du dossier au sein du consulat*

24 Si l'on analyse maintenant la démarche qui est suivie par les agents consulaires en termes de délivrance des visas, on remarquera que le fonctionnaire consulaire au guichet qui reçoit la demande est loin d'être en position discrétionnaire. Non qu'il n'ait pas à l'égard du demandeur un très large pouvoir d'appréciation pour l'acceptation ou le refus de visa, mais parce que la décision d'octroi ou de refus de visa mobilise un large appareil administratif couplant l'ambassade, les autorités centrales nationales des ministères des Affaires étrangères et des ministères de l' Intérieur et même des autorités centrales étrangères d'autres pays de l' Union.

25 Ceci est souvent mal compris par le demandeur dans le face à face qu'il a avec un seul agent consulaire, mais ce dernier est rarement le responsable de la décision ; en revanche comme les agents au guichet le disent eux-mêmes, ils n'acceptent pas l'impolitesse et refusent de comprendre la colère, l'angoisse de ceux qui ont attendu des heures, des jours pour passer car « ce n'est pas notre faute ». « *En cas d'impolitesse, je marque le document pour qu'il soit refusé* », nous a-t-on dit. Mais le réel pouvoir du guichet est limité dans les nombreux consulats qui ont du personnel spécialisé et en particulier dans les pays qui ont choisi d' envoyer des fonctionnaires policiers dans leurs consulats.

26 En effet, les administrations centrales doutent elles-mêmes de la formation et de la compétence de ces divers fonctionnaires pour apprécier la « bonne foi » des requérants. Ils n'ont guère de cours de formation spécifiques et on peut se demander s'ils sont ou non sensibles aux risques de discrimination entre villes et villages, entre groupes ethniques et linguistiques, entre genres.

27 On place alors la décision dans les mains de fonctionnaires « à distance » du demandeur, à l'écart du guichet et des plaintes et explications humaines qui perturbent le rendement administratif.

28 Ce système s'explique dans la mesure où certains pays de l'Union se refusent à ce que le traitement des demandes de visas soit fait auprès d'agents consulaires qui seraient des employés issus de la population locale. Ils exigent que seuls des fonctionnaires ayant la nationalité du consulat traitent ce sujet. On suppose que cela limite les possibilités de corruption ou tout simplement de souplesse de la part de l'agent consulaire. Ainsi, lors de nos entretiens, on nous a dit que pour les consulats français « *la décision ne doit jamais être prise par un agent recruté localement. C' est la règle. Le recrutement local est certes tributaire de la nécessité linguistique, mais le rôle de ces agents locaux s'arrête à la réception de la demande afin d'éviter toute tentative de corruption ou les problèmes de pression. Ensuite la demande est transmise à un agent titulaire. Les agents au guichet n'ont donc aucun pouvoir. Autrement, on fait tourner les titulaires pour éviter là aussi la corruption* ». Seulement, d'autres consulats ne font pas cette distinction. C'est plutôt une spécificité française, semble-t-il. La tâche d'accueil est souvent ingrate et suppose une bonne connaissance de la langue ou des langues parlées dans le pays. Dès lors, certains consulats ont des options plus « pragmatiques » dans le choix des agents consulaires. Il y a, par ailleurs, beaucoup de personnes ayant la double nationalité travaillant dans les consulats, la séparation est alors bien ambiguë, la frontière bien floue.

29 De plus faut-il rappeler que la relation exacte entre nationalité et facilité de corruption est loin d'être établie, malgré les assomptions des responsables de sécurité. La règle générale de la coopération consulaire entre pays de l'Union est donc que les agents traitant les visas soient de la nationalité d'un pays membre de l'Union mais les exceptions sont fréquentes.

30 *Le traitement de la demande*

31 (i)L'entretien avec l'agent consulaire

32 L'agent consulaire reçoit la plupart du temps, mais non pas systématiquement, le demandeur d'un visa pour un entretien afin de vérifier avec lui la validité des pièces déposées et pour l'interroger plus en détail sur les motifs du voyage et du séjour. Il vérifie les adresses ou la profession tant du demandeur que de ceux qui sont censés l'accueillir, avec parfois des excès de zèle[6]. Par exemple, en Bulgarie, comme le signale Elena Jileva, un agent consulaire italien a demandé à une chanteuse d'opéra qui allait à un concours organisé à Fiezole près de Florence de chanter devant lui afin de juger de sa qualité artistique. Et depuis notre enquête initiale, nous avons entendu en racontant cette anecdote, plusieurs témoignages confirmant ce genre de pratique (en particulier avec les artistes ?).

33 Si l'entretien personnel avec le demandeur devrait être systématique, il y a des dérogations pour les personnalités, les groupes. Le contrôle des passeports et des visas se fait alors au retour. Il y a aussi le biais des agences de voyage que nous avons évoqué.

34 Concernant la liste des justificatifs, des responsables français nous ont donné la réponse suivante lors d'un entretien : « *Le demandeur doit être en mesure de prouver qu'il a des ressources suffisantes. Pour les montants de référence, c'est l'annexe 7 de l'ICC. Il serait souhaitable qu' il y ait une liste de justificatifs communs, d'harmoniser la liste toujours afin d'éviter le 'visa-shopping'. Le demandeur doit justifier qu'il a les moyens de son rapatriement. Pour cela la démonstration du billet de retour est bon indice. Il y a aussi le choix d'une compagnie aérienne sérieuse ; c' est un indice de fiabilité d'autant plus que l'on a connaissance d'une série de compagnies aériennes plus sensibles que d'autres. Bon, il ne s'agit pas non plus de privilégier la compagnie nationale dans l'idée d'une relance économique ! En définitive, le premier critère c'est le niveau de pauvreté et le montant de référence c'est environ 300,00 francs par jour* » et face à l'étonnement sur *la création d'une grille de pauvreté,*un autre interlocuteur a répondu *:* « *On a un montant de référence général. Si les ressources sont suffisantes en fonction de l'objet et de la durée du séjour, il n'y a pas de problème. Mais, dans les pays à forte pression migratoire, le plafond de ressources est une cause de refus de visa* ». On mettra ceci en parallèle avec l'arrêt du Conseil d'Etat El Abd[7].

35 *(ii). Le rôle des attachés de sécurité dans le traitement de la demande de visa*

36 Après avoir vérifié que le requérant a remis les pièces nécessaires -dont la liste varie d'un pays à l'autre - l'agent consulaire va commencer par interroger les attachés policiers d'ambassade, là où il en existe, afin de vérifier si le requérant n'est pas connu des services de police du pays où il compte se rendre, ou inscrit au SIS par des services d'autres pays membres de l'Union. L'attaché

d'ambassade consultera le SIS et les fichiers nationaux et rendra un avis. En règle générale, l'inscription au SIS vaut refus de visa. L'attaché police - en France sous la responsabilité du Service de coopération technique internationale de police (SCTIP) - va d' abord vérifier les motifs de la visite en procédant à des contrôles concernant le sérieux des allégations de la visite. Par exemple, une invitation à un festival dont les dates sont dépassées, une invitation adressée à quelqu'un d'autre et dont on a falsifié le nom. L'attaché peut aussi dans certaines circonstances s'adresser aux autorités locales du pays pour en savoir plus sur le requérant, et c'est ce qui explique la volonté des pays de l'Union de limiter les possibilités de demande de visa depuis un pays tiers. Le rôle de l'attaché police d'ambassade est nous a-t-on dit d' aider les agents consulaires qui ont parfois un certain manque de formation - entre autres, parce que les rotations entre services empêchent souvent une connaissance approfondie des procédures. Il aide à détecter les faux documents ou les fausses pièces justificatives - mais il a été impossible lors de cette enquête d'obtenir des chiffres crédibles sur le pourcentage de faux ayant contribué à la décision de refus. De très nombreuses réunions ont été montées ces dix dernières années autour des questions de faux visas, faux passeports et des réseaux informatiques de type FADO, en sus de celui d'Interpol, ont été constitués.

37 Signalons que le SCTIP était présent en juillet 2001 via ses 62 attachés dans 93 pays, mais que ce type de service n'a pas d'équivalent exact dans les autres pays de l'Union. Les pays où le SCTIP est présent sont ceux qui sont censés produire des flux transnationaux de personnes importants. C'est le cas des pays à flux migratoire mais aussi - et c'est plus problématique si on assimile cette situation à un risque migratoire - à des pays en conflit dont proviennent de nombreux demandeurs d'asile. Il ne faudrait dès lors pas que cela puisse être une difficulté supplémentaire pour ces derniers de fuir les persécutions. Il faudrait au contraire renforcer la formation des agents du SCTIP aux droits de l'homme et aux droits des réfugiés, à l'instar de ce qui se passe au Royaume-Uni où un nouveau service vient d'être créé, le Joint Entry Clearance Unit (JECU) qui fait le lien entre le Home Office et le Foreign and Commonwealth Office. Le JECU permet au Home Office qui n'était compétent qu'à l'intérieur des frontières d'avoir des hommes au sein du JECU (86) placés en soutien pour le contrôle des visas des 318 agents consulaires envoyés par le FCO dans les consulats britanniques[8].

38 Les autres consulats européens laissent une marge de manouvre plus grande à l'agent consulaire de guichet, en procédant à des formations à la sécurité plus développées. Il existe bien des attachés de police dans les consulats allemands, italiens, espagnols, mais le cadre de leur mission est rarement aussi lié à la gestion du « risque migratoire ». Ils n' interviennent que très ponctuellement. A première vue, le partage des tâches entre l'agent consulaire et l'attaché de police semble différent entre les consulats français, britanniques et les autres. Le souci de sécurité par rapport à l'immigration est-il plus fort en France, c'est en tout cas ce que pensent les fonctionnaires des autres pays membres de l'Union, certains comme les Pays-Bas le trouvant « exagéré », alors que d'autres comme l'Espagne en font un modèle.*(iii) Lien avec les Autorités centrales nationales*

39 L'agent consulaire ou l'attaché de police va, dans la plupart des cas, interroger ses autorités centrales nationales pour savoir si le demandeur est connu des services de police de leur pays ou d'un autre pays membre. Cela se fera entre autres par le SIS, mais aussi par la consultation des autorités centrales du ministère de l'Intérieur ou/et du ministère des Affaires étrangères. Le lien entre les consulats et les autorités centrales nationales varie d'un pays à l'autre. Il en va de même de l'autonomie de l' agent consulaire.

40 Pour certains pays, le lien passe par l'envoi de cédéroms ou par l'Internet non sécurisé, et les agents consulaires reçoivent une actualisation tous les trois mois, ce qui signifie que la base SIS - au minimum la base nationale de l'article 96 - circule beaucoup, quand ce n'est pas des copies des autres bases nationales ![9] L'échange de cédéroms pose, outre les questions de risque de vol, la question du lien entre les consulats et leur autorité centrale nationale. Ainsi, par défaut de contact, selon les Français, la Grèce a octroyé 70 visas à des gens inscrits au SIS dans son consulat en Algérie. Concernant la France, le lien entre les autorités centrales nationales et les consulats est plus fort. Il existe un réseau sécurisé nommé Réseau Mondial Visa (RMV) qui est un réseau informatique reliant à l'administration centrale les différents

postes consulaires, sauf la Russie. Ceci centralise et verticalise les informations en limitant les possibilités de marge de manouvre locale.

41 Mais en parallèle, il existe aussi tout un système de communication informatique entre les différents partenaires suivant des formulaires normal isés, c'est le réseau de consultation Schengen (RCS) qui a été défini comme un système de transit des demandes de consultations des partenaires du réseau Schengen, ce qui connecte le consulat non seulement aux fichiers centraux nationaux mais aussi aux demandes des partenaires. De plus, avec le nouveau RMV, le RMV2, tout le monde aura un accès direct au SIS, en version intégrale - et non plus limitée à l'article 96. Pour certaines nationalités dites sensibles, il y a de plus toujours consultation du RCS et obligation de réponse car, après 7 jours, l'absence de réponse vaut acceptation. Les autorités locales sont ainsi un peu plus investies dans les décisions étant donné que techniquement elles ont accès aux informations, mais *de facto*, dans tous les cas sensibles, ce sont les autorités centrales qui prennent la décision d'obtention ou de refus.

42 Ce sont ces autorités centrales qui prendront souvent la décision de refus de visa en fonction de certains critères liés à la vision de la sécurité du pays - sécurité nationale ou « risque migratoire ». Seulement, elles le font parfois sans contact avec la personne et à partir de critères généraux. Certains agents consulaires se plaignent d'ailleurs de n'avoir lors de l'entretien qu'à annoncer une décision de refus qu'ils n'ont pas prise.

43 Qu'en est-il *in fine* des relations entre agents consulaires, et autorités centrales nationales ? Qui a l'impact le plus significatif sur la décision ? Il semble que si l'on cherche à homogénéiser l'octroi des visas via l' autorité nationale avec des critères s'appliquant à tous les consulats nationaux, cela suppose une grille quasi automatique qui limite les possibilités de discussion entre les autorités consulaires des divers pays de l'Union, et cela va à l'encontre de la coopération locale qui est prônée dans l'instruction consulaire commune.

44 Inversement, si l'on crée une coopération sur place entre les autorités consulaires des divers pays membres, on est obligé de leur accorder plus de souplesse d'interprétation pour tenir compte des désirs des autres pays membres de l'Union à l'égard du pays tiers, au cas par cas ou pour une certaine catégorie de personnes. Et dès lors la meilleure coordination locale entre les pays de l'Union joue à l'encontre de la coordination verticale nationale entre les consulats et leur ministère.

45 Il y a donc tension entre la coopération verticale nationale et la coopération horizontale entre les pays membres à l'échelle locale. Cette tension joue sur l'architecture du système et, à l'heure actuelle, le renforcement de la collaboration horizontale entre les pays membres pousse les gouvernements à renforcer la collaboration verticale pour ne pas « perdre le contrôle ».

46 *La collaboration consulaire, une « unionisation » des délivrances de visas ?*

47 (i) Les pratiques quotidiennes de la coopération consulaire locale : des listes demala fide *?*

48 Les consulats ne travaillent pas de manière isolée. C'est là l'essentiel de ce que l'on appelle la coopération consulaire locale entre les pays de l' Union. Comme en attestent plusieurs entretiens, la coopération consulaire locale, c'est d'abord toute une série d'échanges quotidiens informels sur telle ou telle agence de voyage, ou sur telle ou telle forme de fraude. et non les réunions formelles qui ont lieu tous les deux ou trois mois[10]. L'agent consulaire contacte au jour le jour, dans certains cas « problématiques », ses collègues des autres consulats de l'Union dans le cadre de la collaboration consulaire commune afin de savoir si le demandeur n'a pas déjà déposé un dossier dans un autre consulat. Cette communication se fait soit par e-mail, soit par téléphone ou lors de réunions informelles. La souplesse du procédé est vantée dans toutes les réunions et déclarations. Elle serait une preuve de l'efficacité du système dans son ensemble et la clé d'une gestion efficace de la délivrance des visas, empêchant les applications multiples et créant plus de rapidité dans la gestion.

49 Pourtant des questions gênantes se posent. L'efficacité est liée implicitement ou explicitement dans les entretiens au taux de refus. De plus, quel est le statut des informations qui circulent entre les consulats des pays de l'Union ? Ne s'agit-il pas d'une mise en réseau à l'échelle horizontale d'informations détenues par divers pays et dès lors, un fichier s'intéressant aux personnes n'ayant jamais été sur le territoire européen mais qui seraient néanmoins considérées comme dangereuses ? Au-delà du SIS, ne met-on pas en place un autre instrument de contrôle ?

Devant ces questions, les attitudes ont divergé, allant du refus systématique de répondre, de la dénégation des échanges d'information, à des attitudes reconnaissant ces échanges mais essayant de les justifier. Il n'y a pas de systématisation, nous a-t-on dit le plus souvent, et dès lors ces informations ne sont pas un fichier. « *Il n'existe pas de listes nominatives circulant entre les consulats. Chaque consulat a simplement des listes locales d'attention positive* » qui, comme nous l'avons vu, sont encouragées par les textes des instructions consulaires communes. Mais qu' est-ce qu'un réseau de noms de personnes à l'échelle locale si ce n'est un fichier ? Jusqu'où peut-on admettre ces distinctions jésuistiques entre fichier et liste, liste et e-mails ? Les réponses ne sont pas claires. D'où nos questions : n'y a-t-il pas via les échanges réguliers d'e-mails ou de coups de téléphone, la constitution de savoirs - et de fichiers - qui se surajoutent à ceux du système central national et du système d'échange d' information entre autorités centrales que représente le SIS ? Entre l' application de règles générales et impersonnelles et les décisions au cas par cas, ne voit-on pas l'émergence de « profilage » sériant des individus qui n'ont jamais été dans l'Union Européenne ou qui n'y ont pas posé de problèmes, et qui tombent dans la catégorie des « groupes à risque », des groupes dangereux pour la sécurité intérieure d'un des pays de l'Union, dans celle des groupes « d'indésirables » ?

50 Nous avons depuis début 2001, grâce à certaines personnes établies à l' étranger qui ont relayé nos questions, mené une petite enquête qui devrait être généralisée et qui dépasse certainement les capacités et le rôle d'un réseau restreint de chercheurs.

51 Les informations réunies contredisent le discours officiel et des entretiens avec des responsables ont confirmé qu'il existait bien dans certains lieux, des listes, non de *bona fide*, mais de *mala fide* ou des séries d'e-mails nominatives qui circulent mais sans être reliées - afin d'éviter la constitution d'un fichier. Les autorités centrales nationales ont tendance à dénier l'existence de ces listes, en particulier les personnes des Affaires étrangères. Les policiers se sentent moins gênés de les évoquer. De même que les agents locaux. Quand, dans les entretiens locaux, on admet l'existence de ces listes, l'autre argument est de dire qu'un fichier a des effets obligatoires alors qu'ici les listes n'ont pas d'effet juridique contraignant. Ainsi, pour les consulats allemands interrogés, ces fichiers informels n'ont aucune valeur juridique, ce qui leur permet de ne pas les déclarer aux autorités de contrôle de protection des données. « *Il n'y a pas de valeur obligatoire à suivre les indications de la liste, si ce n' est au plan de la bonne coopération, comment parler de fichier ?* »[11]. De même, côté français, des responsables s' indignent : « *certains postes voulaient créer un fichier informatisé local ; la réponse du ministère des Affaires étrangères a été fermement non. Les échanges d'e-mails, ce n'est pas la même chose. Ils sont là pour aider les personnes à obtenir leur visa* »[12].

52 Nous refusons ces arguments d'une liste limitée aux *bona fide*. D'après des informations recoupées, d'après les témoignages de personnes ayant travaillé dans des consulats de pays de l'Union et à l'ambassade de France ainsi qu' avec des entretiens de personnes à qui l'on avait refusé le visa, il semble que la coopération consulaire a généralisé la pratique d'échange d' information sur des cas « douteux ». Dans certains cas on a même été plus loin. En Côte d'Ivoire par exemple il semble que l'on ait fabriqué des profils de personnes à risque pour aider les agents consulaires à détecter les personnes à problème. On aurait conseillé aux agents du consulat de s'abstenir de donner des visas à des jeunes filles ou jeunes femmes venant d'une région spécifique - les Bete - en particulier si elles ne remplissaient que de manière limite les conditions financières car elles seraient plus facilement des prostituées. Ceci à la suite d'incidents à Toulouse où plusieurs jeunes femmes Bete avaient été « mises sur le trottoir » par leur souteneur. On comprend la préoccupation humanitaire du commissaire de Toulouse ainsi que la nécessité d'alerter le consulat, mais on voit aussi le paradoxe du système lorsque cela crée un profil empêchant toute jeune femme d'origine Bete de se rendre en France. L'effet pervers des logiques proactives de police mériterait des études supplémentaires. Toujours en Côte d'Ivoire, on aurait considéré que certains « villages » étant traditionnellement « subversifs », il fallait éviter de donner des visas aux personnes en provenance de ces lieux. Mais le comble tient à ce que l'on avait conservé début 2001 la liste de villages établies à la période de Konan Bedie et qui sont maintenant ceux de la région dont est issu le nouveau président Gbagbo ! Le critère de subversivité dans ce qui fut une dictature doit-il être repris

et avalisé par les agents consulaires ? On peut sérieusement en douter. Les inscriptions laconiques sur la subversivité sans aucun contexte sont éminemment dangereuses pour les libertés publiques de l'individu et pour les relations diplomatiques d'Etats voulant promouvoir la démocratisation. D' autres informations ont fait état du même profilage en Macédoine concernant des zones subversives et des critères de genre, d'âge et de « beauté ». Les jolies jeunes femmes seraient plus facilement des prostituées. Même si l'on peut comprendre un certain souci de « protéger » des jeunes femmes et d'éviter qu'elles ne tombent dans les réseaux de prostitution, comment justifier qu'on les soupçonne, lorsqu'elles veulent se rendre librement à Paris, de ne pas simplement vouloir voyager et voir des amis, mais de devenir prostituées, et ce, même s'il existe un ou deux cas précédemment observés ? Le caractère subversif de toute personne habitant une certaine zone est encore plus problématique. On assigne des identités politiques à des personnes sous prétexte du lieu où elles habitent. Sous couvert du lien entre mobilisation politique et ethnicité ou tribalisme, on construit, à partir d'approximations statistiques, des identifications douteuses. Ce type de « géopolitique » ou de « géoculturalisme » qui cherche à se légitimer au nom du profilage « scientifique » et de la démarche proactive est en fait le recueil systématique de stéréotypes et de rumeurs.

53 Il y a, par ailleurs, une extension du profil *bona fide*/*mala fide* au-delà de l'individu. Dans cette extension, le secteur privé - agences de voyages, compagnies aériennes, etc. - est catégorisé comme *bona* ou *mala fide* et ainsi, les individus utilisant leurs services sont catégorisés en raison de leurs choix de consommateurs. Les agences de voyage acceptent la responsabilité de soumettre les nombreuses demandes de visas de leurs clients. Ainsi, nous avons pu apprendre qu'en Ukraine la majorité des demandes de visas étaient déposées par les agences de voyage. Or, l'échec ou le succès de ces demandes est lourdement dépendant des relations que l' agence de voyage entretient avec les services des visas. L'information sur les agences est échangée au sein du réseau de coopération consulaire commun. Se tromper d'agence pour les individus qui ne connaissent pas les critères des consulats hypothèque alors leur chance d'obtenir le visa.

54 Face à l'existence de cette sorte de liste supplémentaire plus ou moins discrétionnaire de personnes (ou d'agences de voyages) auxquelles il ne faut pas octroyer le visa, et face à la création de profils spécifiques de groupes à risque, qui est finalement légitimée par les instructions consulaires communes, il faudrait une enquête - menée par la Commission ou par une délégation d'autorités centrales nationales - afin d'éviter que dans certains consulats ne se constitue un système informatique ou non de « deuxième cercle », extérieur au SIS, plus informel, mais qui aurait pour l'individu demandeur des conséquences graves, et qui, non reconnu officiellement, n'aurait aucune garantie juridique minimale. Seule une commission d'enquête (nationale ou/et européenne) dans les consulats vérifiant les échanges d'e-mails permettrait de vérifier l'extension de ces pratiques et de proposer des solutions pour y mettre fin ou pour les surveiller afin de respecter les informations nominatives qui circulent sur les personnes ou sur leur « groupe ethnique » ou leur « village » ![13]

55 Normalement, ces listes de *mala fide*sont interdites. La Commission dit s' en être émue, et dit savoir qu'il s'agit de cas regrettables mais infimes en nombre. Peut-être. Mais une fois de plus, on détourne le problème en évoquant simplement les fichiers nominatifs informatisés et les listes quand il faudrait vérifier les envois des e-mails singularisés ou même les téléphones, si les informations personnelles et négatives transitent ainsi. Selon nous, il y a bien un « fichier » commun entre les postes qui s'échangent des listes, et envoient des e-mails à titre d'information pour les autres consulats quand bien même celui-ci n'est pas une base de données informatique unique. Ce fichier est masqué pour éviter qu'il soit surveillé mais il existe bel et bien malgré les dénégations officielles.

56 *(ii) La collaboration consulaire formelle : à combien ?*

57 Cette phase de la coopération consulaire informelle est à distinguer des réunions plus formelles regroupant les responsables des consulats une fois tous les deux ou trois mois et dont la fréquence dépend le plus souvent du consul local dont le pays est en charge de la présidence de l'Union et de la priorité accordée par ce pays à la coopération. Si l'on continue pour parler de ces réunions de les intituler réunion de coopération consulaire, *de facto*, depuis que le groupe Schengen n'existe plus, elles sont le prolongement local des réunions du groupe visa

du conseil JAI. A l'occasion de ces réunions à Bruxelles se rencontrent les membres du comité mixte, à savoir le groupe des Etats Schengen, plus l'Irlande, le Royaume-Uni, la Norvège et l'Islande. Pour les postes au niveau local, on a la même composition. C'est le consul dont le pays assure la présidence qui sera à l' initiative des réunions et donc de l'ordre du jour. On a conservé les habitudes du club Schengen, c'est-à-dire que le cadre normal c'est celui des Etats Schengen plus les pays nordiques et le Royaume-Uni et l'Irlande. Ces derniers ne peuvent, à Bruxelles, s'opposer aux décisions du comité visa de l'Union européenne, mais en revanche, ils y participent, tout comme au niveau local où les Britanniques sont parfois très présents. Seulement, toute généralisation est ambiguë, comme il y a 212 postes consulaires, aucun ne pense et n'agit de la même façon. Dans ces réunions formelles sont mises au point des listes communes de justificatifs, les questions du tarif commun, la mise en place d'échanges sur les fraudes, des visites dans les autres consulats pour voir comment font les autres.

58 La coopération consulaire formelle est très préoccupée par la fraude possible, ou simplement par des dysfonctionnements favorisant le demandeur lorsqu'il va dans un consulat plutôt qu'un autre. La méfiance entre consulats est parfois importante, malgré la collaboration formelle. Il en va de même entre certaines autorités centrales nationales. On s'inquiète pour ce qu'on appelle le « visa shopping », terminologie ambiguë et qui n'est guère possible si les textes sont appliqués mais qui est le premier discours des agents consulaires et des attachés sécurité d'ambassade. On s' inquiète aussi du fait que pour gagner un peu d'argent ou pour favoriser le tourisme certains pays ne sont pas assez soucieux en termes de sécurité. On s'inquiète enfin des risques de « corruption » de certains consulats.

59 Pour éviter ce que les autorités appellent le visa-shopping, à savoir le dépôt simultané de plusieurs demandes d'un visa pour l'Union, dès que le requérant fait une demande, on tamponne son passeport pour indiquer qu'il a fait une demande dans tel consulat. Ce tampon sera ensuite masqué par la vignette du visa si le visa lui est octroyé. En revanche, si ce tampon n'est pas recouvert par une vignette, en cas de refus de délivrance de visas, se pose le problème de l'interprétation de ce tampon. Certains y voient le signe qu'un autre consulat a refusé le visa et dès lors se refusent eux aussi à l'octroyer sans chercher plus loin. D'autres n'y voient que le signe de l'abandon d'une procédure en cours et, après consultation avec le premier consulat, traitent l'affaire au fond. C'est cette deuxième position qui a été validée à l'échelle de l'Union sous l'impulsion de la Commission, néanmoins certains agents consulaires, par souci de rapidité, ont tendance à revenir à la première « solution ». Ceci pose un problème pour le droit d'accès des personnes sur le territoire européen, d'autant que de manière marginale mais significative tout de même, certains consulats de l' Union en Afrique, pour empêcher ce qu'ils appellent un « visa shopping », « conservent » maintenant le passeport de la personne durant toute la procédure d'attribution du visa ; pratique qui n'est nullement en conformité avec la législation.

60 Pour des raisons liées au tourisme, certains pays devraient théoriquement délivrer des visas territorialement limités à certaines nationalités sensibles et non des visas Schengen. Mais certains responsables estiment qu' ils ne le font pas et que cela compromet la sécurité des autres pays de l' Union.

61 La coopération consulaire formelle a pour but d'harmoniser les pratiques et d'éviter de telles divergences d'interprétation mais son succès est limité. Elle varie fortement en fonction de deux critères, premièrement la relation entre les consuls des pays de l'Union sur place - avec les problèmes de hiérarchie implicite entre eux selon leur carrière et selon le poids du pays qu'ils représentent dans la politique locale et nationale - et la perception par chaque consul du « risque » migratoire ou sécuritaire que le pays représente pour son propre Etat. Ainsi la coopération entre agents consulaires via les attachés police fonctionne de manière routinière entre la France, l'Italie et l'Espagne dans divers pays africains. Il en va de même entre la France et l'Allemagne en Ukraine, mais clairement la coopération ne mobilise pas les quinze pays de la même manière. Certains consulats ont des contrôles « allégés » par rapport à d'autres et ne contactent jamais leurs collègues des autres consulats. Les divers consulats grecs sont souvent considérés comme « laxistes » par les autres consulats des pays de l'Union, en particulier en Afrique et Moyen-Orientt. Etant donné la position particulière de la Grèce en termes de

politique étrangère, elle serait moins dure concernant les personnes demandant à venir d'Irak ou d'Iran pour des courts séjours, en « sous-évaluant » le « risque migratoire »[14]. Qu'en est-il alors de la confiance réciproque entre les consulats Schengen ? Est-il vrai que l' application du visa Schengen entraîne une confiance renouvelée entre les pays de l'Union ? L'examen de l'application de l'Annexe 5 B qui exige que dans des cas spécifiques le consulat local ne puisse délivrer le visa sans avoir contacter d'autres autorités centrales nationales que la sienne montre le contraire.

62 *L'annexe 5b : la collaboration avec les autres autorités centrales en vue d 'un profilage commun des ennemis, au-delà des seuls indésirables*

63 La décision de l'agent consulaire, peut - dans certains cas qui seraient rares selon l'administration, mais pas selon les avocats - ne pas dépendre directement de ses propres autorités centrales ou de la coopération consulaire locale, mais de la position d'autres autorités centrales nationales. Vis-à-vis de certaines nationalités, la méfiance est donc telle, qu'elle prime la confiance faite aux autres autorités centrales dont on veut orienter la décision.

64 Malgré le discours sur le visa uniforme et la confiance entre les pays membres, on reconnaît que pour certains individus, certains groupes, certaines nationalités, certains porteurs de documents spécifiques, les gouvernements ne se font pas confiance réciproquement et exigent d'être interrogés spécifiquement, et ceci même si cela a pour conséquence de ralentir fortement la procédure[15].

65 Il faudrait sans doute prolonger cette analyse où la méfiance à l'égard d' une catégorie d'individus indésirables l'emporte sur la « nécessaire » confiance entre administrations de contrôle en étudiant les jeux politiques, bureaucratiques et médiatiques qui alimentent les peurs autour de certaines catégories. Mais pour cela il faudrait une étude plus longue et accès à certains documents.

66 Ceci renvoie aux annexes 5a, 5b et 5c des Instructions Consulaires Communes qui sont confidentielles et en particulier à l'annexe 5b. Cette confidentialité tient à ce que chaque Etat y désigne nommément les minorités et nationalités qu'il estime « indésirables » sur son territoire et qu'il construit, sinon en ennemi, du moins en risque tel, qu'il estime devoir être le seul à pouvoir accepter ou refuser un visa Schengen. Les discussions entre Etats peuvent amener quatre, cinq voire six Etats à exiger d'être consultés avant la délivrance d'un visa individuel à un ressortissant d'un pays soumis à visa. On pourrait considérer ici que ces exigences créent une catégorie à part au sein de la liste noire, et que l'on pourrait nommer une liste « extrême noire ». Celle-ci est la mise en commun des nationalités dont chacun se méfie tellement qu'il refuse de jouer le jeu de la confiance. Et l'on va voir plus bas les effets d'une telle politique de méfiance.

67 *L'annexe 5b ou la liste dans la liste*

68 La confidentialité nous empêche de donner la liste exhaustive des nationalités et minorités indésirables par pays de l'Union, mais d'après nos diverses sources, chaque pays a sa propre liste, visant parfois une nationalité en général, parfois un groupe précis vivant sur un territoire donné, ayant une appartenance religieuse donnée et doublé d'une nationalité dite à problème - le profilage est ainsi assez grand. Ces listes par pays sont ensuite mises en commun au sein du groupe visa qui précise pour chaque catégorie de nationalités ou de porteurs de documents spécifiques les Etats qui demandent à être sollicités avant la délivrance de visa. Le groupe visa cherche à diminuer le nombre d'autorisation préalable mais il semble qu'il n 'est guère écouté depuis septembre 2001.

69 Depuis les événements du 11 septembre, chaque pays a eu tendance à vouloir élargir sa propre liste de nationalités à surveiller par ses propres autorités centrales. Il en a résulté une « explosion » de la liste où, pour certaines nationalités, en particulier des pays musulmans, quatre ou cinq autorités voulant être consultées avant l'autorisation, le délai de délivrance de visa prenait au minimum trois mois et souvent plus. Par ailleurs certains Etats ont ajouté des pays à leur liste sans concertation avec les autres Etats-membres et sans donner de raisons spécifiques. En janvier 2003, la présidence de l'Union s'est inquiétée de cette inflation de la liste de l'annexe 5b qui remettait en cause le système par sa généralisation et a demandé une auto-restriction des pays, une liste annexe 5b « harmonisée » et une moins grande « flexibilité »

de la liste. Le secrétariat général du Conseil de l'Union devenant l'instance de négociation de la rédaction de la liste harmonisée annexe 5b entre les Etats. Comme le signalait un responsable « *les petits pays ont à faire confiance aux grands qui ont des services plus performants, et la commission ne doit pas être trop impliquée dans la production de cette annexe* ». Celle-ci est une « instance de classification dans la priorité des peurs »[16].

70 Bien que nous n'ayons pas eu accès directement à ces annexes, lors des entretiens ont été cités, par exemple pour la France, les nationaux des pays suivants : l'Iran, l'Irak, l'Afghanistan, l'Algérie, la Libye, le Pakistan, le Qatar, la Syrie, et aussi les palestiniens, ainsi que les porteurs de documents de la convention de 1951 sur les réfugiés. La liste est non exhaustive et sujette à variation mais le principe est le suivant. Quel que soit l'endroit où un demandeur de visa fait sa demande dans un consulat Schengen l'autorité locale du consulat doit attendre que la France ait donné, en sus de son autorité centrale son accord. Et dans ce cas-là, en France, c'est le ministère de l'Intérieur qui demande à être consulté. Il compare la demande de visa avec des fiches de personnes ou des indications de profils - Algériens passés par Londres - avant de rendre sa décision au consulat local. Si les exemples cités sont souvent ceux du Moyen-Orientt ou de l'Afrique noire (Congo ex-Zaïre), des pays d'Amérique latine et d'Asie peuvent aussi faire partie de la liste selon les moments. A Moscou, par exemple, cette pratique exceptionnelle tend à se banaliser à l'égard de nombre de minorités transitant par l'Est. On ne vise pas ici les nationalités mais des groupes plus spécifiques, régionaux ou dits ethniques. Hormis ces nationalités, et ces groupes, on cite aussi souvent les Palestiniens vivant dans les pays du Golfe, ce qui est déjà bien plus décalé de nos déclarations de politique étrangère et explique le refus de voir publier une liste qui montrerait quels sont les minorités et groupes qui sont la cible des contrôles policiers et dont on a peur. Il y a dès lors des tensions entre la politique étrangère officielle du gouvernement et certaines formes de sécurisation passant par la mise à l'écart de certains étrangers. Les Français ont, semble-t-il, une assez longue liste mais ils ne sont pas les seuls. Les Allemands exigent des informations sur l'Irak, l' Iran, la Turquie, la Syrie mais c'est avant tout sur les régions de diaspora des Kurdes. Les Portugais semblent, quant à eux, exiger que les Indonésiens du Timor leur soient signalés mais les Néerlandais s'y refusent. Il existe donc des compétitions assez fortes entre pays.

71 Par ailleurs, on cherche activement à limiter le phénomène des porteurs de passeports multiples car binationaux ou même celui des changements récents de nationalité. D'après diverses déclarations, même si les personnes ont acquis une autre nationalité, par exemple des Roumains ayant la nationalité canadienne, et vivant en Bulgarie, on retient leur nationalité d'origine, et non pas leur nouvelle nationalité, ce qui n'est pas forcément un avantage pour eux. Ainsi les détenteurs de passeport canadien sont avertis que selon la législation canadienne, ils ont le choix de ne pas déclarer leur lieu de naissance sur le passeport mais que ceci leur sera préjudiciable pour l' attribution de visas dans d'autre pays (en clair l'espace Schengen et les Etats-Unis) car l'absence de cette information sera jugée suspecte.

72 Il y a beaucoup à apprendre de cette annexe 5b. Elle est l'instrument qui construit au niveau européen une figure de l'ennemi post-bipolaire. L'ennemi n'est plus le bloc communiste. Ce n'est plus l'Union soviétique et ses satellites. Ce ne sont plus les pays à idéologie communiste qui ont essaimé dans le Tiers Monde. L'ennemi n'est plus centralement au niveau de l'Etat ayant un régime hostile, il est au niveau des individus, au niveau des groupes, des minorités que l'on suppose hostiles. La transnationalisation des conflits a été intégrée au raisonnement. On veut surveiller des réseaux d'individus et leur déplacement. On veut affiner l'analyse et déconstruire les entités étatiques à surveiller en ne prenant en compte que des profils de risque. On cherche à bannir certains, à bloquer les autres, à dissuader les troisièmes. Mais la liste des ressortissants des pays soumis à visa est trop grande. Elle comprend tous les indésirables. L'annexe 5b se veut plus utilitaire et se concentre sur les ennemis non désignés. Elle implique non seulement plus de procédures, des procédures plus lourdes de consultation mais aussi et surtout des méthodes d'investigations plus intrusives si nécessaire. Seulement les ennemis sous surveillance doivent-ils savoir qu' ils sont sous surveillance ? Le raisonnement des responsables de la sécurité est qu'il faut au maximum entretenir l'incertitude et que les divergences éventuelles des pays de l'Union sur tel ou tel groupe n'ont pas à être révélées. Le raisonnement d'ONG comme

Statewatch est de mettre l'accent sur la nécessité de transparence de telles procédures car elles obligent à justifier les raisons pour lesquelles on classe quelqu'un comme ennemi potentiel et on évite ainsi le racisme et les discriminations de classe qui ont tendance très vite à se surajouter à d'autres critères plus objectifs et à gonfler le nombre d'individus dits dangereux. Pour toutes ces raisons l' annexe 5b est auréolée d'une aura de mystère. Mais elle ressemble plutôt à la lettre volée d'Edgar Poe.

73 *L'annexe 5b : un secret ?*

74 Alors que les autorités du Conseil ont refusé avec insistance de publier les listes fussent-elles harmonisées de l'annexe 5b et leurs changements, alors que le document est considéré comme confidentiel, y compris pour des acteurs qui gèrent les visas (que ce soit à la Commission Européenne, ou dans les Etats nationaux où seuls quelques fonctionnaires ont la possibilité de la consulter et de proposer des changements), il semble qu'une liste qui y ressemble à s'y méprendre soit affichée dans les consulats et agences de voyage de nombreux pays. En effet, pour des raisons pratiques, des agences de voyage et des consulats ont affiché depuis peu une liste de nationalités et de pays dont les ressortissants demandeurs de visa sont invités à repousser l'achat de leur billet d'avion car, les concernant, des délais supplémentaires, sont nécessaires. On voit aussi apparaître une liste semblable où l'on interdit la pratique de la demande de visa par les agences de voyage et où l'on exige que les demandeurs se présentent en personne au consulat. Sans bien sûr que nous puissions affirmer l'exacte corrélation entre ces listes et l'annexe 5b, il semble qu'elles se rejoignent néanmoins assez pour nous permettre de prolonger quelque peu l'analyse. Nous ne publions donc pas l'annexe 5b qui reste confidentielle mais la liste des pays dans lesquels les ressortissants ont à subir des délais supplémentaires par rapport à la liste des pays soumis à visa.

75 Cette liste a été reconstituée par nos soins en mars 2003. Elle se base d' une part sur la liste des pays dont on prévient les ressortissants qu'ils ne doivent pas acheter leurs tickets dans les consulats espagnols. D'autre part, cette liste recoupe exactement celle des pays dont on prévient les ressortissants, dans les agences de voyage françaises, qu'ils doivent se présenter en personne au consulat.

76 Afghanistan, Algérie, Bahreïn, Bengladesh, Burundi, Colombie, Congo (ex-Zaïre), Egypte, Indonésie, Iran, Irak, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Corée du Nord, Oman, Pakistan, Palestine, Philippines, Qatar, Réfugiés (porteurs des documents de voyage de la Convention de 1951), Rwanda, Arabie Saoudite, Somalie, Sri Lanka, Soudan, Suriname, Syrie, Emirats arabes unis, et Yémen[17].

77 Cette liste, on le voit resserre la liste des pays dont les ressortissants sont soumis à visa. Elle ressemble de bien plus près à la liste des *Rogue States* publié par les Etats-Unis, à laquelle on aurait rajouté les pays musulmans considérés comme les plus « intégristes » et les pays qui produisent le plus de réfugiés. On peut s'inquiéter pour ces derniers de passer ainsi d'une catégorie à protéger à une catégorie à surveiller encore plus que d'autres. Ceci n'est sans doute pas sans lien avec les divers projets du Royaume-Uni que nous avons déjà évoqués et qui consistent à faire examiner les demandes d'asile de certains pays tiers dans des camps situés en dehors de l'Union qui sous-traiteraient ainsi la gestion de l'asile. La Slovaquie se serait déjà portée volontaire pour examiner les demandes d' asile vers le Royaume-Uni et l'Autriche avant même que les textes ne soient discutés.

78 Le tournant sécuritaire qui a inversé l'image du demandeur d'asile de personnes à protéger en fraudeur, voire en terroriste ne repose sur aucune évidence sérieuse comme l'ont montré de nombreuses recherches, mais comme nous le signalions plus haut la mise en place de ces listes traduit des peurs et non des faits[18]. Elle est le reflet de stéréotypes, de stigmatisations anciennes ou récentes et son indétermination n'en fait pas un instrument efficace de lutte contre le terrorisme qui ne voudrait pas dire son nom. Elle est plus étroite que la liste des pays soumis à visa mais encore bien trop large pour une analyse des personnels des organisations clandestines et comme tous les instruments d'entre-deux, elle cumule les défauts et n'apprend rien sur les éventuels milieux de soutien des organisations clandestines. La chose principale qu' elle nous apprend ce sont les croyances des professionnels de l'(in)sécurité et la hiérarchie de leurs cibles.

79 Dans cette ambiance d'extrême souci pour la sécurité, que se passe-t-il pour l'individu s'il a finalement obtenu son visa, s'il a passé le filtre du guichet, de l'examen du SIS, des recherches des attachés de sécurité, de l' autorisation des autorités centrales nationales et parfois étrangères ? Il a fait un pas considérable vers sa venue sur le territoire. Néanmoins, le visa, nous l'avons dit dès l'introduction, n'est pas un droit d'entrer sur le territoire mais simplement une condition d'accès à ce dernier.

De l'obtention du visa à l'entrée sur le territoire : retour vers les frontières[19]

80 Il est impossible d'obtenir des chiffres véritablement cohérents à l'échelle européenne sur le nombre de demandes de visas pour entrée dans l'Union, et même les chiffres de refus de visa qui sont donnés sont contestés par les fonctionnaires nationaux. Cela serait pourtant important sur le plan statistique d'avoir une comparaison réelle car cela donnerait un indice sérieux des politiques effectivement menées par chaque gouvernement[20]. Mais, soit on considère ces chiffres de manière indue comme confidentiels, soit, plus pragmatiquement, on cache derrière le confidentiel, l'incapacité d'avoir un recueil de chiffres pertinents. Concernant la France, les chiffres publiés donnent celle-ci largement en tête des refus de visa, mais l'Allemagne a refusé purement et simplement de donner des chiffres et certains pays auraient donné des chiffres tout à fait incomplets ou différents car calculés à des moments différents de la procédure. Selon le ministère des Affaires étrangères français, on aurait délivré 2,1 millions de visa, toutes catégories confondues, en 2000, dont 90% pour des courts séjours et 2, 7 millions de visas en 2001. On aurait dans le même temps comptabilisé 500 000 refus pour 2000 et 770 000 pour 2001, soit moins de 25% dit-on. Seulement ces 25% placent déjà la France largement première dans les taux de refus qui sont d'environ 10% dans les autres pays. Selon le ministère de l'Intérieur, les chiffres de 2000 sont différents : il y aurait eu 1 157 967 visas mondial délivrés par Nantes où sont centralisées les informations sur les étrangers ; 481 596 auraient été des délivrances directes pour le MAE et 669 371 auraient été délivrés après consultations par le ministère de l' Intérieur via ses attachés de sécurité et transmises par Nantes. Il y aurait donc bien plus de 25% de refus mais ce serait une bonne chose. L'ampleur du phénomène est donc difficile à appréhender. Par ailleurs, alors que le taux de refus était considéré par un des fonctionnaires comme preuve du bon fonctionnement des consulats français plus sévères que les autres, pour l' autre c'était l'indice d'un dysfonctionnement de la libre circulation.

81 *La responsabilité des transporteurs : les enjeux de la délégation d' autorité*

82 Une fois le visa obtenu au consulat, l'individu a théoriquement le droit d' arriver sur le territoire de l'Union, néanmoins il « activera » encore plusieurs contrôles avant même d'y arriver.

83 Le premier aura lieu à l'aéroport de départ où les agents des compagnies aériennes sont de plus en plus formés à détecter les faux grossiers et à vérifier si la vignette visa n'a pas été décollée et recollée sur un autre passeport. Les agents des compagnies exigeront de voir le passeport et le visa au moment de la remise du billet d'avion au comptoir et parfois une seconde fois à l'entrée de l'appareil pour éviter des substitutions de personnes au dernier moment. Souvent une agence privée de sécurité se charge de cet ultime contrôle, au frais de la compagnie aérienne. On notera que certaines compagnies dont Air France, après avoir introduit cette pratique dans les pays du tiers monde entrant dans l'espace Schengen, l'ont généralisée à l'intérieur même de l'espace Schengen sur certaines lignes en exigeant que le passager montre son passeport ou sa carte d'identité sur un vol intra Schengen sur la base de l'article du code de l'aviation civile concernant la sécurité personnelle du commandant de bord. Peut-on alors parler de « contamination » des pratiques de contrôle externe, à l 'intérieur de la zone de libre circulation ?

84 Le second contrôle aura lieu à l'arrivée aux frontières du premier pays de l 'Union rencontré, qu'il s'agisse de la destination principale ou d'un transit vers une autre destination. Là aussi, il y aura contrôle du passeport et de la validité de la vignette visa.

85 On notera que les acteurs privés sont de plus en plus investis d'un pouvoir de contrôle sur le droit de circuler des personnes. Dès lors, les logiques commerciales peuvent influencer en amont comme en aval les cibles du contrôle. Pour reprendre le cas des relations avec les

agences de voyage qui émettent les billets et s'occupent d'obtenir les visas pour leurs passagers, n'y a-t-il pas un lien qui se crée entre l'achat d'un billet au prix fort auprès de la « bonne » compagnie, à savoir la compagnie nationale du pays où l'on se rend et un contrôle plus ou moins poussé par cette compagnie au moment du départ ? N'y a-t-il pas « compensation » de la charge de contrôle imposé au secteur privé par des « conseils avisés » des agents consulaires sur la compagnie à choisir et sur l'agence de voyage avec laquelle il vaut mieux traiter ?

86 *Le SIS et sa relation avec les refus de visas*

87 Nous avons vu dans la première partie de cette étude le rôle du SIS et le fait qu'il était très peu un instrument de lutte contre le crime. Il permet avant tout aux pays qui inscrivent dans le SIS les étrangers qui sont entrés chez eux en situation illégale, comme l'Allemagne, de ne plus pouvoir revenir durant un certain nombre d'années sur l'ensemble du territoire Schengen. En effet, l'inscription au SIS vaut refus de visa, ce qui pose d' ailleurs des problèmes considérables en cas d'homonymes. Or il existe un nombre certain de personnes ayant le même nom, le même prénom et la même date de naissance, surtout du fait que, lorsque durant la période coloniale on enregistrait quelqu'un, par défaut, il était enregistré au premier janvier s'il ne connaissait pas sa date de naissance. Il existe dès lors plusieurs centaines de personnes dénommées Ahmed Mohammed qui sont nées au premier janvier 1944, et si une seule est dans le SIS, c'est un problème pour toutes. Même en cas de recours, certains consulats nationaux peuvent refuser d'examiner la plainte sur ce motif, quant aux autres ils utilisent souvent des formules types qui ne renseignent en rien sur le réel motif de refus.

L'entrée sur le territoire

88 Pour finir, il reste toujours à la police des frontières des différents pays la possibilité de refuser l'entrée sur le territoire à une personne munie d' un passeport et visa en bonne et due forme, qui a voyagé avec un titre de transport valable et qui est non inscrite au SIS, s'il existe selon elles une raison légitime de penser que cette personne est néanmoins une menace à l'ordre public ou la sécurité nationale. Les cas de refus sont certes rares mais ils existent. La police aux frontières française tient particulièrement à cette prérogative qui maintient son rôle d'investigation et évite de n' être qu'un « collecteur de papiers », sans initiative. Mais la technologisation dans les aéroports des entrées et sortie peut remettre en cause ces contrôles au profit de cartes à chips visant à « fluidifier » les files d'attente.

Notes

1 . La surprise est finalement la capacité de certains fonctionnaires à maintenir une exigence éthique, à aider les individus à obtenir des visas pour du tourisme même lorsqu'ils ont des revenus aléatoires. C'est aussi pourquoi les gouvernements visent à briser ces résistances de leurs fonctionnaires en les faisant surveiller par des attachés de sécurité intérieure et en brandissant la menace de renvoi en cas de « corruption » qui inclut dans certains cas l'aide à l'obtention de documents même sans avoir été rémunéré.

2 . Cela peut aussi aller en deçà des instructions en les lisant à travers les normes fondamentales des droits et de nombreux agents locaux disent les interpréter ainsi, résister aux rhétoriques et circulaires qui poussent à toujours plus de refus, mais ils ont peur pour leur carrière.

3 . Voir les autres articles de ce numéro (second volume), voir également Le Monde diplomatique, op. cit.

4 . Voir partie et annexes relatives à la Bulgarie, à l'Inde et les entretiens (Cultures & Conflits, n°50, Eté 2003).

5 . Voir les entretiens réalisés auprès des personnes auxquelles on a refusé un visa (Cultures & Conflits, n°50, Eté 2003).

6 . Voir annexes relatives à la Bulgarie, (Cultures & Conflits, n°50, Eté 2003).

7 . Voir l' article de Claire Saas, op.cit.

8 . Une ou deux ONG britanniques voient dans cette formation du JECU un alibi plus qu un changement de pratique mais c'est un premier pas nécessaire.

9 . Entretiens, avril 2001. Voir aussi Wouter van de Rijt, ERA seminar : Schengen in the nordic states, Helsinki, 7-8 Decembre 2000. Pour plus de détails Elspeth Guild et Didier Bigo : « The Schengen Border System And Enlargement » in Anderson Malcolm and Apap Joanna, op. cit.

10 . Voir supra.
11 . Entretiens.
12 . Ibid.
13 . Une bonne partie des résistances institutionnelles à la publication de notre recherche tient à cette hypothèse d'un troisième fichier fait de série d'e-mails sur les mala fide et sur l'existence de profils concernant des minorités. Nous la maintenons car suffisamment d' entretiens dans divers pays et divers consulats en ont fait état. Quelle en est l'ampleur ? Nous ne le savons pas.
14 . On a vu la Grèce être soupçonnée encore plus depuis le 11 septembre et être obligée de faire des gestes de « bonne volonté » auprès de l'Union Européenne et des Etats-Unis. La « découverte » des membres du 17 novembre et le renvoi de Palestiniens et d'Irakiens qui étaient jusque-là sur son territoire semblent arriver au bon moment.
15 . Une partie des universitaires « achètent » trop rapidement le discours sur la confiance réciproque auprès des fonctionnaires. Entre autres, voir sur ce sujet les travaux de Den Boer Monica, op. cit.
16 . La personne interrogée fait référence ici à l'idée que j' avais développé dans Polices en réseaux sur le fait qu'Europol devenait un marché d'échange des peurs, une bourse quotant les angoisses des autorités à l'égard du terrorisme, du crime, de l'immigration illégale ou des étrangers et demandeurs d'asile bien plus qu'un service de renseignement additionnel ou un service opérationnel.
17 . Liste donnée avec l'ordre alphabétique des pays en anglais.
18 . Voir les travaux de Elspeth Guild, déjà cités, et aussi son article « Souveraineté, exception et terrorisme : le contrôle judiciaire de la détention de 'terroristes internationaux' étrangers au Royaume-Uni » à paraître dans Cultures & Conflits.
19 . Nous serons beaucoup plus brefs dans cette partie relative au trajet d'un individu voulant entrer sur le territoire car cela s'éloigne de notre enquête centrée sur les visas. Néanmoins, il faut se rappeler que le rôle des compagnies aériennes, des zones d'attentes dans les aéroports, des refus d'admissions et refoulements ne sont pas étrangers à notre sujet. On pourrait envisager en même temps qu'une mission d'enquête dans les consulats que la même mission étudie en détail les pratiques des agences de voyage et des compagnies aériennes.
20 . Voir annexe sur les chiffres des refus de visa. De plus, ces chiffres ne prennent pas en considération ceux que l'on a dissuadé de déposer une demande en leur conseillant de la retirer plutôt que d'essuyer un refus en cours de procédure et ceux qui n'ont même pas été jusqu'au dépôt.

Pour citer cet article

Référence électronique

Elspeth Guild et Didier BIGO, « 5) Les pratiques quotidiennes de la coopération consulaire », *Cultures & Conflits* [En ligne], 49 | printemps 2003, mis en ligne le 29 septembre 2003, consulté le 05 juin 2014. URL : http://conflits.revues.org/936

Référence papier

Elspeth Guild et Didier BIGO, « 5) Les pratiques quotidiennes de la coopération consulaire », *Cultures & Conflits*, 49 | 2003, 96-123.

Droits d'auteur

Creative Commons License

Ce texte est placé sous copyright de Cultures & Conflits et sous licence Creative Commons.

Merci d'éviter de reproduire cet article dans son intégralité sur d'autres sites Internet et de privilégier une redirection de vos lecteurs vers notre site et ce, afin de garantir la fiabilité des éléments de webliographie. » (voir le protocole de publication, partie « site Internet » : http://www.conflits.org/index2270.html).

Entrées d'index

Mots-clés : construction européenne, coopération internationale, étrangers
Géographique : Schengen
Organismes : Schengen (convention)