



Conseil de  
l'Union européenne

Bruxelles, le 28 mai 2018  
(OR. es)

9072/02  
DCL 1

VISA 75  
COMIX 332

## DÉCLASSIFICATION

---

du document: ST 9072/02 RESTREINT UE

en date du: 22 mai 2002

Nouveau statut: Public

---

Objet: Rapport sur la coopération consulaire locale en matière de visas sous la présidence espagnole (premier semestre 2002)

---

Les délégations trouveront ci-joint la version déclassifiée du document cité en objet.

Le texte de ce document est identique à celui de la version précédente.

---

# RESTREINT UE



CONSEIL DE  
L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22 mai 2002 (31.05)  
(OR. es)

9072/02

RESTREINT UE

VISA 75  
COMIX 332

## NOTE

---

Émetteur:	délégation espagnole
Destinataire:	Groupe "Visas"
Objet:	Rapport sur la coopération consulaire locale en matière de visas sous la présidence espagnole (premier semestre 2002)

---

## INTRODUCTION

La présidence espagnole, consciente que la coopération consulaire au niveau local est essentielle pour une application aussi efficace que possible du système commun de visas, s'est efforcée de donner suite aux travaux très utiles accomplis en la matière au cours des semestres précédents et d'être à son tour le moteur du renforcement de la coopération entre les représentations diplomatiques et consulaires des États membres en suivant les lignes directrices élaborées par les présidences précédentes, afin de contribuer à la cohérence globale du système.

# RESTREINT UE

Les objectifs généraux que la présidence espagnole s'est fixés pour améliorer la coopération consulaire entre les États membres sont les suivants :

- 1° Continuer à organiser régulièrement des réunions entre les responsables des représentations consulaires sur place, de manière à consolider la coopération là où elle a été qualifiée d'excellente par les responsables des visas, et à la relancer là où sa pratique s'est relâchée.
- 2° Repérer les questions qui sont sources de difficultés, les étudier au niveau local et, au besoin, au sein du Groupe "Visas" afin d'essayer de s'orienter peu à peu vers un plus grand rapprochement des législations et des pratiques nationales.
- 3° Dresser un bilan des travaux et initiatives réalisés jusqu'à maintenant en vue de parvenir à une plus grande harmonisation des pratiques des représentations consulaires.

On trouvera ci-après une synthèse des sujets abordés aux réunions consulaires locales sous la présidence espagnole en matière de coopération.

Il reste bien entendu d'autres questions, qui ne sont pas traitées directement par le Groupe "Visas" mais qui concernent, ou concerneront le moment venu, la coopération consulaire locale : la base de données sur les visas; la poursuite des études préparatoires de technique juridique en vue de la création, au cas où cela serait jugé nécessaire, de bureaux communs pour la délivrance du visa commun; l'adaptation des ICC aux délais très courts fixés pour les consultations et au nouveau modèle de vignette-visa qui comporte de nouvelles rubriques et où la photo est intégrée, etc.

# RESTREINT UE

## 1. HARMONISATION DES DOCUMENTS JUSTIFICATIFS DEVANT ACCOMPAGNER LA DEMANDE DE VISA

Pour ce qui est de l'harmonisation des documents justificatifs à présenter avec la demande de visa, en fonction des motifs du voyage et des types de visas, auprès d'une représentation consulaire où aucun accord n'est encore intervenu, les travaux déjà entamés au cours des présidences précédentes ont été poursuivis. Quarante-cinq représentations consulaires situées dans les pays à haut risque migratoire ont reçu pour instruction de se concentrer sur cette question. Les résultats sont jusqu'ici très encourageants.

L'harmonisation a une importance incontestable si l'on veut empêcher le visa-shopping.

Les efforts d'harmonisation doivent se faire au niveau local, car il faut pour cela tenir compte des conditions propres à chaque pays et de la situation particulière de chaque demandeur sur place; une liste uniforme de conditions générales ne serait donc pas extrapolable à toutes les capitales. La situation des demandeurs de visa varie selon les États et dans certains cas il faudra demander davantage de garanties que dans d'autres.

Établir une liste de documents justificatifs complètement uniformisée pour les différents types de visas Schengen n'est pas possible si l'on n'a pas rendue obligatoire auparavant, par exemple, la souscription d'une assurance-médicale pour le voyage.

## 2. HARMONISATION DES DROITS DE VISA

Les rapports des représentations diplomatiques et consulaires ont mis en évidence une grande disparité entre les droits de visa appliqués par les États membres.

Ces différences ont pour origine des situations très diverses. On rappellera tout d'abord que l'annexe 12, dans laquelle sont recensés les droits à percevoir pour le visa, laisse aux États membres une marge de manœuvre en fixant pour certains droits un minimum et un maximum.

## RESTREINT UE

Sous la présidence belge, le Conseil a adopté la décision du Conseil qui modifie l'annexe 12 et qui prévoit de remplacer la notion de droit à percevoir lors de la délivrance des visas, par celle de frais de traitement; nous nous trouvons actuellement dans une période de transition pour l'application de cette décision.

Elle permet d'espérer un grand progrès dans l'harmonisation, sans toutefois résoudre d'autres problèmes qui ont une incidence sur la disparité des frais finalement payés par le demandeur de visa, laquelle découle des différentes pratiques suivies par les États membres en la matière.

Ainsi, la législation de certains États membres prévoit l'obligation de faire payer le formulaire de visa (il est indiqué sur le formulaire, qui a été approuvé récemment comme annexe 16 de l'ICC et qui deviendra obligatoire en janvier 2003, qu'il est délivré gratuitement). On constate également que les droits sont perçus dans des devises différentes dans certains pays. Par ailleurs, même quand ils sont perçus dans la devise du pays d'accueil, le taux de change entre celle-ci et l'euro n'est pas toujours actualisé avec la même périodicité. Une autre différence réside dans le fait que le remboursement, en cas de refus, soit n'est pas effectué, soit peut être total ou partiel.

Vu le niveau élevé de fraudes constaté dans certains pays, les représentations diplomatiques et consulaires ont beaucoup de mal à vérifier l'authenticité des documents qui sont présentés à l'appui de la demande de visa. Outre les falsifications détectées sur les documents de voyage et qui ont pour but de supprimer toute trace des demandes de visa déjà refusées, ou les falsifications effectuées sur les visas déjà délivrés, il arrive souvent dans certains pays que les documents justificatifs présentés à l'appui des demandes soient eux aussi falsifiés (extraits bancaires destinés à prouver que les moyens de subsistance sont suffisants, lettres d'invitation provenant des États membres, documents prouvant les liens de parenté, attestations d'emploi, etc.). Il s'agit aussi parfois de documents authentiques dont le contenu est faux.

## RESTREINT UE

Les représentations diplomatiques et consulaires de certains États membres font appel, pour la vérification de ces documents, à des avocats locaux dont les qualités professionnelles et le sérieux sont reconnus. D'autres font même effectuer des tests ADN pour contrôler la réalité du lien de parenté.

Étant donné ces problèmes, qui sont plus fréquents qu'il n'y paraît, et vu que certaines ambassades et représentations diplomatiques, notamment celles d'Islamabad, se plaignent de ce que leurs autorités centrales ne comprennent pas les difficultés auxquelles elles doivent faire face, peut-être pourrait-on étudier la possibilité d'harmoniser, en restant dans la limite des frais administratifs, le recours à des avocats locaux dont le professionnalisme est reconnu pour la vérification de documents et la mise en commun de ces informations.

### 3. HARMONISATION DU TABLEAU DES DOCUMENTS DE VOYAGE

Ainsi que le rappelle le document de conclusions de la présidence belge, il existe un manuel des documents susceptibles d'être revêtus d'un visa, qui développe l'annexe 11 des Instructions consulaires communes. Ce manuel indique, sous forme d'inventaire, si les différents documents de voyage émis par les États tiers sont ou non reconnus par chaque État membre.

Toutefois, il ressort des rapports des représentations des États membres qu'une plus grande harmonisation est souhaitée en la matière.

Cette disparité dans le traitement des différents documents de voyage peut provenir, d'une part, d'une méconnaissance des caractéristiques de ces documents (couleur et aspect extérieur du document, nombre de pages, rubriques qui y figurent, etc.) faute de spécimens. Mais elle peut provenir aussi du fait que les documents ne comportent pas suffisamment de sécurités pour empêcher les falsifications (photo intégrée, pellicule de protection pour les rubriques où figurent les données personnelles, zone de lecture machine, etc.).

## RESTREINT UE

Aussi est-il incontestablement important, pour pouvoir prendre une décision sur la reconnaissance d'un document de voyage en vue de le revêtir d'un visa, de disposer d'informations sur les personnes ou catégories de personnes qui en sont titulaires et de connaître les critères sur la base desquels ils ont été délivrés, mais aussi d'autres critères, comme le fait que le document de voyage garantit le retour dans le pays de délivrance. Enfin, il y a des raisons d'opportunité politique qui peuvent faire pencher un État membre pour ou contre la reconnaissance.

Il ressort des informations recueillies dans le cadre de la coopération consulaire locale, où l'on ne dispose pas toujours de spécimens des documents authentiques ni des bulletins des fraudes, que pour progresser vers une plus grande harmonisation en la matière, il est essentiel d'entamer des travaux sur cette question au sein du Groupe "Visas" et en collaboration avec d'autres groupes de travail, comme le Groupe "Frontières/Faux documents", qui sont susceptibles de disposer d'une base de données des documents authentiques, laquelle doit être mise à jour en permanence et rendue accessible aux représentations consulaires.

On pourrait suggérer de commencer par examiner au sein du Groupe "Visas" les spécimens de documents authentiques susceptibles d'être introduits dans une base documentaire afin de pouvoir étudier globalement leurs caractéristiques techniques et leurs sécurités, en harmonisant les critères évoqués plus haut, sur la base des critères fixés par les organisations internationales compétentes, comme par exemple l'OACI, afin de progresser vers une politique commune de reconnaissance.

Cette base documentaire devrait faire l'objet de mises à jour régulières et les représentations diplomatiques et consulaires y seraient reliées par une liaison informatique. Elle serait un outil précieux à consulter avant de décider d'apposer ou non la vignette.

# RESTREINT UE

## 4. HARMONISATION DE L'ANNEXE 2 DES INSTRUCTIONS CONSULAIRES COMMUNES

L'annexe 2 des Instructions consulaires communes récapitule de la même manière, sous forme d'inventaire, la politique suivie par les États membres pour ce qui est de soumettre les titulaires de passeports diplomatiques et de service d'États tiers à l'obligation de visa ou de les en exempter.

On a également constaté que les ambassades et représentations consulaires déplorent qu'il n'y ait pas davantage d'harmonisation en la matière.

## 5. VISAS À VALIDITÉ TERRITORIALE LIMITÉE

Ainsi que l'indique l'annexe 14 des ICC et comme le rappellent les rapports des présidences précédentes, la délivrance de visas à validité territoriale limitée (VTL) doit être l'exception.

Il y a eu un rappel général du caractère exceptionnel de la délivrance de visas VTL, de l'obligation d'informer les autres États membres de la délivrance de visas VTL et de l'obligation d'échanger les statistiques sur les visas délivrés.

## 6. TRAITEMENT DES DEMANDES DE VISAS INTRODUITES PAR LES AGENCES DE VOYAGE

Les réunions de coopération consulaire locale tenues sous les présidences précédentes ont mis en évidence la nécessité d'approfondir la coordination sur ce point. À la suite d'une initiative conjointe belgo-espagnole, le Groupe "Visas" a approuvé un projet de décision relative à l'adaptation de la partie VIII des instructions consulaires communes en vue d'y introduire des règles pour compléter de façon plus détaillée celles qui y figurent déjà concernant les demandes de visas introduites par les agences de voyage auprès des représentations diplomatiques et consulaires. Leur libellé tient largement compte des contributions et de l'expérience des représentations consulaires.



## RESTREINT UE

Pour assurer la plus grande harmonisation possible dans ce domaine, le projet de décision complète les modalités de la collaboration et du contrôle des prestataires de services administratifs, des agences de voyages locales et des voyagistes en ce qui concerne le traitement des demandes de visas introduites auprès des représentations diplomatiques et consulaires des États membres.

Le texte qui sera incorporé dans les ICC prévoit que la question des demandes de visas introduites par l'intermédiaire des agences fera l'objet d'une évaluation continue au cours des réunions de coopération consulaire locales qui se tiennent régulièrement.

En tout état de cause, on constate que dans les villes où des agences de voyage interviennent actuellement pour l'introduction des demandes de visas, la collaboration est généralement bonne, en particulier en ce qui concerne l'échange d'informations sur les agences de voyage non fiables.

### 7. MOTIVATION ET NOTIFICATION DES REFUS DE VISAS

Comme l'a déjà montré le document élaboré sous la présidence belge, les pratiques en matière de notification des visas et de motivation des refus, ainsi que les possibilités de former un recours contre les décisions de refus de visa, sont très diverses, tout comme le sont les législations internes. Ces divergences portent par exemple sur l'obligation ou non de motiver, sur les délais dans lesquels interviennent les décisions selon que la prise de décision concernant l'octroi ou le refus du visa se fait ou non au niveau des autorités centrales, sur la possibilité de recours, administratif ou judiciaire, qui peut amener le demandeur à qui un visa a été refusé à penser qu'il a une deuxième chance de l'obtenir, et elles peuvent avoir pour effet indésirable la pratique du "visa-shopping".

Actuellement, aux termes des ICC, seuls les États membres qui sont tenus, en vertu de leur droit interne, de motiver et de notifier les décisions de refus de visa devraient se référer à ce texte commun.

## RESTREINT UE

C'est là un des aspects sur lesquels il ne sera pas possible de progresser vers une plus grande harmonisation au niveau local, compte tenu des divergences constatées entre les législations internes. La présidence espagnole a donc jugé opportun de diffuser un questionnaire sur la notification, la motivation des refus et les voies de recours, tant administratives que judiciaires, afin de connaître de manière approfondie et de façon certaine les bases juridiques nationales (le questionnaire a également été envoyé au niveau local dans certaines capitales afin de mieux détecter les disparités qui existent). Les réponses permettront, une fois évaluées par le Groupe "Visas", d'identifier les possibilités de rapprochement en la matière et d'essayer de progresser autant que possible vers une plus grande harmonisation.

### 8. UTILISATION DU CACHET DES ICC

D'après les rapports parvenus aux représentations consulaires, certains progrès ont été réalisés dans ce domaine : tout d'abord à la suite d'un rappel des règles contenus à ce sujet dans les ICC, on a constaté que son utilisation se généralisait davantage, même si les modèles diffèrent selon les ambassades et les représentations consulaires.

Des progrès ont également été constatés vers l'uniformisation du cachet au niveau local dans un grand nombre d'ambassades et de consulats où l'on se penche actuellement sur cette question. Il existe, par exemple, dans une capitale (Damas) un modèle uniforme et commun, ce qui prouve qu'il est possible d'arriver à l'emploi d'un modèle commun au niveau local. Un tel résultat devrait encourager à poursuivre les efforts en ce sens dans d'autres villes.

On constate néanmoins que dans certains cas l'uniformisation totale au niveau local est rendue impossible par le fait que les législations de certains États membres prescrivent l'emploi d'un modèle précis de cachet dans le monde entier.

## **RESTREINT UE**

L'examen des rapports révèle que l'efficacité du cachet est très relative dans certains pays en raison de la facilité avec laquelle un demandeur de visa peut obtenir un nouveau passeport "vierge" éliminant toute trace de demande de visa ou de refus de visa antérieur. Pourtant, tant que l'on ne lancera pas la base de données pour les visas, le cachet restera un instrument d'une efficacité incontestable et il convient de poursuivre les efforts en vue de parvenir à son uniformisation au niveau local. Son efficacité est également réduite du fait que certaines ambassades de pays tiers collent leurs vignettes de visa sur les cachets apposés par les ambassades ou consulats des États membres, problème qui pourrait certainement se résoudre par une démarche au niveau local.

### **9. ÉCHANGE RÉGULIER D'INFORMATIONS**

On constate que la pratique de l'échange régulier des listes de demandeurs de visas "de mauvaise foi" s'est généralisée, soit oralement, soit sur support papier parfois, ou par la mise en commun de listes stockées sur support informatique; la plupart des ambassades et consulats disposent d'ailleurs sur place d'une base de données. Cette coopération est jugée très positive et il serait bon que l'ambassade ou le consulat de la présidence en exercice veille à la gestion et à l'actualisation des informations ainsi échangées.

### **APPRÉCIATION FINALE**

La coopération consulaire commune est l'un des piliers du système des visas Schengen. Dans une large mesure, son bon fonctionnement dépend de l'efficacité et de la cohérence globales de ce système.

C'est pourquoi, il faut absolument continuer à progresser dans l'harmonisation et dans l'application des règles qui figurent déjà dans les Instructions consulaires communes.

## RESTREINT UE

On constate en fin de compte que, même si les ICC consacrent un chapitre à la coopération consulaire, désormais complété par le texte évoqué concernant les agences de voyage, l'efficacité de la coopération dépend en grande partie des personnes en poste dans les représentations diplomatiques et consulaires sur place et de la qualité de leur formation. À court et moyen terme, l'harmonisation devrait s'étendre à l'équipement, aux communications entre les représentations consulaires et à la possibilité de partager les informations stockées.

Il convient que le Groupe "Visas" veille, par l'intermédiaire de la présidence tournante, à ce que l'excellent niveau de coopération qui existe déjà dans certains pays se maintienne et à ce que la coopération soit relancée là où cela s'avère nécessaire.

DECLASSIFIED