



Forum Tunisien pour les
Droits Economiques et Sociaux

L'EUROPE FORTERESSE

Étude sur le durcissement de la politique
de délivrance des visas Schengen,
ses conséquences et ses victimes



L'Europe forteresse

Étude sur le durcissement de la politique
de délivrance des visas Schengen, ses
conséquences et ses victimes

Mahdi Elleuch

Equipe

*Ahmed Jmaa
Emna Ben Khelifa*

INTRODUCTION

« *La seule frontière que trace l'Union européenne est celle de la démocratie et des droits de l'Homme* ». C'est ce que disait la déclaration du sommet européen de Laeken, en 2001, portant sur « *l'avenir de l'Union européenne* ». Aujourd'hui, moins de deux décennies après, ces mots résonnent comme une insulte, tellement la réalité est différente. Les frontières sont plus que jamais de retour un peu partout, mais surtout entre l'Europe et son voisinage sud. Et la méditerranée est devenue « le plus grand cimetière du monde »¹, tant elle regorge de cadavres de migrants ayant tenté d'en faire la traversée, sans visa.

Le visa est, par définition, une limitation de la liberté d'aller et de venir. Il s'agit en effet d'une autorisation délivrée à un étranger par un État accueillant pour qu'il puisse pénétrer dans son territoire. Or, depuis la création de l'espace Schengen, à l'intérieur duquel la liberté de circulation des personnes est garantie et les contrôles frontaliers en principe abolis², les États européens qui en sont membres ont adopté un « visa Schengen » uniformément délivré à la place des visas nationaux. Cependant, si le visa Schengen permet une libre circulation à l'intérieur de

¹ <https://www.ouest-france.fr/europe/ue/migrants-la-mediterranee-est-devenue-le-plus-grand-cimetiere-du-monde-5809209>

² Tout en éliminant les contrôles frontaliers internes, les accords de Schengen autorisent les États à y recourir en urgence en cas de menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure. Cette exception est de plus en plus utilisée par les États membres depuis quelques années.

l'espace, son obtention est devenue plus difficile. L'ouverture des frontières intérieures s'est en effet conjuguée avec le renforcement des contrôles et la restriction des possibilités d'accès aux frontières extérieures.

La logique de « l'Europe forteresse » s'est d'autant plus renforcée ces dernières années, que la question de la migration est devenue une thématique politique majeure dans la plupart des pays européens. Et c'est, le plus souvent, un débat passionné qui est mené, où la question migratoire est mêlée aux problèmes d'insécurité, mais aussi ceux du chômage, des acquis sociaux de l'Etat providence, de la laïcité et de la cohésion sociale. Un débat où les considérations identitaires prédominent, et où la surenchère devient un moyen de séduire les électeur-rices. Les dernières élections européennes l'ont encore prouvé. Annoncé par la nouvelle présidente de la commission Ursula von der Leyen, le changement de l'intitulé du portefeuille dédié à la migration dans la Commission européenne, pour inclure la « protection du mode de vie européen », prouve d'ailleurs que le discours anti-migrants atteint désormais les plus hautes sphères du pouvoir à Bruxelles³.

Or, la politique des visas Schengen est un instrument central dans les politiques migratoires. Le visa est, d'abord, la première condition d'entrée dans l'espace Schengen. A travers la politique des visas, on peut donc agir sur les flux d'entrées

³ <https://www.la-croix.com/Monde/Europe/Quelle-mission-commissaire-europeen-protection-mode-vie-europeen-2019-09-12-1201047003>

selon le pays. Or, la nouvelle modification du Code des visas⁴ autorise aussi l'utilisation de la politique des visas comme moyen de pression sur les pays tiers qui ne coopèrent pas assez sur la question de la réadmission des migrants⁵. Ainsi, la politique de délivrance des visa Schengen, incluant les délais de réponse, la durée des visas accordés et même le montant des droits de visa, sera utilisée pour favoriser la politique de retour des « migrants en situation irrégulière » dans leurs pays d'origine ou de transit.

Le même règlement prévoit également une hausse d'un tiers du montant des droits de visas qui atteignent désormais 80€. Cette hausse impliquera également une hausse des frais de services, que perçoivent les prestataires privés qui gèrent la procédure de visa pour la plupart des consulats des États de l'espace Schengen. Ces opérateurs privés sont animés par une logique de profit économique, et exploitent souvent la détresse des demandeur-se-s de visas pour leur vendre, en plus, des services optionnels largement sur-facturés. Cette logique de profit semble ne pas épargner les gouvernements eux-mêmes, puisque rien ne prouve que la hausse des droits était nécessaire pour couvrir le coût du traitement des demandes. Du côté des demandeur-se-s, par contre, le coût total du visa, qui est déjà

⁴ Règlement (UE) 2019/1155 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 portant modification du règlement (CE) n° 810/2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), PE/29/2019/REV/1, JO L188 du 12.7.2019, p. 25–54.

⁵ Commission européenne, Politique des visas de l'UE: la Commission se félicite de l'accord visant à renforcer les règles de l'UE en matière de visas, Communiqué de presse, février 2019, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/politique_des_visas_de_lue.pdf.

trop élevé pour de nombreuses couches de la population, le sera davantage. Peu importe, le visa est, de toute façon, inaccessible pour ces catégories de plus en plus « indésirables » à l'intérieur de l'Union.

La question des visas est donc dominée par les enjeux de tri entre les « bons » et les « mauvais » migrants. D'abord, la liste des pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa est établie selon plusieurs critères, au premier rang desquels on trouve le « risque migratoire » tel que perçu par les États membres de l'espace Schengen. Cette « liste noire » établit donc, d'emblée, une « présomption d'indésirabilité »⁶ pour des populations entières dont le motif de mobilité est potentiellement suspect⁷, ce qui est d'autant plus discriminatoire que le « risque migratoire » est très souvent évalué sur la base de la perception du niveau de vie de telle ou telle nationalité. Elle constitue, par là même, une discrimination entre les populations perçues comme menaçantes, et d'autres qui ne le sont pas.

De plus, toute la procédure de visa est gouvernée par le souci de lutte contre l'immigration non réglementaire. Les justificatifs exigés visent en effet à évaluer si un·e demandeur·se de visa a bien l'intention de revenir chez elle·lui à l'expiration du visa. Cette évaluation est fondée sur des critères liés à la situation socio-professionnelle, voire même la situation patrimoniale, et opère dès lors une discrimination implicite selon

⁶Samir BEN HADID, *Le statut des étrangers dans le droit de l'Union européenne*, CPU, Tunis, 2016, p.104.

⁷Andrew 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.

la richesse. Les chômeur·se·s et les pauvres ont ainsi de très faibles chances de pouvoir voyager dans l'espace Schengen, faute de pouvoir présenter tous les justificatifs exigés comme les relevés bancaires ou les attestations de travail et de couverture sociale. Enfin, les refus de visa sont, généralement, justifiés par de vagues motifs liés au « risque migratoire » laissant une grande marge à l'arbitraire.

Or, on assiste depuis plusieurs mois à un recours de plus en plus fréquent aux refus de visas, toujours fondés sur ces motifs liés au risque migratoire, mais visant désormais toutes les catégories sociales, même des personnes justifiant de situations socio-économiques stables. Il y a eu suffisamment d'indices et de témoignages pour croire à un durcissement de la politique des visas, du moins à l'égard de la Tunisie. La situation est devenue suffisamment grave pour servir d'arguments électoraux pour plusieurs candidats aux élections présidentielles.

Motivé par l'objectif général de « lutte contre l'immigration irrégulière », ce « durcissement » de la politique des visas peut, à l'inverse, encourager une autre forme d'immigration non réglementaire, beaucoup plus dangereuse, à savoir la traversée de la Méditerranée. Si l'idée d'un lien entre l'immigration non réglementaire et le durcissement de la politique des visas divise les chercheur·e·s⁸, c'est que ce lien, qui paraît procéder de la logique et du bon sens, reste difficile à prouver matériellement.

⁸ Mathias CZAİKA & Mogens HOBOLTH, « Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe? », *European Union politics*, 1-21, 2016.

Des milliers de Tunisien·ne·s, ainsi que des ressortissant·e·s d'autres pays résidant en Tunisie, ont payé le prix de ce « durcissement » de la politique des visas. A travers cette enquête, nous avons essayé d'abord de leur donner la parole, de recueillir leurs témoignages afin de jeter la lumière sur les calvaires individuels qu'ils ont vécus dans la procédure de demande visa, avec l'exploitation de leur situation dans une logique de profit commercial, aboutissant à des refus fondés sur un simple soupçon, ou plutôt, une présomption. A travers les témoignages recueillis, nous soulignons l'inégalité dont sont victimes les populations des pays du Sud, et en particulier celles où l'Europe voit le spectre de l'immigration, et cherchons aussi le lien entre le durcissement des procédures de visa et l'encouragement à l'immigration non réglementaire.

NOTE METHODOLOGIQUE

Cette étude est basée sur une enquête qualitative, réalisée entre juin et septembre 2019, où nous avons interviewé 31 demandeur·se·s de visas de court-séjour refoulés, âgés de 19 à 44 ans, et presque également répartis selon le genre : 15 femmes et 16 hommes.

- Nationalités : 24 Tunisien·ne·s et 7 résident·e·s en Tunisie ayant d'autres nationalités, à savoir les nationalités libyenne, gabonaise, camerounaise, et centrafricaine.

- Situation socio-professionnelle : La moitié des interviewé·e·s sont des étudiants, mais il y a également des employé·e·s du secteur privé ou associatif, deux entrepreneurs ou exerçant une activité pour leur propre compte, ainsi qu'une enseignante et une femme au foyer.

- Motifs du voyage : La plupart des interviewé·e·s ont présenté des demandes de visa ayant pour objet le tourisme, mais d'autres objets sont présents comme : étude, stage, affaires et visite familiale.

- Pays visé par la demande : La plupart des interviewé·e·s ont présenté des demandes de visa pour la France ou l'Allemagne, mais certain·e·s ont déposé des demandes de visa pour la Belgique, l'Espagne, la Grèce ou la Suisse.

NB: Les différents interviewés sont présentés par des initiales générées automatiquement, qui ne correspondent pas à leurs vrais noms et prénoms.

I. LES DEMANDES DE VISAS : D'UN SERVICE PUBLIC A UNE ACTIVITE LUCRATIVE

Pour pouvoir déposer une demande de visa, un·e demandeur·se doit s'acquitter préalablement du montant des droits de visas, qui ne sera pas remboursé en cas de refus. Ce montant, déjà élevé (60€), a été majoré d'un tiers, sans que l'on soit sûr que le coût du traitement des dossiers le nécessite. De plus, la plupart des États européens ont préféré, ces dernières années, recourir à des prestataires privés pour la gestion de la procédure de visa. Ainsi, ils réalisent des économies de personnel et de frais, et laissent ces opérateurs privés tirer leurs gains en facturant systématiquement aux demandeur·se·s des frais de services, et souvent d'autres frais encore.

Des droits de visa déjà élevés, et bientôt augmentés

Interrogés sur le coût actuel du visa, tous nos interviewé·e·s l'ont jugé élevé, voire "disproportionné" et "excessif", d'autant plus qu'il n'est pas remboursé en cas de refus. Ce coût du visa est composé des 60€ fixés par le Code (avant qu'il soit modifié), majorés des frais de services qui ne pourraient excéder 50% des droits de visas. Ce montant ne prend pas en considération le pouvoir d'achat local, et fluctue assez souvent avec l'évolution des taux de change. Ainsi, la plupart de nos interviewé·e·s ont payé à peu près 300 Dt pour leur

demande de visa, sans compter les frais des services optionnels que plusieurs d'entre elles·eux ont payés (voir infra).

Or, dans le règlement amendant le Code des visas, le montant des droits de visas a été revu à la hausse, « *les coûts de traitement ayant sensiblement augmenté au cours des dernières années* », selon la Commission européenne. Toutefois, nous n'avons pas trouvé d'étude prouvant cette hausse. Au contraire, un rapport du Sénat français évalue le coût réel de l'instruction d'un dossier de visa en 2014 à 38,75€⁹. Le montant forfaitairement fixé par le Code était donc, avant même son augmentation, supérieur de plus de 50% au coût réel, dégageant ainsi une marge importante de bénéfice, du moins pour le gouvernement français. Le même rapport qualifie d'ailleurs l'instruction des dossiers de visas d'« *activité rentable pour l'administration* ».

Nous voyons mal comment une augmentation d'un tiers serait nécessaire, à peine cinq ans après le rapport du sénat français, pour couvrir la « *hausse des coûts de traitement des dossiers* ». On est plutôt amené à penser que cette hausse vise d'abord à dégager une marge de profit pour les États membres, d'autant plus que la demande sur les visas Schengen ne risque pas de tarir. D'ailleurs, le nouveau règlement prévoit la possibilité d'appliquer le montant de 60€ aux États qui se montrent coopératifs en matière de réadmissions. Ceci prouve non seulement que le montant de 80€ n'était pas nécessaire pour

⁹ 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.

couvrir les coûts de l’instruction, mais aussi que l’augmentation des droits de visas sera surtout utilisée comme moyen de pression sur les États de la rive sud de la Méditerranée pour les amener à se plier à la politique européenne en matière de réadmissions.

Les choses ne s’arrêtent pas là, puisque le même règlement prévoit la possibilité, pour la Commission, de modifier, sans passer par la procédure législative impliquant le Parlement et le Conseil, le montant des droits de visas tous les 3 ans. Ainsi, de nouvelles augmentations seront faciles à opérer, que ce soit pour tirer encore plus de profit financier, ou pour faire davantage pression sur les États tiers. Or, toute augmentation des droits de visa aboutit à une augmentation des frais de services, ces derniers étant soumis à la limite de 50% du montant des droits de visa.

Le recours obligé aux prestataires privés

L’externalisation de la procédure de visa est apparue au début des années 2000, en Inde, avec VFS Global, leader mondial du marché¹⁰. Elle connaît, depuis quelques années, un essor spectaculaire, et la plupart des États de l’espace Schengen y ont recours. Présentée comme une solution pour faire face à l’accroissement du nombre de demandes de visas, et donc à mieux servir les demandeur·se·s, l’externalisation livre ces

¹⁰ 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.

dernier·e·s à une “exploitation” de leur désir- ou besoin- de voyager pour servir l’appétit insatiable des opérateurs privés.

Dans la logique initiale du Code des visas, le recours aux prestataires privés est une simple option pour les demandeur·se·s, le principe demeurant le dépôt direct des demandes devant les services consulaires. Or, la pratique montre que c’est l’inverse. En effet, la quasi-totalité des interviewé·e·s sont passé·e·s par les opérateurs privés. Une seule interviewée (Y.J.), souhaitant aller étudier en Allemagne, a choisi le dépôt direct, et un autre (A.B.) a déposé son dossier devant l’ambassade grecque, vu que la Grèce n’a pas (encore) opté pour l’externalisation de la procédure. Tou·te·s les autres interviewé·e·s sont passé·e·s par les opérateurs externes, et pour la plupart, parce qu’elles·ils ne savaient pas que le dépôt direct était possible ! C’est le cas de Y.J., qui « *pensait que TLS avait remplacé l’ambassade dans ce rôle* », et de M.E., étudiant centrafricain en Tunisie, qui pensait que « *n’étant pas Tunisien, il n’avait pas le droit de déposer directement à l’ambassade* ». Ceci montre la lacune au niveau de l’information, notamment sur les sites web des autorités consulaires ainsi que ceux des prestataires privés¹¹, comme l’atteste R.F., qui a demandé un visa pour la Suisse à travers l’agence VFS Global.

D’autres interviewé·e·s étaient au courant de l’option du dépôt direct, mais ne pouvaient pas la suivre, soit « *faute de temps* », ou de peur que la procédure soit « *plus compliquée* ». En effet, pour avoir un rendez-vous, il faut contacter

¹¹ Mahdi Elleuch, Une pratique de délivrance des visas peu soucieuse des droits des demandeurs, in Mohamed Limem (dir.), Cahiers du FTDES N°1 (Migration).

l'ambassade plusieurs mois à l'avance, et souvent, les employés des ambassades incitent les demandeur·se·s à déposer devant ces prestataires de services. Tout est fait pour diriger donc les demandeur·se·s vers les opérateurs privés.

Et au lieu de rappeler les États à cette obligation largement négligée du Code des visas, les institutions européennes ont tout simplement choisi de... supprimer l'obligation. Ainsi, avec le nouveau règlement amendant le Code des visas, les États membres ne seront plus tenus de «*maintenir la possibilité d'accéder directement au consulat pour l'introduction des demandes là où un prestataire de services extérieur a été chargé de recueillir les demandes pour le compte du consulat*»¹².

Cette systématisation du passage par les opérateurs privés prive les demandeur·se·s de visas de la possibilité de dialoguer avec les responsables consulaires, d'expliquer leurs situations, de savoir s'il vaut mieux rajouter de nouveaux justificatifs. Avec les agents des sociétés privées, c'est rarement le cas, d'autant plus qu'elles·ils ne sont qu'un intermédiaire entre les demandeur·se·s et les autorités consulaires. Z.G., par exemple, a comparé le traitement qu'elle a reçu de la part de TLS Contact avec sa demande de visa déposée directement à l'ambassade autrichienne, qui l'avait «*appelée pour compléter le dossier*». L'absence de possibilité de dépôt direct dans les consulats pousse un nombre non négligeable de demandeur·se·s à recourir à des services optionnels qui leur permettent un tel accueil, et

¹² Règlement (UE) 2019/1155 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019, précité.

qui sont chèrement facturés, en plus des droits de visas et des frais de services qui sont, eux, obligatoires.

Le surcoût supporté par les demandeur·se·s

L'externalisation de la procédure de visas s'est aussi traduite, pour les demandeur·se·s, d'une augmentation des frais de la demande. En effet, ils sont obligés de payer, en plus des droits de visas dont le montant est forfaitairement fixé par les institutions européennes, et qui vont donc aux autorités consulaires, des frais de service qui vont, quant à eux, aux prestataires privés.

Les frais de service sont limités, par le Code des visas, à 50% du montant des droits de visas, soit 30€, actuellement, et 40€ quand l'augmentation des droits de visas prendra effet. Bien entendu, les opérateurs privés n'hésitent pas à s'aligner à cette limite supérieure, animés comme ils sont par la logique de marché, et étant chacun, au moins dans la gestion de la procédure de visa d'un pays déterminé, dans une situation de monopole. Les demandeur·se·s n'ont donc pas le choix. Elles·ils ne peuvent que se soumettre. Or, le montant des droits de visas, majoré de 50% par les frais de service, constitue un coût élevé, voire excessif et exorbitant, comme le juge la plupart des interviewé·e·s. C'est surtout le cas pour les voyageurs qui n'ont pas les moyens, et qui peinent déjà à financer les autres dépenses liées à leur voyage. En effet, ce montant ne tient pas compte du niveau de vie dans les pays du sud, et évolue avec l'évolution du taux de change. Ainsi, en Tunisie, il faudra payer quasiment un mois de salaire minimum garanti (SMIG) pour déposer une demande de visa. Il s'agit donc, comme l'a exprimé

la section CGT du ministère français des affaires étrangères, d'une « *discrimination économique pour les familles les moins aisées* »¹³. Le voyage en Europe devient ainsi une sorte de privilège des nantis.

Le coût de la procédure de visa est d'autant plus "excessif" et "injuste", selon la plupart des demandeur·se·s interviewé·e·s, qu'il n'est pas remboursé en cas de refus. Une « *arnaque* », selon Z.G., une jeune Tunisienne, ou B.T., un juge libyen. La même idée est exprimée par W.H., qui pense qu' « *on fait l'argent sur notre dos* », et qu'on profite de l'existence d'une « *forte demande et d'une offre limitée* » de visas. D'autres interviewé·e·s estiment que ce montant ne peut être acceptable que si le visa est délivré, et citent des exemples de pays qui « *ne perçoivent de droits de visas qu'en cas d'acceptation* », comme la Russie ou l'Égypte.

Ainsi, beaucoup de nos interviewé·e·s se sont sentis spoliés de leur argent. D'autant plus que, pour une bonne partie d'entre eux, la dépense ne s'est pas limitée aux droits de visas majorés des frais de service. En effet, les demandeur·se·s sont, souvent, sinon obligés, du moins incités, à recourir à d'autres services, dits "optionnels", et qui sont, bien entendu, surfacturés pour augmenter les marges de profit de ces sociétés.

¹³ 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>

Des services (pas toujours) optionnels, largement surfacturés

La marge de profit des opérateurs privés ne se limite pas aux frais de service. Tous proposent en effet des services optionnels, largement surfacturés, qui vont de la photocopie, jusqu’au service “premium”, en passant par la prise de photo, l’assurance voyage, la notification par sms, la récupération du passeport pendant qu’il est instruit¹⁴, ou sa restitution par courrier express¹⁵. Souvent, un·e demandeur·se qui craint de devoir attendre longtemps pour avoir un deuxième rendez-vous recourt à des services comme la photocopie ou la prise de photo. Plusieurs demandeur·se·s interviewé·e·s affirment ainsi avoir été contraint d’acheter le service de prise des photos, les photos contenues dans leurs dossiers étant jugées non conformes aux standards exigés. Une autre pratique relevée à VFS Global est la facturation par défaut d’un service optionnel comme la notification par SMS, comme l’atteste N.Z., mais aussi comme l’auteur de ces lignes en a fait lui-même l’expérience, malgré ses vaines protestations.

Mais le service optionnel qui pose le plus de problème est le service dit “premium”. Ce service amélioré comprend un accueil confortable, un « *agent spécialement disponible pour s’occuper de la demande* » et assister le demandeur. On est donc

¹⁴ Service optionnel prévu pour les ressortissants libyens qui auraient besoin de leurs passeports alors qu’ils sont en cours d’instruction par le consulat.

¹⁵ 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.

face à un service public consacrant, de fait, une discrimination selon la richesse. Aux plus riches l'accueil chaleureux et l'assistance, et aux petites gens un « service minimum »¹⁶. Plusieurs interviewé·e·s en ont fait l'expérience, certain·e·s pour la rapidité qu'il offre, d'autres, comme M.C., âgé de 40 ans et propriétaire d'une auto-école, « *pour être informé si un justificatif manquait* ». Ainsi, l'information qui devrait, normalement, être fournie à tout·te demandeur·se de visa, devient un service “optionnel”, chèrement vendu à des individus qui ont peur d'un refus et cherchent à maximiser leurs chances. Encore plus grave est le cas de I.B., enseignante, qui n'a pas pu, le jour de son rendez-vous, extraire le reçu, « *à cause d'un problème d'accès au site et à sa boîte mail* ». On lui a alors dit que, si elle ne veut pas « *perdre son rendez-vous et attendre deux mois* », elle devrait payer le service premium. Ce qu'elle a fait car, « *heureusement* », elle avait assez d'argent sur elle. I.B. était « *désespérée* », et « *avait peur* » de rater son voyage, un voyage qui, finalement, n'a pas pu avoir lieu, faute de visa.

Ce “service premium” est donc non seulement une consécration de la discrimination selon les moyens, mais en même temps une exploitation de la situation de détresse dans laquelle se trouvent les demandeur·se·s de visas, ayant planifié un voyage et engagé des dépenses, et craignant son annulation en cas de refus.

Ainsi, on voit que l'externalisation de la procédure de visa livre les demandeur·se·s à une logique commerciale de profit,

¹⁶Rachel KNAEBEL, « Privatisation des visas », Plein droit 2014/2 (n° 101), p. 8.

qui les considère comme les client·e·s obligé·e·s d'un monopole, et dont il faut tirer le maximum de gains, quitte à exploiter leur détresse. L'externalisation est donc, si ce n'est dans son principe, du moins dans la pratique, en rupture totale avec la logique de service public. Elle permet aux gouvernements des États de l'espace Schengen une économie de personnel et de dépenses de gestion dans leurs représentations consulaires, et en fait supporter les frais par les demandeur·se·s. Ainsi, les services consulaires des États Schengen livrent non seulement les demandeur·se·s de visas à ces opérateurs privés à l'appétit insatiable, mais surtout, n'exercent pas leur droit de contrôle pour limiter les abus.

II. DES REFUS INJUSTIFIÉS ET INJUSTES

La Commission européenne publie, tous les ans, des statistiques sur l'octroi des visas Schengen. Les chiffres de 2018 affichent, par exemple, un taux de refus global de 9,6%, mais qui varie beaucoup selon le pays où la demande de visa a été effectuée. Ainsi, et pour ne retenir que les pays africains, le taux de refus va de 1,8% pour la Namibie, à 49,8% pour le Nigéria. Pour la Tunisie, les statistiques affichent un taux de refus de 18,2%, en légère hausse par rapport à 2017¹⁷, mais qui varie, là encore, selon les consulats. Ainsi, il va de 11,5 pour le consulat du Portugal, jusqu'à 50,5% pour le consulat des Pays-Bas¹⁸, alors même que l'Union européenne est censée avoir une « politique commune » en matière de visa. Il est probable que les chiffres de 2019 affichent un taux de refus plus élevé, tant on a l'impression que les refus de visa sont devenus fréquents.

Or, ces chiffres comportent d'abord un biais important, qui est l'effet de dissuasion qu'exercent aussi bien les justificatifs exigés dans le dossier de demande de visa, le coût élevé du visa, ainsi que la fréquence des refus. Souvent présentés par les représentations des pays de l'espace Schengen comme preuve de leur bienveillance à l'égard de la population du pays hôte, ces

¹⁷ Le taux de refus était pour la Tunisie, en 2017, de 16,5%.

¹⁸ Toutes les statistiques sont disponibles sur ce lien : https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en#stats

chiffres cachent surtout des réalités individuelles souvent dures, que seuls les témoignages directs des demandeur·se·s permettent de mesurer. Les refus de visas se fondent, le plus souvent, sur des motifs très vagues, liés au *”risque migratoire”*, ou, pourrait-on dire, à la présomption d’intention migratoire qui semble coller aux demandeur·se·s de visa tunisien·ne·s, ainsi que ceux qui résident en Tunisie et qui sont de nationalité libyenne ou de celle d’un pays de l’Afrique subsaharienne.

Les motifs très vagues de refus

La frustration des demandeur·se·s refoulé·e·s provient, pour une grande partie, de l’incompréhension des motifs présentés dans la décision de refus. En effet, la motivation des décisions de refus, qui est une garantie fondamentale pour les demandeur·se·s, se limite à des cases prédéfinies que les autorités consulaires cochent. Les motifs de refus sont donc plus connus par les numéros des cases qui y correspondent. Trois motifs sont particulièrement connus, car, de loin, les plus fréquents, à savoir les motifs 3, 8 et surtout 9. Ainsi, pour tou·te·s nos interviewé·e·s, le refus est fondé soit sur le fait que *« la volonté de quitter l’espace Schengen à l’expiration du visa n’est pas établie »* (motif n°9), que *« les informations relatives à l’objet et aux conditions du séjour sont jugées pas fiables »* (motif n°8), ou qu’il manque au dossier *« la preuve que l’on dispose des moyens de subsistance suffisants pour la durée du séjour »* (motif n°3). Souvent, deux, voire trois motifs sont cochés.

Or, le premier problème que pose ces motifs est leur intelligibilité. En effet, une bonne partie de nos interviewé·e·s

disent avoir eu des difficultés à comprendre ces motifs. C'est le cas de H.S., femme au foyer, qui a cherché sur internet pour comprendre, et de W.H., chargée de projet dans une ONG, à qui on a refusé un visa pour la Belgique et qui a dû recourir à un traducteur en ligne. Pis, pour ceux et celles qui demandent des visas Schengen pour aller en Allemagne, comme O.B. et I.L., les motifs de refus sont rédigés en Allemand. Aux demandeur·se·s refoulés de se débrouiller pour les comprendre. Même lorsqu'elles·ils demandent une traduction, on la leur refuse « *faute de personnel qui parle allemand* ». Ainsi, c'est comme si les demandeur·se·s de visas étaient censés maîtriser la langue du pays qu'elles·ils souhaitaient visiter. Ou, tout simplement, que l'on accorde aucune importance si les motifs sont intelligibles ou pas.

Même lorsqu'elle est comprise, la motivation des décisions de refus arrive rarement à convaincre les demandeur·se·s refoulé·e·s. Parmi nos interviewé·e·s, seuls trois étaient convaincu·e·s des raisons du refus, car il·elle·s avaient un manque ou une contradiction dans les justificatifs qu'il·elle·s ont présentés. Tous les autres répondent par la négative à la question. Là aussi, la référence est souvent faite aux justificatifs. En effet, pour les demandeur·se·s de visas, si leur dossier est complet, rien ne justifie qu'il soit refusé. Les justificatifs sont ainsi perçus comme des conditions d'accès à l'espace Schengen qui, une fois réunies, donnent logiquement le droit à un visa. Or, les motifs n°3 et 8, tout en étant liés aux justificatifs, offrent aux autorités consulaires une marge d'appréciation. Quant au motif n°9, le plus utilisé pour justifier les refus de visas, il est suffisamment vague pour laisser les mains libres aux autorités

consulaires pour décider l'octroi ou pas du visa. Comme l'a constaté une interviewée, on a « *l'impression que c'est leur ultime recours quand ils ne trouvent pas d'autres arguments* » pour refuser le visa.

Le motif n°9, mais aussi, à un degré moindre, les motifs 3 et 8, sont liés au « *risque migratoire* ». Ils servent donc à évaluer si la personne qui désire voyager dans l'espace Schengen a l'intention de le quitter à l'expiration du délai. Or, ni la volonté de quitter ni l'intention de rester ne sauraient être prouvées. De plus, la « motivation » de la décision ne contient même pas les éléments du dossier qui auraient amené les autorités consulaires à cocher tel ou tel motif. Ainsi, un·e demandeur·se refoulé·e n'a pas le droit de savoir exactement ce qui a manqué dans son dossier, ni ce qu'elle·il devrait éviter en présentant une nouvelle demande. C'est comme si les autorités consulaires disposaient d'un pouvoir discrétionnaire pour refuser le dossier derrière lequel ils voient un migrant irrégulier potentiel, sans être tenues d'expliquer leur décision, et sans forcément avoir des raisons solides pour soupçonner un « risque migratoire », une notion qui n'est d'ailleurs pas définie dans les textes.

Pourtant, la logique du Code communautaire des visas est que les raisons qui peuvent justifier un refus sont limitées, et qu'en dehors de ces raisons, une demande de visa ne peut être refusée. C'est ce qu'a confirmé la Cour de justice de l'Union européenne dans un arrêt du 19/12/2013¹⁹. Toutefois, le même arrêt précise que les autorités consulaires disposent d'une

¹⁹ Cour de justice de l'Union européenne, Arrêt dans l'affaire C-84/12, Rahmanian Koushkaki / Bundesrepublik Deutschland, 19/12/2013.

« *large marge d'appréciation* » des conditions d'application de ces motifs, et notamment ceux liés au « *risque d'immigration irrégulière* ». Ce risque-là doit être évalué en prenant en compte la personnalité du demandeur, son insertion dans son pays, et même la situation politique, sociale et économique de son pays.

Il est donc parfaitement « légal » que la situation d'un pays donné puisse justifier, ou du moins contribuer à la hausse des refus des demandes de visas, peu importe le contenu même des dossiers et les justificatifs présentés. En plus de la discrimination originelle entre les populations des pays de la liste noire et celles des pays de la liste blanche, nous voici donc devant une nouvelle discrimination, qui pénalise toute une population à cause de la situation difficile de son pays. C'est le cas, par exemple, des ressortissants libyens que nous avons interviewés et qui ont demandé leurs visas à partir de la Tunisie. L'un d'eux, ancien juge qui s'est vu refuser une demande de visa en 2013, a d'ailleurs fait expressément le lien entre l'instabilité qui règne en Libye et la fréquence des refus des demandes de visas Schengen venant de ressortissants libyens.

Ainsi, le durcissement de la politique migratoire envers les populations de certains pays, qui se traduit, entre autre, par le durcissement de la politique de délivrance des visas, aboutit à une hausse du taux de refus et, particulièrement, par un recours plus fréquent aux trois motifs susmentionnés. La fréquence des refus sur la base de ces vagues motifs, quand bien même les dossiers des demandeur-se-s contiennent toutes les pièces exigées, prouve qu'il s'agit d'une politique réfléchie et suivie vis-à-vis des ressortissants de pays comme la Tunisie, plutôt que de décisions isolées résultant de carences dans les dossiers des

demandeur·se·s. Et que, pour les autorités consulaires, un·e demandeur·se de visa est perçu·e comme un·e migrant·e irrégulier·e potentiel·le, jusqu'à preuve du contraire, ou comme l'a exprimé Z.G., « *on nous traite comme si on était des criminels jusqu'à preuve d'innocence* ».

L'humiliation ressentie à cause du refus

Il est difficile de comprendre la rage d'un·e demandeur·se de visa refoulé·e quand on n'a pas vécu la situation. A travers les témoignages, le refus est vécu comme une humiliation, voire une insulte. Les demandeur·se·s refoulé·e·s se sentent non seulement indésirables, mais aussi traités comme des migrants irréguliers alors même qu'ils n'en ont pas du tout le projet, leur situation en Tunisie étant stable. Ainsi, au lieu d'aider à l'assimilation du refus, la motivation de la décision ne fait que renforcer ce sentiment d'humiliation et d'injustice.

C'est ce qui ressort, par exemple, du témoignage de L.T., étudiant âgé de 19 ans: « *le motif 9 est très dur ! J'étudie ici, j'ai fourni tous les justificatifs, tout prouve que ma situation est très bonne ici et que j'allais retourner. Quand je vais déposer une nouvelle demande, on me regardera d'un oeil sceptique. J'ai dépensé 1000€ pour qu'ils m'accusent finalement de vouloir immigrer irrégulièrement alors que j'allais simplement assister à un concert de musique et que j'avait même acheté le ticket ! Eux quand ils viennent, on leur fait pas subir ça !* ».

La même indignation contre le neuvième motif, perçu comme une accusation injuste et dégradante, se retrouve dans d'autres témoignages. Certain·e·s interviewé·e·s citent ainsi

leurs précédents voyages pour montrer l'absence de toute intention d'immigration non réglementaire. W.H., par exemple, dit qu'elle était « *déjà allée à New York et revenue* », avant d'ajouter : « *Ils m'ont humiliée !* ». M.E., étudiant centrafricain insiste lui aussi qu'il « *a encore beaucoup de choses à faire en Tunisie et qu'il a toutes les raisons pour rester* », de même que D.A., étudiant camerounais qui a encore son doctorat à finir ici. Quant à B.E., responsable commercial âgé de 31 ans, il dit comprendre le refus de beaucoup de dossiers « *vu le nombre de ceux qui veulent quitter le pays* », mais ajoute: « *pas moi, pas pour ce motif. Moi je bosse, ma situation est stable en Tunisie, je n'ai pas à la fuir. Cela fait 7 ans que je travaille et que j'ai une sécurité sociale, et après on me dit que les informations ne sont pas fiables. Qu'est ce qu'ils cherchent encore après tous ces documents ? Ils se foutent de nous.* »

On retrouve le même ressentiment chez I.B., enseignante âgée de 43 ans: « *j'ai un emploi stable ici, j'ai ma propre maison, je suis divorcée et j'ai la garde de mes enfants, je ne vais quand même pas laisser tout ça pour chercher un quelconque travail précaire en Italie !* ». La même interviewée dit croire qu'il s'agit d'un « *refus discriminatoire à cause de [son] foulard assez prononcé* ». Non convaincus des motifs cochés dans la décision de refus, plusieurs interviewé-e-s cherchent en effet d'autres raisons. Z.C. estime par exemple qu'elle était victime d'une vague de refus de visas pour la France, à cause de la crise des gilets jaunes.

La colère est d'autant plus grande que le refus est, souvent, insoupçonné. En effet, plusieurs de nos interviewé-e-s ne s'attendaient pas du tout à un refus, leurs dossiers étant

complets. C'est le cas de M.C., qui était d'autant plus rassuré que deux de ses amis, dans la même situation professionnelle que lui, avaient eu leurs visas. C'est aussi le cas de Z.C., qui était « à 100% sûre d'avoir le visa », et qui a « vécu tellement mal le refus qu'[elle] ne [veut] plus refaire l'expérience », et de W.H., qui « [était] tellement prête à voyager et [avait] même fait [sa] valise ». « C'était la plus grande des déceptions », a-t-elle ajouté.

A l'opposé, certain·e·s interviewé·e·s s'attendaient, ou du moins n'étaient pas surpris·e·s par le refus de leurs demandes. C'est le cas de A.H., qui, bien que la décision soit injuste, s'est « habitué » aux refus, vu son « expérience avec les visas ». On lui a refusé, en effet, pas moins de douze demandes de visa, ce qui « ne fait que renforcer son désir de partir ». D.A., étudiant camerounais, ne fut pas non plus choqué par le refus, puisque son « entourage l'a prévenu que l'on refusa fréquemment les premières demandes ».

Dans la majorité des réponses, on retrouve cependant la déception, l'amertume, et le sentiment d'injustice. Un ressentiment qui croît avec les sacrifices souvent endurés pour un voyage qui n'aura finalement pas lieu. C'est le cas d'O.B., étudiante de 24 ans qui « attendai[t] impatientement les vacances et faisai[t] des économies pour pouvoir assurer un budget convenable à [son] voyage ». Ou encore B.T., activiste de nationalité libyenne, qui a « passé deux mois à réaliser un travail de recherche pour participer à un Congrès » auquel il a été invité, et qu'il a finalement raté à cause du refus de visa.

Souvent, la décision de refus et sa motivation s'ajoutent à un sentiment d'humiliation déjà présent durant la procédure de visa. C'est ce qui ressort par exemple du témoignage de W.H., qui s'est sentie humiliée : *« j'ai passé la journée devant l'ambassade, il y avait une foule énorme, c'était une journée d'enfer et j'étais en larmes. Après j'ai eu le coup fatal. »* De même, le sacrifice financier causé par les frais du visa ajoute au malheur et à la déception des demandeur·se·s refoulées. Ainsi, M.C. a eu le sentiment en découvrant le refus de son visa *« qu'on lui a enlevé son argent »*.

En effet, la procédure de visa, dès son commencement, avec les justificatifs exigés, jusqu'à l'issue de la demande et la motivation du refus est perçue par de nombreux·ses demandeur·se·s comme un abaissement, une manifestation de leur « infériorité », comme l'a exprimé l'une de nos interviewé·e·s, par rapport aux européen·ne·s qui peuvent voyager librement, y compris chez nous. Ainsi, les ressortissants des pays du Sud paient, de la « taxe » matérielle que constitue les frais de visas et les frais de dossiers, une « taxe émotionnelle »²⁰, qui leur rappelle leur « condition inférieure », ainsi que les suspicions qui leur collent à la peau à cause de leur origine.

Outre l'humiliation du moment, le refus de visa a souvent des conséquences bien plus graves et durables que l'annulation

²⁰ Bathsheba Okwenje, Visa applications: emotional tax and privileged passports, <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2019/07/10/visa-applications-emotional-tax-privileged-passports/?fbclid=IwAR1BP76sF5-cWCpoXh3X4SNRXdaj703SqrfZuCdmbWXyR82jKCOVM8UV2NI>

d'un voyage. C'est le cas pour O.O., 27 ans, qui « *dirige une société et voulait participer à un grand séminaire qui aurait pu être un plus dans [sa] vie professionnelle* ». Folle de rage devant cette « *injustice* », elle a « *même risqué [sa] vie tellement [il a] pleuré en conduisant au niveau de l'autoroute Tunis/Sfax* ». Quant à Z.C., elle voulait juste « *assister à son groupe de musique préféré* ». Elle avait acheté son billet avant d'avoir le visa, et a dû le revendre suite au premier refus. Elle a acheté un nouveau billet pour un deuxième concert, mais sa demande de visa a été, de nouveau, refusée. Elle s'est « *sentie impuissante* », face à ce double refus injustifié du visa qui devait lui « *permettre de voir quelque chose que, de [sa] vie, elle n'aurait[t] pas l'opportunité de voir dans [son] pays* ». Z.G., quant à elle, a été invitée à un festival en tant qu'artiste, et malgré tous les justificatifs, sa demande de visa a été refusée. « *Nous sommes des artistes, nous ne pouvons avoir qu'une contribution positive, estima Z.G. Et pourtant, j'ai senti que nous étions des citoyens de 7ème degré* ».

Mais le cas le plus dramatique reste celui de W.H., 29 ans, qui témoigne ainsi : « *J'allais rencontrer mon partenaire, on était dans une relation à distance et on avait du mal avec ça. On voulait passer du temps ensemble, mais on n'a pas pu le faire à cause du refus de visa. J'avais déjà dépensé trop d'argent pour le billet d'avion et le visa pour pouvoir changer de destination suite au refus. Après cet épisode, la relation s'est encore détériorée.*» Derrière les dossiers de demandes de visas et leurs justificatifs froids, il y a des vécus et des besoins personnels que les autorités consulaires ne voient pas, et qui paient le prix d'un

durcissement de la politique migratoire contre toute une population.

Le droit de recours : une garantie théorique

Face au refus de sa demande de visa, la seule garantie pour un·e demandeur·se refoulé·e est le droit de recours. Ce droit est consacré par le Code communautaire des visas, mais organisé par les législations nationales, et exercé devant des instances nationales. Cette marge laissée aux États membres de l'espace Schengen fait que le droit de recours juridictionnel n'est pas toujours accessible. En effet, certaines législations prévoient une commission administrative, d'autres des délais très courts ou des frais élevés²¹. Et, surtout, l'information sur le droit de recours est très lacunaire²².

Plusieurs interviewé·e·s affirment avoir pensé à contester la décision de refus, et certain·e·s d'entre eux sont même passé·e·s à l'acte. Seulement, chacun·e a choisi une voie, à défaut d'information claire sur la procédure à suivre. W.H. a par exemple envoyé un email à l'ambassade pour contester la décision et demander le remboursement des frais, et a eu droit à une réponse négative. De même, Y.J. a choisi d'envoyer un courrier électronique à l'ambassadeur « *pour lui expliquer sa situation* ». M.C. a adressé une « *réclamation à une adresse indiquée en France* », mais le retour qu'il a eu était une

²¹ Mahdi Elleuch, précité.

²² Reconnaisant ces lacunes qui rendent peu effectif le droit de recours, les institutions européennes ont adopté, dans le nouveau règlement susmentionné, un nouveau formulaire type de notification de refus, prévoyant des détails sur le droit de recours (règles applicables, autorités compétente, délai, etc).

« *réponse automatique* ». Quant à B.T., ressortissant libyen qui était invité avec un groupe d'activistes à participer à un congrès international et même à une « *audition au parlement européen* », il a choisi, avec ses collègues, de protester devant le siège de la délégation de l'Union européenne en Tunisie.

Cette diversité des voies de contestations suivies par nos interviewé·e·s est d'abord due à un manque d'information. Conséquence de l'externalisation de la procédure de visa, l'absence de contact direct entre un·e demandeur·se et les services consulaires y est pour quelque chose. Les demandeur·se·s refoulé·e·s reçoivent leurs passeports dans des enveloppes, et il n'y a personne qui puisse leur expliquer les raisons du refus ou les éclairer sur la démarche à suivre et les chances qu'un recours aboutisse. H.S., femme au foyer, a cependant pu poser la question à « *l'une des agents de TLS contact* », qui lui a répondu que « *ça ne sert à rien et qu'on [lui] répondra même pas* ». D.A., étudiant camerounais à Tunis, a envisagé lui aussi de déposer un recours mais « *ne savai[t] pas par où commencer* ».

La majorité des demandeur·se·s refoulé·e·s renoncent ainsi à ester contre la décision de refus. Il s'agit, selon une grande partie des interviewé·e·s, d'une « *perte de temps* ». Certain·e·s ont même posé la question à des proches ou sur les réseaux sociaux pour conclure que, « *par expérience* », il n'y a rien à espérer en déposant un recours, parce que « *ça n'a marché avec personne* ». D'autres interviewé·e·s ne pouvaient même pas attendre le temps que prend la procédure, puisque la raison du voyage allait bientôt expirer. C'est le cas de Z.G. qui voulait

voyager pour assister à un festival, et de O.O., docteur en pharmacie, qui voulait participer à un Congrès.

Certain·e·s préfèrent déposer une nouvelle demande, et craignent que le recours contre une première décision de refus n'amoinde leurs chances d'avoir le visa. C'est le cas de G.D., étudiante, qui était à sa première demande refusée et a « *eu peur d'être blacklistée* ». W.H., quant à elle, était « *traumatisée* » et « *ne voulait pas être maltraitée encore une fois* », après un refus de visa et une réponse négative à l'email qu'elle a adressé à l'ambassade. Chez plusieurs interviewé·e·s, la procédure de visa, avec son issue négative, est vécue comme un calvaire qui ne doit plus se poursuivre. D'autres, par contre, ne désarment pas, et déposent de nouvelles demandes, essayant, le plus souvent, de nouveaux refus.

Refusé un jour, refusé toujours ?

Devant le manque d'information et la perception d'inefficacité quant au droit de recours contre la décision de refus, l'issue vers laquelle se tourne un certain nombre de demandeur·se·s refoulé·e·s est celle de déposer une nouvelle demande de visa Schengen, que ce soit directement ou après un certain temps. D'autres affirment avoir perdu l'envie de voyager dans l'espace Schengen, et se dirigent vers d'autres destinations.

Certain·e·s préfèrent s'adresser à un autre pays de l'espace Schengen, pensant que le premier refus essuyé traduit une politique non pas communautaire, mais nationale, en l'occurrence française. C'est le cas de M.C., qui affirma que la prochaine fois, il demandera un visa de l'Italie, mais aussi de

Z.C. qui préfèrera adresser sa demande à l'Espagne ou l'Allemagne, mais plus jamais à la France. On retrouve aussi cette perception chez G.D., qui, si elle « *savait que la France poursuivait une politique aussi dure, aurait essayé avec un autre pays* ». Il est d'ailleurs remarquable que l'on retrouve pas une telle perception chez nos interviewé·e·s refoulées par d'autres consulats.

D'autres, par contre, insistent pour avoir le visa à partir du même pays qui les a refusé·e·s, à savoir, là encore, la France. C'est le cas de B.N., étudiante tunisienne de 22 ans, parce qu'elle a des proches qui y résident. Quant à I.B., enseignante de 43 ans, elle affirme compter déposer une nouvelle demande de visa pour la France, car « *c'est devenu une question d'amour propre* ». « *C'est moi ou eux* », a ajouté I.B. C'est dire l'humiliation ressentie à cause du refus de visa, surtout quand il est fondé sur un soupçon d'intention migratoire.

Or, il est probable qu'un premier refus de visa Schengen entraîne d'autres, ou du moins, amoindrit les chances d'une réponse favorable²³. Pourtant, le Code des visas dispose dans son article 21 qu'« un refus antérieur n'entraîne pas a priori le refus d'une nouvelle demande ». Mais tant que les informations relatives aux visas refusés sont inscrites dans le « système d'information sur les visas » (VIS)²⁴, qui constitue une référence incontournable dans l'examen des nouvelles demandes, il devient difficile de croire qu'il n'a aucun effet sur les nouvelles demandes. D'ailleurs, le « règlement VIS » justifie la période de

²³ Mahdi Elleuch, précité.

²⁴ Article 32 du Code communautaire des visas.

cinq ans pendant laquelle les données sont conservées par la nécessité de prendre en compte « les données relatives à des demandes précédentes » pour évaluer les nouvelles demandes de visas²⁵.

Plusieurs de nos interviewé·e·s ont ainsi essuyé plus d'un refus. L'exemple le plus édifiant est celui de A.H, commerçant de 32 ans, qui a essuyé douze refus de visa Schengen. Un autre exemple est celui de N.Z., étudiante en ingénierie, qui a été refusée cinq fois pour des visas d'étude et de tourisme entre juillet 2018 et mai 2019. Quant à M.C., propriétaire d'une auto-école, il a été refusé malgré tous les justificatifs financiers qu'il a présenté, peut-être à cause d'un premier refus qu'il avait essuyé quand il était chômeur. Ainsi, un refus de visa a probablement des conséquences sur les demandes suivantes, surtout si le motif de refus est lié au risque migratoire. A défaut de preuves tangibles, c'est en tout cas la perception générale, corroborée par de nombreux exemples. B.E., responsable commercial, raconte ainsi avoir entendu que « *si c'est le 8ème ou le 9ème motif qui est coché, on doit oublier le visa pour toujours* »²⁶.

L'inverse, toutefois, n'est pas vérifiée. Avoir déjà eu le visa Schengen n'est pas un gage d'acceptation d'une nouvelle demande. En témoigne le cas de Z.C., une tunisienne de 29 ans,

²⁵ Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (Règlement VIS), point 14 du préambule.

²⁶ Les motifs du refus sont également inscrits dans le VIS, d'après l'article 12 du règlement VIS.

travaillant dans une ONG, qui avait déjà eu 6 visas Schengen, avant d'essayer deux refus en juin et décembre 2018. Il y a aussi le cas de D.L., âgé de 42 ans, de nationalité libyenne et travaillant comme employé dans un hôtel, qui avait déjà eu, à deux reprises, un visa Schengen pour la France, mais qui a vu sa demande de visa pour le même pays refusée en 2019. G.D., quant à elle, avait déjà eu un visa Schengen de trois mois, mais son dossier a été refusé une première fois en juin 2019, et de nouveau quelques semaines après. Elle raconte avoir « *fait l'impossible* » la deuxième fois pour avoir le visa, en achetant par exemple le billet de retour comme preuve supplémentaire de sa volonté de retourner en Tunisie. Ce n'était visiblement pas suffisant pour convaincre les autorités consulaires françaises.

III. LE DURCISSEMENT DE LA POLITIQUE DES VISAS, UN ENCOURAGEMENT A L'EMIGRATION NON REGLEMENTAIRE ?

L'idée qu'il existe un lien entre le durcissement des canaux réguliers de la migration -et du voyage en général- et le recours à l'immigration non réglementaire n'est pas nouvelle. Seulement, ce lien assez logique est difficile à prouver. Certaines études ont essayé de le prouver quantitativement²⁷. Mais une telle recherche se heurte à de nombreux obstacles

²⁷ Mathias CZAIIKA & Mogens HOBOLTH, article précité.

empiriques, notamment quant à l'évaluation quantitative du durcissement de la politique des visas²⁸.

Nous avons posé à nos interviewé·e·s la question de savoir si elles·ils avaient pensé un jour à l'immigration non réglementaire. La majorité des réponses fut, comme attendu, négative. Il faut dire que la majorité des demanur·se·s de visas que nous avons interviewé·e·s étaient dans une situation socio-professionnelle, sinon aisée, du moins stable. Ce n'est pas surprenant puisqu'aussi bien les justificatifs demandés, que le coût de la demande et du voyage en général, opèrent une sorte de discrimination implicite « selon le porte-monnaie »²⁹. Généralement, les personnes qui se trouvent dans une situation de précarité ne demandent même pas le visa, tellement elles·ils sont certain·e·s de ne pas l'avoir.

Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que les seul·e·s qui ont avoué avoir eu cette tentation étaient au chômage. C'est le cas d'A.B., actuellement directeur artistique dans une société, mais qui souffrait du chômage, qui a affirmé avoir « *pensé à l'immigration non réglementaire dans des moments de déception* », mais qu'il s'était « *retenu* ». A.B. a dit avoir du mal à accepter « *l'idée qu'on doit avoir certaines exigences pour pouvoir passer quelques jours quelque part* ». De même, G.O., 32 ans, qui a travaillé comme ouvrier et qui était au moment de l'interview au chômage, n'hésite pas à affirmer qu'il pense à

²⁸ Mathias CZAIKA & Hein de HAAS, « The effect of visas on migration processes », *International migration review*, 2016, DOI: 10.1111/immre.12261, p. 1.

²⁹ Alexis SPIRE, « Faire payer les étrangers, l'avenir d'une vieille idée », *Plein droit* 2005/4 (n°67), p. 5

l'immigration non réglementaire. Et il explique que « *dans [sa] ville, la plupart des jeunes ont essayé la "Harqa", à cause de la marginalisation et l'incapacité à ambitionner un avenir meilleur* ».

Et alors que certain·e·s interviewé·e·s ont affirmé que l'immigration non réglementaire est un « *phénomène indépendant* » (R.F.), qui que « *rien ne justifie* » (I.L.) et qu'il n'y a « *pas d'alternative au voyage régulier* » (B.E.), la majorité pense, avec plus ou moins d'insistance, et des fois avant même que l'on pose la question, que le durcissement de la politique des visas « *encourage* » l'immigration non réglementaire, comme le disent J.C. et Y.N. Pour M.C., il s'agit même du « *plus grand facteur* », et S.I. estime pour sa part que, « *quand on te met de tels motifs de refus alors que tu es étudiant et que tu as le droit de sortir après un an d'étude, tu as la rage, et tu veux sortir coûte que coûte.* »

Deux de nos interviewé·e·s ont même évoqué des cas parmi leurs connaissances qui prouvent le lien entre le durcissement des conditions d'obtention des visas et l'immigration non réglementaire. N.Z. cite en effet l'exemple d'un ami à elle « *à qui on a refusé un visa touristique deux fois* », et qui pense à immigrer par la mer, prenant l'exemple d'un ami à lui qui a réussi à le faire : « *J'ai essayé d'aller en respectant les règles, eux n'ont pas accepté* », lui a-t-il dit. De même, B.N., étudiante âgée de 22 ans, affirme que trois de ses amis, à qui on a refusé le visa Schengen, comptent « *immigrer et "brûler" leurs papiers* ».

Sans avoir forcément eu la tentation d’immigrer sans visa, plusieurs de nos interviewé·e·s disent comprendre que la frustration du refus puisse encourager certain·e·s à sauter le pas. D.A., par exemple, estime que si, lui, il « *a de quoi s’occuper* », d’autres, face à la frustration du refus de visa, iront « *chercher d’autres issues* ». « *On peut prendre des risques après plusieurs refus, et on prendra notre courage à deux mains. Il y a beaucoup qui ont été rejetés et qui prennent cette voie* », a-t-il ajouté. W.H. considère, pour sa part, que « *quand on vous prive de votre liberté de circulation, c’est ce qui arrive* ». « *Qu’ils les envahissent !* », a-t-elle ajouté. Z.G. pense, quant à elle, que l’Europe « *nous considère comme des criminels ou des mendiants* », et que, quand on est traité de la sorte, « *on finit souvent par le devenir* ».

Ces témoignages viennent à l’appui de l’hypothèse selon laquelle les politiques dures dans la délivrance de visas créent leur « *logique de contournement* »³⁰. En effet, le désir migratoire ne s’affaiblit pas avec les refus de visas. Souvent, il s’accroît. Et ceci aussi bien pour les individus ayant déposé une ou plusieurs demandes sans succès, ou pour ceux et celles qui, en voyant les justificatifs demandés pour le visa ainsi que le retour d’expérience des premier·e·s, comprennent d’emblée que leurs

³⁰ Farida Souïah, « Les politiques migratoires restrictives : une fabrique de *harraga* », *Hommes & migrations* [En ligne], 1304 | 2013, mis en ligne le 01 janvier 2017, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/hommesmigrations/2652> ; DOI : 10.4000/hommesmigrations.2652.

chances d'avoir le visa sont, sinon nulles, très limitées³¹. Le désir migratoire, devant le blocage des canaux réguliers, cherche souvent des canaux alternatifs, comme le montrent plusieurs études³². Il s'agit en effet de l'un des « effets de substitution », identifiés par De Haas³³, qui expliquent l'inefficacité des politiques migratoires restrictives.

De plus, la question du coût joue probablement un rôle dans cette substitution. En effet, aussi bien la migration régulière ou la migration non réglementaire ont un coût. Le coût du voyage régulier ne cesse de s'élever, comprenant les frais du visa, mais également du passeport, du billet d'avion, etc. Comme l'a remarqué D.A., le montant qu'il a dépensé pour un voyage qui n'a pas eu lieu faute de visa est l'équivalent de ce qui « *aurait pu le faire passer* » à travers les voies non-conventionnelles. Or, les dépenses engagées pour un voyage régulier comportent elle aussi le risque d'un refus de visa. Un risque qui ne peut absolument pas être comparé au risque de mort que comporte l'immigration non réglementaire par la mer. Mais il est légitime de penser que le coût financier élevé du voyage régulier, conjugué aux faibles chances pour qu'il aboutisse, peuvent encourager le recours à l'immigration non réglementaire. Cela peut sembler exagéré d'affirmer, comme l'a fait D.A., que « *beaucoup de personnes meurent à cause du*

³¹ Abdessatar Sahbani, « Les jeunes et la migration non réglementaire: Enquête de terrain des représentations sociales, les pratiques et les attentes », publication du FTDES (en arabe).

³² Mathias CZAİKA & Mogens HOBOLTH, « Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe? », European Union politics, 1-21, 2016.

³³ Hein DE HAAS, The determinants of international migration: Conceptualising policy, origin and destination effects, DEMIG Working paper no°32, Avril 2011.

refus de visa ». Il reste que le durcissement de la politique des visas participe probablement à l'amplification du phénomène de l'immigration non réglementaire par la mer, qui coûte la vie à des milliers de migrants chaque année³⁴.

IV. NOS GOUVERNEMENTS SONT, EUX AUSSI, RESPONSABLES

La colère souvent ressentie par les demandeur·se·s de visas vise, d'abord, les États de l'espace Schengen, et particulièrement celui concerné par leur demande de visa. Mais vise aussi, dans de nombreux cas, même à un degré moindre, l'Etat dont ils sont ressortissants. Ainsi, sans que l'on leur pose la question, plusieurs interviewé·e·s ont critiqué la passivité des autorités tunisiennes. « *L'Etat doit assumer sa responsabilité parce qu'on exploite les citoyens tunisiens !* », a ainsi dit L.T. Quant à S.I., sa réaction face au refus de visa n'a pas épargné l'Etat tunisien : « *Tu as même la rage contre ton Etat, la situation, tout. La Tunisie assume aussi sa responsabilité dans cette situation* ». De même, pour A.H., l'Etat tunisien est « *complice* », puisqu'il ne « *protège pas les droits de ses citoyens victimes d'injustice dans la procédure de visa* ».

En effet, les demandeur·se·s de visa se sentent livré·e·s à leur propre sort, alors qu'elles·ils paient, chacun·e, le prix d'une discrimination fondamentale qui frappe toute la population.

³⁴ https://www.lemonde.fr/international/article/2019/01/03/plus-de-2-260-migrants-morts-en-mediterranee-en-2018_5404889_3210.html

C'est parce qu'ils sont Tunisien·ne·s (ou Libyen·ne·s ou porteur·se·s d'autres nationalités africaines) qu'ils sont obligé·e·s d'avoir un visa pour accéder à l'espace Schengen, leur pays étant inscrit dans la « liste noire », et c'est probablement aussi à ce titre que leurs demandes de visa sont refusées, à cause d'un durcissement général de la politique des visas, peu importe le contenu de leur dossier. Les ressortissant·e·s libyen·ne·s, paient, en plus, le prix de l'instabilité que vit leur pays. Une instabilité qui se traduit, probablement par une minimisation de leurs chances d'avoir le visa, sans que cela ne constitue une violation du droit européen d'après la Cour de justice de l'Union³⁵.

L'indignation est d'autant plus grande que les européen·ne·s n'ont pas besoin de visa pour entrer en Tunisie, comme plusieurs interviewé·e·s n'ont pas manqué de le souligner. Ces dernier·e·s insistent toutefois qu'elles·ils « *croient dans des frontières libres* ». Il ne s'agit donc pas forcément de réclamer que la Tunisie fasse subir un traitement réciproque aux ressortissant·e·s européen·ne·s. Seulement, cette inégalité entre les populations est si criante que l'on ne peut passer de côté. Comme l'a exprimé Z.G., « *ce n'est pas logique que l'on puisse entrer dans mon pays sans argent ni visa et que moi je dois payer beaucoup d'argent sans être sûre qu'on me le permettrait* ». « *C'est l'une des formes de la colonisation* », a même estimé A.H.

³⁵ Voir supra.

Plusieurs interviewé·e·s ont exprimé leur rejet des frontières, et des différentes entraves à leur liberté de circulation, même du côté tunisien. La même Z.G. a ainsi dénoncé « l'autorisation parentale » souvent exigée par les autorités tunisiennes pour qu'un jeune, même majeur, puisse voyager. Une exigence qui ne trouve aucun fondement juridique, si ce n'est l'une des circulaires fantômes qui nous gouvernent, au grand mépris des garanties constitutionnelles³⁶. Ainsi, comme l'exprime si bien l'une des interviewé·e·s, « *les frontières nous étouffent* », et ceci, certes à des degrés très différents, des deux côtés de la frontière.

³⁶ Rabeb Mokrani, « Circulaires fantômes et droit de quitter le territoire tunisien », in Wahid Ferchichi (dir.), *Les circulaires liberticides. Un droit souterrain dans un Etat de droit*, publication de l'ADLI, Tunis, 2018.

CONCLUSION

Le voyage devait être un simple exercice de la liberté d'aller et de venir. Il est devenu, du moins pour l'espace Schengen, un privilège. D'abord un privilège des populations exemptés de l'obligation de visa, car ne présentant pas de risque migratoire ou sécuritaire pour l'Europe. Ensuite, un privilège pour celles et ceux, parmi les populations des pays du Sud, dont la situation financière et socio-professionnelle est suffisamment solide. Et enfin, un privilège pour celles et ceux dont les dossiers survivent au filtre des refus visiblement arbitraires.

La procédure de visa est vécue, par de nombreux·ses demandeur·se·s, comme une humiliation et une arnaque subies dès l'introduction de la demande dans des agences privées, avec qui on peut difficilement dialoguer, et pour qui on paie un prix qui s'ajoute aux droits de visas déjà élevés : le prix des économies de personnels que font les gouvernements européens, et qui sert à alimenter l'appétit de gain des opérateurs privés. Un prix trop élevé, qui n'est même pas remboursé en cas de refus.

Les cas de refus sont devenus trop fréquents, sans que ce soit justifié par un manque dans le dossier de la demande. Les motifs cochés n'offrent aucune explication, à part celle qu'on est suspecté d'intention migratoire. Le sentiment d'humiliation est d'autant plus légitime que le refus est injuste. Reconnaisant ce manquement à l'obligation de motivation, les institutions de l'Union européenne promettent dans le nouveau règlement que la notification du refus contienne des informations plus

détaillées quant aux motifs de refus et aux procédures de recours. Or, la même marge d'appréciation laissée aux autorités consulaires quant à la « volonté de retour » subsiste, et l'arbitraire avec.

Les témoignages recueillis montrent que le durcissement de la politique des visas Schengen, du moins à l'égard de la Tunisie, est une réalité. Un durcissement justifié par le souci omniprésent de lutte contre l'immigration non réglementaire, et qui risque d'être utilisé comme moyen de pression, pour ne pas dire de chantage, vis-à-vis des États de la rive sud de la Méditerranée, pour qu'ils s'alignent aux exigences européennes en matière de réadmissions des migrants. Mais, le durcissement de la politique des visas risque aussi d'être contreproductif, et de contribuer à encourager les jeunes (et moins jeunes), désespérés de pouvoir accéder légalement à l'espace Schengen, de tenter la traversée de la méditerranée. Et donc de risquer leurs vies, devant l'indigne indifférence de « l'Europe des droits humains ».

BIBLIOGRAPHIE:

Ouvrages et études :

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

Abdessatar **SAHBANI**, « Les jeunes et la migration non réglementaire: Enquête de terrain des représentations sociales, les pratiques et les attentes », publication du FTDES (en arabe).

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 01 août 2018. URL : 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 01 août 2018. URL : conflits.revues.org/19357 ;

Mathias **CZAIKA**& Hein de **HAAS**, « The effect of visas on migration processes », *International migration review*, 2016, DOI: 10.1111/immre.12261

Mathias **CZAIKA**& Mogens **HOBOLTH**, « Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe? », *European Union politics*, 1-21, 2016.

Mahdi **ELLEUCH**, Une pratique de délivrance des visas peu soucieuse des droits des demandeurs, in Mohamed Limem (dir.), *Cahiers du FTDES N°1 (Migration)*.

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;

Rabeb **MOKRANI**, « Circulaires fantômes et droit de quitter le territoire tunisien », in Wahid Ferchichi (dir.), *Les circulaires liberticides. Un droit souterrain dans un Etat de droit*, publication de l'ADLI, Tunis, 2018.

Farida **SOUIAH** « Les politiques migratoires restrictives : une fabrique de *harraga* », *Hommes & migrations* [En ligne], 1304 | 2013, mis en ligne le 01 janvier 2017, consulté le 30 avril 2019. URL : journals.openedition.org/hommesmigrations/2652

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

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, Politique des visas de l'UE: la Commission se félicite de l'accord visant à renforcer les règles de l'UE en matière de visas, Communiqué de presse, février 2019,

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/politique_des_visas_de_lu_e.pdf. 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;

Cour de justice de l'Union européenne, Arrêt dans l'affaire C-84/12, Rahmanian Koushkaki / Bundesrepublik Deutschland, 19/12/2013.

Règlement (UE) 2019/1155 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 portant modification du règlement (CE) n° 810/2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), PE/29/2019/REV/1, JO L188 du 12.7.2019, p. 25–54.

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.

Statistiques officielles sur les visas Schengen :
https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en#stats

Articles de presse et billets de blogs :

https://www.lemonde.fr/international/article/2019/01/03/plus-de-2-260-migrants-morts-en-mediterranee-en-2018_5404889_3210.html

<https://www.ouest-france.fr/europe/ue/migrants-la-mediterranee-est-devenue-le-plus-grand-cimetiere-du-monde-5809209>

<https://www.la-croix.com/Monde/Europe/Quelle-mission-commissaire-europeen-protection-mode-vie-europeen-2019-09-12-1201047003>

<https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2019/07/10/visa-applications-emotional-tax-privileged-passports/?fbclid=IwAR1BP76sF5-cWCpoXh3X4SNRXdaj703SqrZuCdmbWXYR82jKCOVM8UV2NI>

بدعم من

**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**
مكتب شمال إفريقيا
North Africa Office



المنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية
47 شارع الحبيب بورقيبة الطابق الثاني، تونس 1001.
الصفحة: 71257 664 - الفاكس: 71257 665
البريد الإلكتروني: contact@ftdes.net