

**Octroi de visas
par les représentations suisses à l'étranger**
Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

du 17 avril 2007

Table des matières

Abréviations	5719
1 Mandat et démarche de la CdG-N	5720
2 Tâches consulaires: remarques générales	5721
2.1 Evolution des tâches et des ressources	5721
2.2 Carrière diplomatique et tâches consulaires	5723
3 Octroi de visas: généralités	5725
3.1 Bases légales et compétences	5725
3.2 Nature du visa et conditions de délivrance	5726
4 Octroi de visas au sein des représentations à l'étranger	5726
4.1 Procédure, organisation et répartition des compétences	5726
4.2 Risques d'abus et contrôles	5728
4.2.1 Corruption et actes délictueux	5729
4.2.2 Fraude documentaire et autres montages	5731
4.3 Surveillance du DFJP et du DFAE	5733
5 Conséquences de l'association de la Suisse aux accords de Schengen	5734
6 Appréciations de la CdG-N	5735
6.1 Attentes de la CdG-N envers les services centraux du DFJP et du DFAE	5738
6.2 Profil et formation du personnel consulaire affecté aux visas	5739
6.3 Analyse des besoins en personnel dans le domaine consulaire	5740
6.4 Coopération avec d'autres Etats européens	5741
6.5 Collaboration avec les autorités cantonales	5742
6.6 Collaboration avec des intermédiaires	5743
7 Recommandations et suite des travaux	5744

Abréviations

AFIS	<i>Automated Fingerprint Identification</i> (trad. système automatique d'identification des empreintes digitales)
art.	article
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
ch.	chiffre
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
DFF	Département fédéral des finances
DRE	Direction des ressources et du réseau extérieur
etc.	etcetera
EVA	<i>Elektronische Visumsausstellung</i> (délivrance automatisée de visas)
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
LSEE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 26.3.1931 (RS 142.20)
MPC	Ministère public de la Confédération
ODM	Office fédéral des migrations
OEArr	Ordonnance concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers, du 14.1.1988 (RS 142.211)
Oem-LSEE	Ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 20.5.1987 (RS 142.241)
p.ex.	par exemple
RIPOL	Système de recherches informatisées de police
RS	Recueil systématique
s.	suivant
trad.	traduction
UE	Union européenne
USA	<i>United States of America</i> (Etats-Unis d'Amérique)
VIS	Visum Information System

Rapport

1 Mandat et démarche de la CdG-N

Le 18 mars 2005, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) annonce dans un communiqué de presse l'ouverture d'une enquête pour présomption de délivrance abusive de visas à l'ambassade de Suisse à Lima. Peu après, le Ministère public de la Confédération (MPC) fait connaître l'existence de quatre autres cas d'enquêtes ouvertes concernant les représentations suisses à Moscou¹, Belgrade, Oman et au Nigéria.

Suite à ces communications, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a décidé de s'informer sur les circonstances de ces «affaires» et d'évaluer l'efficacité des mesures prises par le DFAE, mais aussi d'examiner, de manière générale, les procédures d'octroi de visas et leur contrôle. Il s'agissait de vérifier dans quelle mesure les cas de délivrance abusive constituaient des indices de défaillances plus générales dans l'octroi de visas par les représentations suisses à l'étranger. La CdG-N a poursuivi et approfondi ses travaux suite à la découverte, au printemps 2006, d'un trafic de visas à l'ambassade de Suisse à Islamabad. La commission s'est aussi informée sur le cas de deux ressortissants indonésiens qui avaient obtenu un visa en passant par une agence de voyage basée à Jakarta.

Au cours de ses investigations, la commission a demandé des rapports détaillés au Département fédéral de justice et police (DFJP) et au DFAE, et elle a mené de nombreux entretiens (voir liste des personnes entendues à l'annexe 1). Elle a notamment entendu à deux reprises la cheffe du DFAE sur les procédures d'octroi de visas et sur les mesures prises par son département.

La CdG-N s'est aussi rendue auprès de l'Inspectorat du DFAE et de la Direction des ressources et du réseau extérieur (DRE), où elle a pu longuement s'entretenir avec les principaux cadres de ces services. A l'occasion de cette dernière visite, la commission a demandé à recevoir un rapport comparatif sur les systèmes d'octroi de visas dans neuf pays européens². Enfin, la CdG-N a souhaité se familiariser avec la réalité concrète des agents consulaires et diplomatiques dans une représentation sensible. Elle a donc invité un ancien chef de mission au Kenya et un ancien consul à Shanghai à partager leurs expériences et leurs problèmes dans l'octroi de visas.

Relevons que la commission s'est informée en détail sur le cas de délivrance abusive de visas à l'ambassade de Suisse au Pakistan. Elle a notamment pris connaissance du rapport d'enquête administrative et s'est entretenue avec son auteur. La CdG-N a également pris acte du rapport de l'inspection spéciale dans le cas de l'ambassade à Jakarta et en a discuté avec les auteurs.

Finalement, la commission a voulu connaître le point de vue de l'Office fédéral des migrations (ODM), qui est chargé de la politique de migration et des procédures et instructions en matière d'octroi de visas. Dans ce cadre, la CdG-N s'est intéressée en

¹ En décembre 2006, le Tribunal pénal fédéral a condamné un ancien employé de l'ambassade de Suisse à Moscou à huit mois d'emprisonnement avec sursis pour corruption passive. Il avait encaissé près de 20 000 dollars en délivrant des visas.

² Autriche, Allemagne, Belgique, France, Irlande, Norvège, Suède, Espagne et Pays-Bas.

priorité à l'octroi de visas par les représentations à l'étranger; elle ne s'est en revanche pas penchée en détail sur les contrôles de visas à la frontière, dans les aéroports ou sur le territoire suisse.

2 Tâches consulaires: remarques générales

2.1 Evolution des tâches et des ressources

Dans le cadre de ses travaux sur l'octroi de visas, la CdG-N s'est intéressée plus généralement au travail consulaire et à la vaste palette de prestations offertes par les représentations suisses dans ce domaine. Ces activités sont décrites en partie dans le Règlement du service diplomatique et consulaire suisse³, qui concrétise les dispositions de la Convention de Vienne sur les relations consulaires⁴. En outre, d'importantes fonctions consulaires, dont l'établissement de visas, reposent sur des lois, des ordonnances ou des directives fédérales.

Les tâches consulaires portent, grosso modo, sur quatre domaines. Les représentations fournissent d'abord aux Suisses de l'étranger des *prestations comparables à celles d'une administration communale*: établissement de pièces d'identité, état civil, questions de nationalité, tenue du registre d'immatriculation (contrôle des habitants), droit de vote, contrôle des obligations militaires ou encore suivi des cas relevant de l'aide sociale. Les représentations assument aussi des charges liées à la *protection consulaire*, telles que l'aide en cas d'arrestation ou d'emprisonnement, l'octroi d'aide financière temporaire ou l'aide en cas de crises ou de catastrophes. L'activité consulaire englobe ensuite des tâches liées à la *sauvegarde des intérêts*: promotion de l'économie et préservation de l'image suisse. Enfin, les représentations accomplissent des tâches dans le domaine de la *migration*: traitement des demandes de visas, enquêtes et assistance aux autorités cantonales dans des cas de regroupement familial, enquêtes et assistance à l'ODM dans des cas d'asile (entretiens sur place, préparation de rapatriements). Les attributions des représentations suisses à l'étranger sont donc extrêmement variées et complexes, et l'établissement de visas ne constitue qu'une facette de celles-ci.

Comme la CdG-N le soulignait dans un rapport consacré à la politique du personnel et au réseau extérieur du DFAE⁵, le travail consulaire a connu des évolutions considérables durant ces dernières années et est devenu beaucoup plus exigeant. Avec l'introduction des nouvelles technologies, une grande partie des travaux administratifs a été supprimée, alors que d'autres tâches sont devenues plus complexes. On pense notamment à la sauvegarde des intérêts, à la protection consulaire ou à l'octroi de visas. En outre, le volume du travail consulaire progresse de manière continue (voir tableau ci-dessous).

Toutes les tâches consulaires n'occasionnent pas la même charge de travail – l'examen d'un cas d'état civil est beaucoup plus lourd dans certains pays d'Afrique qu'en Europe. Cependant, certaines d'entre elles requièrent des qualifications humaines et professionnelles avérées et peuvent mobiliser des ressources importantes au sein des postes consulaires. Les cas simples de protection consulaire tendent à

³ Règlement du Service diplomatique et consulaire suisse, du 24.11.1967 (RS 191.1).

⁴ Convention de Vienne sur les relations consulaires, du 24.4.1963 (RS 0.191.02).

⁵ «Politique du personnel de carrière et organisation du service extérieur du DFAE», Rapport de la CdG-N du 22.8.2002, ch. 3.2.4, FF 2002 2728 s.

diminuer (la prise en charge personnelle s'est améliorée), alors que les cas complexes sont en augmentation (enlèvements, personnes disparues, catastrophes naturelles, etc.). Quant aux demandes de visas, leur accroissement se concentre dans les pays à forte poussée migratoire, où les demandes doivent être traitées avec précaution en raison du risque d'abus.

Tableau

Evolution du volume des tâches consulaires

	1993	2002	2006	Evolution entre 1993 et 2006
Immatriculations de citoyens suisses	504 177	598 562	654 878	+29,9 %
Cas de protection consulaire	1 101	2 293	2 083	+89,2 %
Cas d'état civil	*	33 395	37 263	+11,6 % (2002–2006)
Inscriptions au registre de vote	33 460	84 619	113 644	+239,6 %
Cas relevant de l'assistance sociale	1 180	836	577	–51,1 %
Passeport et papiers d'identité	45 260	71 682	92 818	+105,1 %
Demandes de visas	587 377	557 150	610 501	+3,9 %
Demandes d'asile	*	3 768	4 036	+7,1 % (2002–2006)

* Les données ne sont récoltées qu'à partir de 2001 (source: DFAE).

Depuis le début des années '90, le budget du service extérieur du DFAE est resté stable (250 millions de francs). Le DFAE comptait alors un collaborateur pour 3000 Suisses de l'étranger; aujourd'hui, le rapport est de 1 pour 5000. Pour faire face à l'augmentation de la charge de travail, le DFAE a introduit différentes mesures d'ordre technique et des procédures visant à rationaliser les travaux administratifs (en particulier dans le domaine des visas, de l'immatriculation et de l'établissement de passeports). En outre, plusieurs consulats de carrière ont été fermés et de nombreux postes attribués à du personnel local. Dans son précédent rapport, la CdG-N avait jugé ces mesures remarquables; elle était arrivée à la conclusion que, sans elles, il n'aurait pas été possible d'absorber l'augmentation des tâches dans le domaine consulaire.

Dans le même temps, la CdG-N avait estimé que le DFAE avait exploité en grande partie toutes les possibilités de rationalisation envisageables dans le domaine consulaire. Le Conseil fédéral avait dit partager cet avis. Pour la commission, il semblait difficile d'obtenir des gains de productivité supplémentaires sans toucher à la substance même des activités consulaires traditionnelles. Il lui paraissait «difficilement concevable» que la Suisse puisse maintenir, à budget constant, le réseau consulaire actuel.

Se fondant sur ces constats, la CdG-N avait demandé au DFAE de soumettre l'ensemble des prestations consulaires à un examen. Le Conseil fédéral s'y était toutefois opposé, arguant que la marge de manœuvre était très étroite et qu'une

réduction des prestations irait à l'encontre des besoins du nombre croissant de Suisses de l'étranger. En particulier, le Conseil fédéral avait estimé que la suppression du registre d'immatriculation n'entraînerait non pas des économies, mais des dépenses supplémentaires. La commission s'était ralliée au point de vue du Conseil fédéral et avait renoncé à imposer des modifications par voie parlementaire.

Tout porte à croire que l'évolution quantitative et qualitative esquissée ci-dessus se poursuivra ces prochaines années. Dans les cinq prochaines années, la colonie de Suisses à l'étranger s'agrandira de 70 000 nouvelles personnes. De nouvelles exigences, liées par exemple à la biométrie, viendront s'ajouter aux tâches actuelles et placeront le DFAE devant des défis importants. Le DFAE ne peut que difficilement prendre influence sur ces développements, qui sont fortement déterminés par des facteurs externes (mobilité internationale, progrès technologiques, accords bilatéraux et multilatéraux, directives d'autres départements, etc.). Selon une estimation de la DRE, l'établissement d'un passeport biométrique nécessitera ainsi un temps de travail supplémentaire de 25 minutes.

Des potentiels de rationalisation existent sans doute encore. Quatre représentations ont été fermées en 2006 et certains projets sont en cours dans le domaine technique (p.ex. projet Infostar pour le registre d'état civil, renouvellement de l'infrastructure en matière de communication, exploitation des possibilités offertes par la cyber-administration). Toutefois, comme la CdG-N l'avait déjà relevé en 2002, il paraît difficilement concevable que ces efforts permettront de résorber l'augmentation de la charge de travail. De l'avis du directeur de la DRE, le réseau consulaire a atteint ses limites et le département prend maintenant des risques dont il ne peut plus assumer la responsabilité. Dans le domaine des visas, la commission a pu se convaincre que la Suisse accomplit d'ores et déjà ses tâches, en comparaison européenne, avec un personnel très limité. En Chine, 14 employés suisses établissent 70 000 visas, alors que l'ambassade de Grande-Bretagne en Chine peut compter sur un peu plus de 70 personnes pour en délivrer 5000 de moins.

Dès lors que les prestations ne peuvent pas être revues à la baisse, la CdG-N estime qu'il est urgent de remettre en question l'adéquation des ressources par rapport aux tâches accomplies. Il en va du maintien de la qualité des prestations consulaires. Pour la commission, il importe notamment que le DFAE effectue une analyse détaillée des besoins et qu'il soit en mesure d'engager davantage d'agents transférables spécialisés pour le domaine des visas (voir ch. 6 ci-dessous).

2.2 Carrière diplomatique et tâches consulaires

Comme l'avait relevé la CdG-N dans son rapport consacré à la politique du personnel de carrière du DFAE⁶, l'activité consulaire a longtemps été le parent pauvre des services extérieurs de la Suisse. Ses agents opéraient dans l'ombre des diplomates, qui méconnaissaient largement les tâches consulaires. La séparation des carrières se double d'ailleurs souvent d'une séparation nette dans l'aménagement des locaux des ambassades. D'un côté les tâches nobles dans des locaux parfois prestigieux, de l'autre côté l'intendance parfois ingrate au service des particuliers. Bien que ce constat ne puisse pas être entièrement généralisé, force est de constater que les

⁶ Voir ch. 3.2.4, FF **2002** 2728

diplomates ont tendance à ne se préoccuper des questions consulaires que lorsqu'ils y sont acculés par une impérieuse nécessité.

Les différentes «affaires» de visas ainsi que certaines opérations liées à la protection consulaire et à la gestion de crise (Tsunami, Côte d'Ivoire ou Liban) ont toutefois montré que les tâches consulaires peuvent avoir une grande portée politique et placer les chefs de missions devant des défis considérables.

Au cours de ses travaux, la CdG-N a eu l'impression que ces récents événements ont suscité une prise de conscience au sein du corps diplomatique. En 2005, les questions consulaires ont été placées au centre de la conférence des ambassadeurs et d'une conférence régionale; depuis 2006, le personnel diplomatique et consulaire participe conjointement aux formations à la conduite. La commission salue ces mesures. Elle est d'avis que les passerelles entre le corps consulaire et le corps diplomatique doivent être multipliées à tous les niveaux hiérarchiques. Pour la commission, les activités consulaires doivent par exemple faire partie intégrale du stage diplomatique, non seulement durant la formation théorique, mais aussi lors des premières affectations à l'étranger (p.ex. sous la forme d'une rotation au sein de la chancellerie).

Les événements récents ont aussi montré que les chefs de missions dans certains pays sensibles ne doivent pas seulement démontrer des compétences en matière diplomatique, mais aussi en matière de conduite. Certains postes, traditionnellement jugés peu prestigieux, peuvent en réalité se révéler plus exigeants que les postes traditionnellement considérés importants en Europe ou en Amérique du Nord.

Lors de décisions de transfert à des représentations sensibles, les agents consulaires, mais aussi leurs supérieurs hiérarchiques, doivent donc être soigneusement sélectionnés et préparés aux exigences d'un tel poste (contrôles rigoureux, résistance au stress, gestion de crise, etc.). En outre, pour reprendre une demande du précédent rapport de la CdG-N⁷, la commission estime qu'il convient de *repositionner les postes du DFAE en fonction de leur importance réelle et des exigences objectives qui leur sont liées*, et de ne pas s'arrêter uniquement à des considérations de prestige et de titres. Une telle mesure doit passer également par une réévaluation de la classification salariale des postes. La commission s'interroge par exemple sur l'opportunité de ranger la fonction de chef de mission au Danemark dans une classe de salaire (classe de salaire 34) égale à celle du chef de mission à Islamabad ou plus élevée que celle du chef du bureau de liaison à Bagdad (classe de salaire 30). Pour la CdG-N, la hiérarchisation des postes diplomatiques doit être repensée de manière à ce que les postes sensibles soient attractifs pour les diplomates les plus talentueux.

La CdG-N salue à ce titre les changements de classification des postes de chef de mission et de chef de chancellerie décidés par le DFAE⁸. La réévaluation des postes vise notamment à donner davantage de poids aux exigences en matière de conduite et de management. Pour la commission, le DFAE devrait aussi envisager une réévaluation des fonctions inférieures.

⁷ Voir ch. 2.3, FF 2002 2688

⁸ Sous réserve de l'approbation du DFF, les adaptations nécessaires de l'ordonnance du DFAE concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération entreront en vigueur le 1.1.2008.

3

Octroi de visas: généralités

3.1

Bases légales et compétences

Les bases légales à l'établissement des visas sont la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers⁹ et l'ordonnance concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers (OEArr)¹⁰. La nouvelle loi sur les étrangers règlera les conditions d'entrée et l'établissement du visa (art. 5 et 6); elle ne prévoit toutefois aucune modification substantielle par rapport aux textes actuels. Le tarif des émoluments est fixé dans une ordonnance¹¹.

L'ODM est compétent pour l'octroi de visas. Il concrétise le droit supérieur dans des directives à l'attention des représentations à l'étranger, des cantons et des postes frontière. Il tient les directives à jour et désigne les pays avec obligation de visas, en tenant compte des accords bilatéraux ou multilatéraux contractés par la Confédération. L'ODM n'examine toutefois pas toutes les demandes de visas. Il se partage cette tâche avec différentes autorités: le DFAE et ses représentations à l'étranger, les cantons et les postes frontière.

La grande majorité des demandes de visas (env. 90 %) sont traitées par les représentations à l'étranger, mais sur mandat et selon les instructions de l'ODM. Cela concerne les visas de transit ainsi que les visas délivrés en vue d'un séjour d'une durée de trois mois au plus, effectués dans un but touristique, de visite, d'affaires, de formation, de soins médicaux ou de participation à des événements sportifs ou culturels. Les représentations peuvent aussi établir des visas pour des journalistes ou des personnes désireuses d'effectuer une activité lucrative sans prise d'emploi jusqu'à 8 jours par an (p.ex. représentants de commerce). Les visas peuvent être établis pour une ou plusieurs entrées.

Les représentations suisses à l'étranger ne disposent alors que d'une compétence par délégation. Cela a pour conséquence pratique qu'elles prennent leurs décisions de manière informelle; le visa est accordé ou refusé sans commentaires. En cas de refus, le requérant a la possibilité d'obtenir de l'ODM une décision formelle, qui est susceptible de recours auprès du Tribunal fédéral administratif. Une taxe comparable à celle qui est perçue pour l'examen de la demande de visa (55 francs suisses) est perçue pour cette décision.

Pour diverses raisons, principalement d'ordre politique et sécuritaire, l'ODM peut retirer les compétences des représentations à l'étranger. C'est notamment le cas lors d'événements particuliers, tels que l'éclatement d'un conflit dans un pays¹². En général, une telle mesure ne concerne que certains groupes de personnes (p.ex. anciens membres d'un gouvernement, étudiants). Les demandes de visas sont alors traitées par l'ODM, en étroite collaboration avec la représentation concernée, les cantons et d'autres services intéressés (DFAE, fedpol, Seco). A titre d'exemple, l'ODM a pris sous sa compétence la délivrance de visas d'étudiants en Guinée, au

⁹ Loi fédérale du 26.3.1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 142.20).

¹⁰ Ordonnance concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers, du 14.1.1988 (OEArr; RS 142.211).

¹¹ Ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 20.5.1987 (Tarif des émoluments LSEE, Oem-LSEE; RS 142.241).

¹² A l'heure actuelle, 22 pays font l'objet d'une telle mesure.

Cameroun et au Bangladesh après que les représentations sur place avaient constaté une augmentation subite et massive des demandes frauduleuses.

Pour des séjours de plus de trois mois ou pour d'autres buts de voyage, la représentation établit les visas sur autorisation des autorités cantonales de migration.

Le DFAE, respectivement les représentations à l'étranger, ne délivrent des visas *dans leur propre compétence* que dans les cas présentant une portée politique (p.ex. titulaires de passeports diplomatiques ou opposants politiques étrangers).

3.2 Nature du visa et conditions de délivrance

L'obligation de visa permet d'exercer un contrôle préalable des conditions d'entrée en Suisse. Les ressortissants de la plupart des Etats européens, notamment, n'ont pas besoin de visa.

Même si le visa est obligatoire pour certains étrangers, il ne suffit pas en soi à fonder un droit à entrer ou à séjourner dans notre pays. Le visa constitue uniquement la preuve que les conditions d'entrée en Suisse sont remplies au moment où il est délivré. Les postes de contrôle à la frontière peuvent décider d'annuler le visa si ces conditions ne sont plus réunies (p.ex. si la personne fait usage de pièces de légitimation fausses ou falsifiées).

Pour obtenir un visa, un étranger doit satisfaire aux conditions suivantes¹³:

- détenir un passeport valable;
- ne pas avoir été expulsé de la Suisse ou interdit d'entrée en Suisse;
- ne pas présenter un danger pour la Suisse;
- présenter les garanties nécessaires en vue d'une sortie de Suisse à l'expiration de la validité du visa;
- disposer de moyens financiers suffisants pour subvenir à ses besoins.

Un visa peut également être refusé si le requérant n'est pas en mesure de présenter les documents nécessaires ou si le requérant fournit des données inexactes ou présente des documents faux ou falsifiés pour obtenir un visa frauduleusement. Enfin, l'agent consulaire peut refuser d'octroyer un visa s'il a des doutes fondés quant à l'identité du requérant ou le but de son séjour.

4 Octroi de visas au sein des représentations à l'étranger

4.1 Procédure, organisation et répartition des compétences

Les représentations suisses à l'étranger organisent l'octroi de visas de manière très différente. L'infrastructure et la dotation en personnel, ainsi que la procédure d'examen doivent être adaptées au volume des demandes et aux particularités locales (situation politique, composition du personnel, bâtiments, mesures de sécurité,

¹³ Art. 1 OEARr.

etc.). Les ambassades de Suisse à Moscou, New Dehli ou Pékin, qui traitent plus de 60 000 demandes de visas par an, affectent une grande partie de leurs ressources au service des visas et recourent à des contrôles plus sophistiqués que des représentations moins sensibles, telles Nairobi ou Oslo.

En principe, chaque représentation est tenue de fixer dans *une directive interne* la procédure, la stratégie de publication des conditions de délivrance des visas et les compétences des collaborateurs impliqués dans le processus. La directive devrait être vérifiée par l'ODM et la DRE.

Les étapes de l'octroi d'un visa sont, grosso modo, les suivantes:

La représentation renseigne sur la procédure de délivrance des visas à l'aide de panneaux d'affichages et d'un guichet sur place, ainsi qu'au moyen des différentes technologies d'information et de communication (téléphone, fax, email, site internet de la représentation, site internet de l'ODM).

En principe, le requérant dépose sa demande de visa personnellement auprès du poste consulaire compétent pour son lieu de domicile et un entretien doit avoir lieu. Il doit se présenter muni du formulaire de demande de visa, de son passeport, de ses documents de voyage ainsi que de divers autres justificatifs, dont la liste varie de cas en cas et de lieu en lieu. Ces justificatifs visent à vérifier que le but déclaré du séjour en Suisse correspond bien aux intentions réelles du requérant (p.ex. programme de voyage et réservations, invitation d'une entreprise suisse pour un voyage d'affaires, certificat d'admission à un programme d'études), que ce dernier dispose des ressources financières suffisantes pour son séjour (p.ex. lettre de garantie d'une personne solvable en Suisse, extraits de compte bancaire, certificat de salaire) et qu'il quittera le territoire suisse à l'expiration de la validité du visa (p.ex. billet de retour, visas pour la suite du voyage, attestation de travail dans le pays d'origine).

Une fois la demande de visa déposée, les représentations enregistrent les données dans la banque de données en ligne EVA¹⁴, à laquelle toutes les représentations, l'ODM, les postes frontières et les autorités cantonales sont connectés. La représentation procède au contrôle de l'authenticité, de la plausibilité et de la validité des documents. Il s'agit en particulier de vérifier si le dossier est complet et de détecter d'éventuelles fraudes ou falsifications. Les agents consulaires vérifient également si le requérant figure dans le système de recherches de police RIPOL ou dans le registre central des étrangers, et s'il a déjà déposé une demande de visa dans le passé. En cas de doute, la demande doit être transmise à l'ODM, ainsi qu'à d'autres autorités suisses (Seco, fedpol et cantons) pour vérification. Les cantons effectuent également les vérifications concernant une éventuelle lettre de garantie et font part de leur préavis.

Avant décision, chaque demande de visa devrait être soumise à un double examen (système de contrôle à «quatre yeux»), c'est-à-dire que ce n'est pas la personne qui examine le dossier qui signe le visa. En cas de réponse positive, le visa est imprimé via le système EVA sur la vignette prévue à cet effet et collé dans le passeport. Les refus sont également enregistrés dans EVA.

Lorsqu'un requérant présente un passeport muni d'un visa Schengen, les directives de l'ODM prévoient une procédure simplifiée. La représentation peut se contenter de vérifier que le document de voyage et le visa soient authentiques et que le requérant

¹⁴ Elektronische Visumsausstellung (délivrance automatisée de visas).

ne figure pas dans RIPOL. Si le visa Schengen n'est établi que pour une entrée, il faut aussi examiner que la sortie de Suisse soit assurée. *En pratique, cette procédure simplifiée s'applique à une très large proportion des demandes de visas.* A l'ambassade de Suisse à Jakarta par exemple, environ 90 % des requérants de visas possèdent déjà un visa Schengen.

La répartition des compétences entre employés locaux et agents transférables varie en fonction du volume de demandes et des risques d'abus. En général, les employés locaux exécutent les travaux de contrôle les plus simples, donnent des renseignements, traduisent les demandes et encaissent les émoluments. Il arrive aussi que les employés locaux soient chargés de préparer des «pré-décisions» à l'attention de l'agent transférable suisse chargé d'autoriser (ou de refuser) l'établissement de visas. Exceptionnellement, des employés locaux de nationalité suisse travaillant depuis longtemps pour la représentation peuvent être habilités à prendre les décisions et viser les demandes.

Le consulat général de Shanghai, qui traite environ 18 000 demandes de visas par an (soit env. 80 visas par jour ouvrable), emploie par exemple deux employés locaux. Ceux-ci réceptionnent les documents au guichet du consulat, encaissent les émoluments et effectuent un premier contrôle. Ils sont supervisés et appuyés par une employée suisse recrutée localement, qui est stationnée derrière les guichets, à portée de vue des requérants. Une fois les données saisies dans le système EVA, l'employée locale suisse prend les demandes en charge et procède à des vérifications supplémentaires en cas de doute. L'employée locale suisse propose un type de visa (entrée unique ou multiple, durée de validité, durée de séjour en Suisse, etc.) et remet les dossiers pour validation au chef de la section visa, qui est un agent consulaire de carrière. Le chef de la section visa remet enfin les dossiers aux employés locaux chargés, en cas de réponse positive, d'établir les visas et de les remettre à leurs titulaires.

Parmi les 172 *représentations honoraires* du réseau suisse, 22 sont habilitées à délivrer des visas. Les consuls honoraires sont soumis à la surveillance des représentations auxquelles ils sont administrativement attachés. Dès l'entrée de la Suisse dans l'Espace Schengen, les représentations consulaires honoraires ne pourront plus délivrer de visas.

4.2 Risques d'abus et contrôles

La procédure d'octroi de visas présente, pratiquement à chaque étape, des opportunités pour des personnes souhaitant se procurer indûment un visa. En principe, toutes les représentations sont exposées à ce risque. Chaque pays ou région présente toutefois un niveau de risque variable, qui dépend de la situation politique et économique (pression migratoire), mais aussi des relations avec la Suisse (la présence en Suisse de membres de la famille ou de compatriotes favorisant la migration en chaîne) et des traditions (p.ex. prévalence de la corruption et de la pratique d'octroi de pots-de-vin).

Le volume de demandes traitées est également extrêmement variable (voir annexe 2). La grande majorité des représentations n'émettent qu'entre quelques centaines et quelques milliers de visas. En 2005, les cinq représentations les plus sollicitées (Pékin, Moscou, Mumbai, New Dehli et Istanbul) émettaient ainsi près de

43 % de tous les visas, et les treize représentations les plus sollicitées en délivraient 62 %. Pour les représentations suisses à l'étranger, il s'agit de tenir compte de ces risques pour aménager un contrôle efficace de l'octroi de visas, sans toutefois verser dans un excès de formalisme qui serait nuisible à la qualité des services, ainsi qu'à l'image et aux intérêts économiques de la Suisse.

De manière générale, les demandes déposées par certains groupes à risques doivent être soumises à un examen plus approfondi. Il s'agit notamment de requérants voyageant à l'étranger pour la première fois (en particulier des jeunes célibataires de pays où la poussée migratoire est forte). En revanche, les contrôles doivent être effectués de manière plus souple pour les personnes qui voyagent souvent en Suisse et qui sont connues personnellement (hommes d'affaires, employés de ministères, visas officiels). Dans ces cas, la représentation peut octroyer un visa à entrées multiples d'une validité maximale de trois ans.

Les risques d'abus peuvent être classés, sommairement, en deux catégories. Ils peuvent être liés, d'une part, à *la corruption ou à des actes délictueux commis par des membres du personnel de la représentation*. Même si de tels cas rencontrent un écho important dans l'opinion publique, il faut souligner qu'ils touchent un nombre marginal de visas en comparaison avec le nombre total de demandes traitées chaque année. Les plus grandes difficultés que rencontrent les représentations à l'étranger ont plutôt trait *au contrôle des conditions d'octroi d'un visa, et notamment à la vérification de l'authenticité des documents ou des motifs de voyage*. Ces problèmes touchent un nombre très élevé de demandes et exigent un investissement important pour être identifiés.

La prévention des abus passe par une combinaison de différentes mesures à chaque étape de la délivrance de visas. En janvier 2004, suite à différents événements et observations, le DFAE a résumé ses recommandations principales dans une circulaire aux représentations à l'étranger, en leur demandant de procéder à davantage de contrôles¹⁵.

4.2.1 Corruption et actes délictueux

L'attribution de visas expose le personnel consulaire à des pressions et sollicitations diverses. Dans certains pays à risques, il n'est pas rare que des personnes désirant se procurer indûment un visa proposent aux agents du DFAE des sommes d'argent ou des cadeaux, voire exercent des pressions physiques ou psychiques.

En raison de leurs liens sociaux dans le pays et de leur niveau de vie souvent modeste, *les employés locaux* sont particulièrement exposés à des menaces, des conflits de loyauté, des tentatives de chantage ou de corruption. Or, ce sont souvent eux qui, en raison de leur connaissances linguistiques et de leur connaissance du terrain, interviennent en première ligne – au guichet ou à la réception. Bien que, en principe, ce soit toujours un agent transférable du service consulaire du DFAE qui prenne la décision finale, les employés locaux peuvent être amenés à attribuer des faveurs aux étapes préalables du traitement des demandes de visas.

¹⁵ Circulaire de la DRE du 15.1.2004 «Octroi de visas et mécanismes de contrôles».

Les mesures de prévention de la corruption et des actes délictueux visent donc, d'une part, à protéger les agents consulaires et les employés locaux contre les risques auxquels ils sont eux-mêmes exposés, et, d'autre part, à limiter les opportunités pour un individu de prendre influence sur la décision d'octroi de visa.

Contacts avec le public

En ce qui concerne l'organisation des contacts avec le public, le Conseil fédéral a relevé que les choses peuvent être approchées de deux manières¹⁶. D'un côté, les représentations peuvent chercher à assurer une *transparence maximale* afin que l'on puisse voir à tout moment ce qui se passe entre la personne qui soumet la demande de visa et le préposé, le but étant d'empêcher, par exemple, la remise de pots-de-vins. C'est l'approche choisie au consulat général à Shanghai, où la présence visible d'une employée suisse derrière les guichets a un effet dissuasif.

Une deuxième manière de procéder consiste à *garantir un anonymat de la procédure* de délivrance des visas (p.ex. par des vitres teintées aux guichets) afin d'éviter à l'agent d'être reconnu – et d'être par la suite menacé, voire soumis à un chantage – à son guichet ou ailleurs. Pour la commission, de telles mesures peuvent être utiles pour protéger les employés de certains particuliers; en revanche, elle doute de l'efficacité de telles mesures face à des réseaux criminels organisés.

La canalisation des demandeurs de visas par *des mesures relatives aux constructions* (séparation de la zone visas du reste de la chancellerie, p.ex. par la construction de pavillons séparés avec entrée donnant directement depuis la rue) peut également constituer un élément de sécurité. Elle permet notamment d'écarter le risque d'abus lors d'un éventuel contrôle à l'entrée de la représentation.

En principe, le DFAE recommande aux représentations d'effectuer une *rotation du personnel* chargé des demandes de visas. Idéalement, cette rotation doit se faire de manière irrégulière; les représentations de certains pays européens désignent ainsi au hasard, chaque matin, les places de travail qu'occuperont les employés et les dossiers qu'ils traiteront.

Les fonctions normalement attribuées aux guichets (renseignements, prise de rendez-vous) peuvent en outre être confiées à *des centrales d'appel externes*. Jusqu'à présent, le DFAE a fait usage de tels «call centers» dans le cadre de quatre projets pilotes¹⁷, dont les résultats se sont révélés concluants. Le DFAE envisage d'étendre cette expérience à d'autres postes importants et à risques; des bases légales doivent toutefois d'abord être créées dans la nouvelle ordonnance d'application de la loi sur les étrangers. Quant au paiement des émoluments, de plus en plus de pays européens ne l'effectuent plus au sein de la représentation et demandent à la place *un versement bancaire*. Le DFAE conduit présentement un tel essai à Moscou, mais il est trop tôt pour tirer des conclusions. Relevons que certains pays européens vont plus loin et externalisent le contrôle complet des demandes de visas; l'opportunité de telles solutions d'outsourcing est actuellement débattue au sein des pays Schengen.

¹⁶ Voir la réponse du Conseil fédéral du 22.9.2006 à l'interpellation 06.3249.

¹⁷ A Skopje, Moscou, Bangkok et Saint-Petersbourg.

Contrôle des actes du personnel local

Dans les pays sensibles, le personnel local ne devrait être engagé dans l'examen des demandes de visas qu'à la condition que leurs actes soient étroitement contrôlés par des agents suisses. Le cas échéant, il est impératif que les agents consulaires suisses vérifient ponctuellement et de manière arbitraire le bien-fondé des «pré-décisions» faites par le personnel local, qu'ils tiennent un compte détaillé du nombre de vignettes de visas remises et qu'ils vérifient l'exactitude des données introduites dans EVA et imprimées sur la vignette de visa. Aujourd'hui, il est en effet habituel que le personnel local accède au système EVA lors de la réception de la demande et qu'il soit chargé de l'impression des visas. Il lui est alors possible d'entrer les données de manière fausse ou imprécise (en particulier s'agissant de noms compliqués), de manipuler les informations contenues dans le visa, voire de les établir de manière frauduleuse.

Sur le plan humain, ces contrôles peuvent être rendus plus difficiles par les liens de confiance et d'amitié qui se créent à long terme. Signalons que plusieurs pays européens ont une pratique beaucoup plus restrictive que la Suisse envers le personnel local. La Norvège limite et contrôle l'accès du personnel à certaines zones de l'ambassade et leur dénie l'accès au système de visas Schengen. En Autriche, le personnel local exerce seulement des fonctions basiques et il n'est pas habilité à prendre des pré-décisions. Quant à l'Espagne, elle a décidé de remplacer dans un délai de trois ans tous les employés locaux par du personnel espagnol. Le personnel local ne devra plus être engagé que pour des travaux de traduction.

Contrôle «à quatre yeux» et fonction de surveillance des chefs de missions

Les décisions des agents consulaires suisses devraient elles-mêmes faire l'objet d'un contrôle par un autre agent, conformément au système de contrôle à «quatre yeux». Il revient au chef de chancellerie de planifier, de surveiller et de contrôler le travail des agents consulaires, si nécessaire en effectuant des contrôles ponctuels.

Pour la commission, il est également important que les chefs de missions soient conscients d'assumer leur responsabilité envers le travail consulaire en général, l'établissement des visas en particulier. Sans empiéter dans le champ de compétence du chef de chancellerie, le chef de mission doit avoir une connaissance générale des processus consulaires, être attentif à des comportements suspects et veiller à un échange d'informations avec le chef de chancellerie, notamment dans des cas difficiles. Les travaux de la CdG-N ont toutefois montré que cette collaboration n'est pas toujours acquise et que tous les chefs de chancelleries ne peuvent pas toujours compter sur le soutien dont ils auraient besoin de la part de leur chef de mission.

4.2.2 Fraude documentaire et autres montages

Fraude documentaire

Dans certains pays, le contrôle des documents et des informations peut s'avérer extrêmement complexe. Les cas les plus fréquents concernent *une manipulation frauduleuse du passeport* (changement de photos, corrections, changement de la pagination). Après l'introduction d'EVA, le nombre de contrefaçons de visas a régressé considérablement; toutefois, *les falsifications du contenu du visa* ont augmenté par la suite. Outre des falsifications pataudes et évidentes, certaines d'entre

elles sont réalisées de manière très professionnelle et relèvent de la criminalité organisée. Des vignettes de visas authentiques en provenance de pays tels que les États-Unis, le Royaume-Uni ou d'autres pays Schengen sont par exemple «blanches», c'est-à-dire que les données originales sont effacées et remplacées par de nouvelles.

Les représentations peuvent s'appuyer sur un appareil spécialisé permettant de vérifier l'authenticité de documents, mais cela ne résout pas tous les cas. L'identification de «vrais faux» passeports ou actes de naissance – on entend par là des documents produits par les autorités émettrices des pays concernés, mais achetés illégalement – requiert par exemple des vérifications complexes et un investissement considérable en temps. Les falsifications peuvent en outre porter sur tous les autres justificatifs demandés par la représentation – attestations de travail, actes de naissance, garanties financières, lettres d'invitation, certificats de mariage, identités commerciales, etc.

Un commentaire du chargé d'enquête administrative à Islamabad illustre très bien le degré de raffinement de certains réseaux et la complexité à laquelle font face certaines représentations. Se référant à l'arrivée d'un nouveau collaborateur consulaire à l'ambassade (pour renforcer l'équipe initiale largement laminée par l'affaire des visas), le chargé d'enquête relate: «Les demandes de visas déposées à partir du 25 avril 2006 [soit le lendemain de l'arrivée du nouveau collaborateur] occasionnèrent de nouvelles inquiétudes. La qualité particulièrement mauvaise, respectivement (pour les agences de voyages notoirement douteuses) particulièrement bonne des demandes permettait de conclure que les «clients» étaient déjà informés de l'arrivée d'un nouveau collaborateur et qu'ils cherchaient à le «tester». [...] Cela pourrait indiquer que d'autres employés locaux avaient travaillé et travaillent sans doute encore comme informateurs.»

Usurpation d'identité

Les cas d'usurpations d'identité – une personne utilise le passeport valable d'une personne qui lui ressemble, une personne obtient des vrais papiers d'identité à partir de faux documents d'état civil, etc. – deviennent également plus fréquents. A titre d'exemple, l'inspectorat du DFAE a repéré lors d'une visite à Kinshasa une personne qui s'est présentée onze fois à la représentation suisse pour une demande de visa sous des identités différentes.

Dans ce cadre, il est important que le requérant se présente à la représentation en personne et ne soit pas représenté par un tiers. Le collaborateur peut ainsi s'assurer que la personne concernée correspond bien à la personne photographiée dans le passeport et l'interroger sur son séjour en Suisse.

La *technologie biométrique* prend une importance croissante. A l'heure actuelle, 22 représentations suisses disposent d'un appareil servant à relever des empreintes digitales et à les comparer à la banque de données AFIS. Cette technologie permet notamment d'identifier des requérants d'asile déboutés qui cherchent à revenir en Suisse. La législation actuelle ne permet le relevé des empreintes digitales qu'en cas de soupçon fondé. Conformément aux règles de Schengen/Dublin, la nouvelle loi sur les étrangers, en revanche, permettra l'usage de la dactyloscopie pour toutes les demandes de visa; à noter que l'Espagne a même introduit des tests ADN au Nigéria.

Autres exemples de montages communs

Là aussi, certains montages sont relativement faciles à reconnaître ou à identifier, alors que d'autres s'avèrent beaucoup plus sophistiqués.

Il peut arriver qu'une personne s'invente une identité commerciale pour se faire inviter en visite professionnelle par des entreprises suisses; l'invitation est authentique, mais la personne ne se présente jamais auprès de l'entreprise. Autre exemple, une personne achète un billet d'avion et réserve des nuitées auprès d'hôtels irréprochables, mais annule tout une fois le visa acquis. La personne qui atterrit finalement en Suisse n'est pas celle qui a reçu le visa, et elle ne repart plus.

Un agent consulaire engagé à Istanbul et Shanghai a ainsi relaté lors de son entretien avec la commission: «[...] les pressions migratoires étaient fortes et constantes. Lorsque vous êtes au guichet, vous sentez cette pression et vous posez systématiquement la question de savoir quel stratagème a encore été inventé pour falsifier des documents. Et une fois que vous avez découvert la fraude, un autre type de falsification est immédiatement mis en place. Cette ambiance est dure pour tout le monde, mais en particulier pour le personnel local, puisqu'il accueille les demandes de la part de compatriotes.»

4.3 Surveillance du DFJP et du DFAE

Conformément à l'art. 20 OEArr, le DFAE et le DFJP exercent conjointement la surveillance sur l'exécution des dispositions en matière de visas. La mise en œuvre est assurée par l'ODM (section «visas et sécurité à la frontière»), respectivement par la DRE (section «tâche consulaire»). Cette dernière agit comme office de coordination et conseille les représentations. Elle répond aussi aux demandes de renseignements, aux réclamations et aux plaintes, et met à disposition des représentations à l'étranger un soutien technique pour des applications électroniques comme le système EVA.

Ces services basent leur action de contrôle sur un faisceau d'observations qui peuvent constituer des indices d'irrégularités:

- L'inspectorat du DFAE mène des *inspections* périodiques des représentations à l'étranger (par rotation de 4 ans environ) et des inspections ponctuelles en cas de soupçon. Le cas échéant, les rapports peuvent être transmis à l'ODM. Il est aussi arrivé que l'ODM participe à des inspections sur place.
- La banque de données EVA permet de tenir une *statistique* des demandes des visas délivrés et refusés. Les statistiques sont tenues par l'ODM, qui établit des rapports mensuels à l'attention de la DRE. L'évolution du volume d'activité (nombre de visas établis, relation entre visas établis et refusés) peut fonctionner comme un système d'alerte préventive. Une part de refus importante ou une augmentation soudaine du nombre de demandes indique une poussée migratoire, qui implique souvent un risque de corruption accru. La DRE demande alors des explications à la représentation concernée. A noter qu'EVA permet de déterminer quels collaborateurs ont établi les visas.
- L'ODM participe d'ores et déjà à des *réunions mensuelles des Etats Schengen* lors desquelles les représentants des pays ainsi que des experts en matière de visas s'informent mutuellement sur des problèmes et pratiques actuelles dans l'octroi de visas.

- D'autres sources d'informations peuvent être les réclamations et plaintes de tierces personnes, des informations des cantons, les notifications de refoulement des autorités de contrôle à la frontière (p.ex. en cas de multiplication des annulations de visas établies par une représentation), les indications transmises par les services de renseignement ou encore des facteurs liés à la politique intérieure.

De l'avis des personnes entendues par la CdG-N, la collaboration entre le DFAE et le DFJP fonctionne bien. Outre les échanges d'informations ponctuels, l'ODM et la DRE se réunissent mensuellement et un groupe de travail interdépartemental a également été formé avec pour mandat de discuter les problèmes interdépartementaux dans le domaine des visas (formation, équipement, information, etc.) et de préparer l'entrée dans l'Espace Schengen.

Suite aux récentes affaires de délivrance abusive de visas, le DFAE a pris différentes mesures pour améliorer le contrôle du département. Citons d'abord la création d'un *inspectorat spécialisé en matière de visas* au sein de l'Inspectorat du DFAE. Entré en fonction au 1^{er} décembre 2006, l'inspectorat des visas est composé de trois inspecteurs issus de l'ODM et de fedpol. Disposant de suffisamment de temps pour examiner un nombre important de demandes de visas de manière approfondie, l'inspectorat sera davantage en mesure de reconnaître des tendances (p.ex. éventuel réseau de trafic humain, nouvelles techniques de falsification) et d'identifier des lacunes dans les procédures des représentations. L'inspectorat aura pour fonction d'exercer un contrôle ex post, mais aussi de conseiller et de «coacher» les représentations de manière préventive.

Des essais pilotes ont été menés à Kiev, Skopje et Santo Domingo, qui ont porté sur l'un ou l'autre aspect problématique de la délivrance de visas au sein des représentations. Le nouvel inspectorat devrait pouvoir effectuer entre 25 et 30 inspections par an, d'une durée de trois jours à deux semaines en fonction de la complexité et du volume des demandes de visas. La priorité sera donnée aux postes les plus exposés.

Parallèlement, le DFAE a procédé à une *évaluation systématique des représentations et des risques* qu'elles présentent. La classification des représentations qui en a résulté permet de mieux aiguiller la surveillance du département, mais aussi d'évaluer la difficulté d'un poste pour la sélection des diplomates et du personnel (voir ch. 2.2).

5 Conséquences de l'association de la Suisse aux accords de Schengen

La CdG-N est convaincue que l'entrée de la Suisse dans l'Espace Schengen améliorera la sécurité de l'octroi de visas, et réduira le risque d'abus.

En effet, à l'heure actuelle, de très nombreux requérants bénéficient d'ores et déjà d'une procédure facilitée pour l'obtention d'un visa suisse (lorsqu'un requérant possède déjà un visa Schengen, seule l'authenticité du passeport et du visa Schengen est vérifiée). Il est ainsi intéressant de relever que la Suisse refuse, en moyenne, beaucoup moins de demandes de visas que les Etats membres de l'Espace Schengen (env. 5 % pour la Suisse contre p.ex. 25 % pour la Belgique, 14–18 % pour la France, 12–14 % pour l'Allemagne, 10 % pour la Suède ou 9–10 % pour les Pays-

Bas). Ce taux de refus relativement bas s'explique précisément par la procédure facilitée appliquée lorsqu'un requérant bénéficie déjà d'un visa Schengen.

Dès l'entrée de la Suisse dans l'Espace Schengen, les représentations suisses pourront être, si elles le souhaitent, *systématiquement consultées avant l'octroi d'un visa*. Si elles émettent des doutes quant à la sécurité, le visa ne pourra pas être octroyé. Si au contraire un autre Etat membre émet une objection concernant un visa que la représentation suisse avait l'intention de délivrer, il serait toujours possible de délivrer un visa pour la Suisse uniquement. La Suisse pourra donc prendre influence *avant* la délivrance du visa Schengen.

Les représentations suisses pourront également profiter des *différents instruments à disposition des Etats Schengen*: elles pourront participer à titre officiel à la coopération consulaire locale, au pool d'experts de falsifications et bénéficier du système VIS (Visum Information System). Celui-ci contiendra des dispositions sur les données biométriques, les photographies, les liens avec d'autres demandes et les données alphanumériques sur les requérants ainsi que des données sur les visas demandés, octroyés, refusés ou annulés. Il ira donc plus loin qu'EVA.

Si elle offre des bénéfices substantiels, l'entrée de la Suisse dans l'Espace Schengen engendrera aussi un travail administratif plus important qu'à l'heure actuelle. En effet, les conditions d'octroi d'un visa Schengen sont, peu ou prou, les mêmes que celles que connaît actuellement la Suisse, mais la procédure de consultation obligera les représentations suisses à revoir leurs délais d'attente. Alors qu'elles établissent en principe les visas en 48 heures, cela pourra prendre entre 5 à 7 jours après l'entrée dans l'Espace Schengen.

Le groupe de travail interdépartemental «visas» prépare l'entrée dans le système Schengen; il s'agira de former les agents consulaires et d'adapter l'organisation (p.ex. stockage des demandes), l'équipement, les outils informatiques et, si besoin est, les ressources des représentations.

6 Appréciations de la CdG-N

L'enquête de la CdG-N visait notamment à identifier les problèmes à l'origine des récentes affaires de délivrance abusive de visas et à évaluer si ceux-ci constituaient des indices de défaillances plus générales dans l'octroi de visas par la Suisse. *Dans la grande majorité des cas, ces affaires sont le fait d'individus et/ou d'organisations criminelles, dont les agissements ont été favorisés par l'application imparfaite des procédures de contrôle au sein des représentations à l'étranger.*

Le cas de l'ambassade de Suisse à Islamabad est à ce titre exemplaire. La procédure d'octroi des visas combinait plusieurs défauts: absence de directives internes et de contrôle des vignettes distribuées, application irrégulière du contrôle à quatre yeux, etc. Des employés locaux sont soupçonnés d'avoir tiré profit de ces défauts pour prendre influence sur la délivrance des visas et pour commettre des abus en collaboration avec des organisations criminelles. La négligence encore inexplicée dont a fait preuve le chef de chancellerie a également, pendant une période de quelques mois au moins, facilité ces abus et retardé leur identification. A noter que, en raison des effectifs restreints du personnel suisse à l'ambassade d'Islamabad, les agents consulaires étaient tributaires des employés locaux pour effectuer certaines tâches de l'octroi de visas (saisie dans la banque de données EVA, pré-tri des dossiers,

impression des vignettes, etc.). Le cas d'Islamabad combinait donc tous les principaux problèmes auxquels font face les représentations: faillibilité humaine (possible corruption d'employés locaux et négligence d'un agent transférable), procédures lacunaires, manque de ressources et montages professionnels par des organisations criminelles.

Pour la CdG-N, il n'y a pas lieu de conclure, sur la base des affaires récentes, à des défauts graves à caractère systématique dans les procédures d'octroi de visas ou dans la surveillance exercée par le DFAE et le DFJP. Néanmoins, la commission est d'avis que ces procédures et leur surveillance peuvent être considérablement améliorées.

Dans ce cadre, la CdG-N se réjouit que le DFAE ait pris les récentes affaires au sérieux, qu'il ait cherché à faire toute la lumière sur ces affaires et qu'il ait communiqué ses conclusions de manière transparente. Au cours de ses investigations, la CdG-N a notamment pu se convaincre que les circonstances des problèmes à Islamabad et à Jakarta ont été clarifiées de manière approfondie.

La commission a également constaté que le DFAE s'est livré, depuis 2005, à un examen critique de ses pratiques. Rapidement, plusieurs mesures de correction ont été prises pour améliorer l'encadrement de l'octroi des visas: création d'un inspectorat des visas, réalisation d'une analyse des risques, mise sur pied d'un cours pour personnel local, poursuite de mesures de construction et lancement de projets pilotes liés aux contacts avec le public (call centers, paiement des émoluments par versement bancaire). En outre, le DFAE a reconnu qu'il n'a pas assez tenu compte de l'expérience et de la résistance de ses agents lors de décisions de transfert dans des postes sensibles; la DRE devrait désormais y accorder davantage d'attention.

Enfin, les investigations de la commission ont montré qu'une faiblesse centrale du système est liée à un manque de sensibilité et d'intérêt de nombreux chefs de missions et chefs de chancelleries, qui ne considéraient pas le domaine des visas comme une priorité. Dans une circulaire datant de janvier 2004, la DRE constatait ainsi que les chefs de chancelleries – voire les chefs des visas – n'exerçaient pas suffisamment activement leurs prérogatives de contrôle. Celles-ci ne figuraient même pas toujours dans leur cahier des charges. La circulaire rappelait ainsi que les chefs de chancelleries et de visas avaient à connaître les mécanismes d'octroi de visas, mais aussi à collaborer au niveau opérationnel en vérifiant que les directives internes soient appliquées et en s'impliquant dans des cas concrets (p.ex. cas spéciaux, cas de fraude ou d'abus).

Aujourd'hui, la commission a l'impression que l'écho politique et médiatique, mais aussi les conséquences disciplinaires des récents cas de délivrance abusive de visas ont suscité une prise de conscience au sein du DFAE. La volonté affichée par la cheffe du département d'apporter des corrections a sans doute également contribué à une évolution des mentalités. Pour la commission, il est important que les chefs de missions et les chefs de chancelleries assument à l'avenir plus clairement et plus activement leur responsabilité de contrôle dans le domaine des visas, et plus généralement dans le domaine consulaire.

Dans l'ensemble, la CdG-N salue l'action du DFAE. Du point de vue de la haute surveillance parlementaire, il est satisfaisant de constater que le DFAE assume ses fonctions de surveillance, reconnaît d'éventuelles erreurs et cherche à les corriger. *De l'avis de la commission, la direction prise est bonne et les moyens mis en œuvre sont adéquats.* La comparaison avec d'autres pays européens montre d'ailleurs que

ceux-ci connaissent les mêmes difficultés que la Suisse et que les solutions apportées sont similaires. Pour la CdG-N, le DFAE doit maintenant user pleinement des instruments mis en place, examiner l'extension à plus large échelle de mesures prises à titre d'essai et continuer à explorer de nouvelles solutions pour organiser les contrôles de manière efficace. L'externalisation de certaines étapes du traitement d'une demande de visa (p.ex. prise de rendez-vous, contrôle du dossier) peut notamment être judicieuse, à condition que la décision d'octroi des visas reste de la compétence des représentations.

Avec plus de 500 000 visas délivrés chaque année, dont 90 % sont octroyés par les représentations suisses à l'étranger, il est toutefois manifeste qu'un contrôle approfondi de chaque demande n'est pas envisageable à moins d'engager des moyens très importants. Force est donc de constater que *les solutions demandent à être adaptées à chaque cas particulier et, surtout, proportionnées aux risques existants et au volume de demandes traitées par chaque représentation*. Les postes les plus sensibles, qui combinent un risque d'abus élevé et un volume important de demandes de visas, ne se comptent ainsi que sur les doigts des mains. Dans la plupart des cas, les représentations à risques établissent, au plus, quelques milliers de visas par an.

La prévention des abus passe par *une combinaison de différentes mesures* à chaque étape de la délivrance de visas, qui doivent en outre être continuellement adaptées aux évolutions rapides dans le domaine des visas. Dans ce qui suit, la CdG-N esquisse une série de propositions et mesures ponctuelles qui complètent les mesures prises par le DFAE pour réduire les risques de délivrance abusive de visas.

En guise de conclusion, la CdG-N tient à relever que, si les actes délictueux dans l'octroi de visas ne doivent en aucun cas être tolérés, ces cas sont marginaux en relation avec le nombre de visas délivrés chaque année. Les indices d'irrégularités sont courants, mais ils sont souvent signalés par des particuliers déçus ou abusés et ils ne permettent en général pas de conclure à des pratiques irrégulières dans l'octroi de visas. Ainsi, sur 170 représentations au total, seules huit ont connu des cas de corruption ou d'abus depuis 2002.

Il y a également lieu de souligner que l'octroi de visas implique toujours une marge d'appréciation et une forte composante humaine. Dans certains cas, les représentations à l'étranger auront par exemple tendance à user de leur marge d'appréciation pour accorder des visas même si toutes les conditions ne sont pas parfaitement remplies (p.ex. pour faciliter les relations économiques de la Suisse). En outre, dans une grande partie des représentations, les agents consulaires doivent pouvoir se fier, dans une certaine mesure, au travail de préparation fait par le personnel local – ne serait-ce que pour des raisons linguistiques. Comme certains cas récents l'ont démontré, les employés transférables sont d'ailleurs aussi sujets à la corruption et à des tentatives d'enrichissement personnel.

Dans une procédure qui comporte une composante humaine si importante, il paraît peu réaliste d'attendre un taux d'erreur zéro. Pour la commission, des nouveaux cas d'abus ne peuvent donc pas être exclus à l'avenir; le cas échéant, elle les suivra de près.

Au cours de ses investigations, la CdG-N s'est demandé si une modification complète du système de délivrance des visas serait envisageable, en confiant par exemple cette tâche à un service central basé à Berne. Les expériences faites par l'ODM dans les cas où l'office a retiré la compétence aux représentations à l'étranger montrent toutefois qu'un tel système entraînerait des frais d'administration plus élevés et des délais plus longs, ce qui entraverait particulièrement les voyages d'affaires et le tourisme. L'ODM ne peut pas non plus compter sur les mêmes connaissances linguistiques ou sur la situation locale.

Pour la CdG-N, il n'existe donc pas d'alternative sérieuse à l'octroi des visas, en général, par les représentations à l'étranger. La commission estime en revanche que les services centraux du DFAE et du DFJP pourraient jouer un rôle plus actif en tant que centres de compétences au service des représentations.

A ce titre, la création d'un inspectorat des visas doit être particulièrement saluée (voir ch. 4.4). La commission a pu se convaincre que l'inspectorat est un instrument pertinent et utile, et que sa mise en place a été préparée avec soin. En particulier, l'élaboration parallèle d'une analyse des risques laisse augurer une approche ciblée et efficiente.

La CdG-N attend de l'inspectorat qu'il assume une palette de fonctions large et qu'il ne se limite pas aux contrôles ex post. L'inspectorat doit mettre sur pied une stratégie à moyen terme basée sur les risques. Pour la commission, cette stratégie devra notamment viser à accomplir les tâches suivantes:

- «Coaching» et conseil aux représentations;
- Gestion du savoir: diffusion des bonnes pratiques en matière d'octroi de visas, ainsi que d'analyses et de descriptions des fraudes et montages les plus courants;
- Alerte et détection précoce des problèmes: monitoring des comportements migratoires et anticipation de nouvelles irrégularités;
- Examen ponctuel de cas difficiles sur demande des représentations¹⁸.

Ces activités devront être étroitement coordonnées avec les services de l'ODM et de la DRE, et les compétences clairement réparties, de manière à assurer une utilisation optimale des compétences et à éviter des doublons.

Pour cette raison, la CdG-N demande au DFAE et au DFJP d'évaluer, dans des délais utiles, les expériences faites avec l'inspectorat et d'établir sur cette base une stratégie permettant à leurs services centraux de répondre aux besoins esquissés plus haut.

¹⁸ Dans la même ligne d'idée, la CdG-N relève la pratique de la Suède, qui demande à quatre représentations par année d'envoyer un certain nombre de dossiers de visas (jusqu'à 500) au ministère pour examen.

6.2

Profil et formation du personnel consulaire affecté aux visas

Au cours de ses investigations, la CdG-N s'est également demandé s'il ne fallait pas envisager un soutien policier dans l'octroi de visas. La Norvège dispose ainsi de la «Nordic [ou Norwegian] Police Liaison», qui est chargée d'appuyer les représentations consulaires dans la détection de faux documents et les contrôles des personnes garantes. C'est elle qui a initialement attiré l'attention de la Suisse sur des irrégularités à Islamabad.

A l'heure actuelle, les attachés de polices suisses ne s'occupent en principe pas de la problématique des visas, mais plutôt de crime organisé dans les affaires financières ou de drogue¹⁹. En revanche, le DFAE a passé une convention avec le DFF lui permettant d'engager des membres du Corps des garde-frontières, spécialistes de la fraude documentaire, à des postes de chefs de section des visas et de collaborateurs spécialisés. Actuellement, dix-neuf gardes-frontière sont employés par le DFAE, dont cinq à Moscou. Le DFAE étudie actuellement la possibilité d'augmenter cet effectif.

L'ambassade de Moscou compte également une attachée de migration envoyée par le DFJP. Bien qu'elle ne participe pas directement à l'octroi de visas, l'attachée de migration peut être associée à certaines clarifications (notamment contrôles d'identité) sur demande de l'ODM ou des autorités cantonales²⁰. Ses observations concernant les mouvements migratoires et l'immigration clandestine peuvent en outre être utiles pour le domaine des visas. Le DFJP examine l'opportunité d'engager trois nouveaux attachés de migration et de les charger spécifiquement d'accomplir des tâches liées à l'octroi de visas.

La commission trouve judicieux d'engager davantage de personnel spécialisé, particulièrement des gardes-frontière, dans les grandes représentations et celles à risques. La plupart des pays européens prennent d'ailleurs des mesures similaires²¹.

Cette approche ne saurait toutefois résoudre tous les problèmes. En effet, la grande majorité des représentations – y compris des représentations sensibles – sont relativement peu sollicitées (au plus quelques milliers de demandes de visas par année). Il semble disproportionné et financièrement peu réaliste de détacher des spécialistes dans toutes ces représentations. Pour cette raison, la commission estime qu'il faut aussi *améliorer la formation et le profil des agents consulaires chargés des visas*.

Aujourd'hui, les employés consulaires sont sensibilisés aux problèmes d'immigration et à l'octroi de visas avant leur départ à l'étranger. Cependant, cette formation n'est souvent pas suffisante. Les agents ne développent les compétences et le «flair» nécessaires à la vérification des documents qu'avec une longue expérience. Pour la CdG-N, les décisions de transfert d'agents dans des postes sensibles doivent donc se baser, d'un côté sur l'expérience et la résistance des agents, de l'autre côté sur leurs

¹⁹ La Suisse a détaché des policiers aux USA, au Brésil, en Italie, en Allemagne, en Tchéquie et en Thaïlande.

²⁰ Outre Moscou, deux autres représentations disposent d'un attaché de migration (Pristina et Colombo). Seul le cahier des charges de l'attachée à Moscou contient des éléments liés à l'octroi de visas.

²¹ La France met à disposition des agents de la police aux frontières; la Belgique dispose de 45 «agents de visas», qui sont transférés tous les trois ans et placés en priorité dans les postes sensibles; l'UE a créé un pool d'experts de falsifications qui se déplacent en cas de problèmes; enfin, la Suède compte des attachés de migration dans douze représentations.

compétences linguistiques. *La commission estime qu'au moins un agent consulaire par représentation devrait maîtriser la langue locale*²². En outre, bien que la taille et la composition de la colonie suisse à l'étranger n'offrent pas toujours cette possibilité, la CdG-N estime que les représentations devraient s'efforcer de recruter des employés locaux de nationalité suisse ou européenne. L'exemple du consulat général de Shanghai montre le bénéfice que les représentations peuvent tirer de tels employés, qui apportent une excellente connaissance de la situation locale tout en étant moins exposés aux conflits d'intérêts et aux pressions que les autres employés locaux.

La CdG-N propose enfin d'examiner la création d'une *filière de spécialisation au sein de la carrière consulaire*, qui permettrait aux agents qui le souhaitent de suivre une formation approfondie dans le domaine de la lutte anti-fraude (notamment auprès de fedpol). Ces agents disposeraient d'une certaine expertise, mais pourraient continuer à assumer, en parallèle, d'autres tâches consulaires. Chaque représentation à risque devrait compter au moins un agent ayant suivi une telle formation.

Pour la CdG-N, la multiplication des acteurs et des compétences (agents consulaires, gardes-frontière, attachés de migration) exige néanmoins *une approche uniforme et coordonnée* de la part des différents départements concernés²³. La commission demande donc au Conseil fédéral de développer une stratégie commune concernant le réseau des collaborateurs détachés d'une part et leurs tâches d'autre part. Il s'agit d'optimiser les synergies, d'éviter les doublons et d'utiliser au mieux les complémentarités offertes par les différents profils professionnels.

6.3 Analyse des besoins en personnel dans le domaine consulaire

Ces dernières années, les restrictions budgétaires et les programmes d'économies ont conduit le DFAE à engager davantage de personnel local aux dépens du personnel suisse. Aujourd'hui, les quelque 1200 employés locaux représentent environ 60 % de l'effectif du personnel des ambassades et consulats généraux.

La CdG-N reconnaît la très grande valeur des employés locaux, qui travaillent souvent depuis des années dans les représentations et constituent une partie de leur mémoire institutionnelle. Indispensable en temps normal, le personnel local est aussi inestimable en cas de crise. Il est donc juste d'accorder une grande importance au recrutement et à la fidélisation du personnel local. De ce point de vue, l'initiative du DFAE, qui organise à Berne depuis 2005 des cours destinés aux membres du personnel local exerçant des fonctions importantes, doit être saluée.

Force est toutefois de reconnaître que l'engagement de personnel local a des limites, notamment sur le plan de la sécurité (voir ch. 4.3.1). Dans de nombreux pays, le rôle et les compétences du personnel local doivent être limités, et leurs activités étroitement contrôlées. Or, ces contrôles peuvent s'avérer particulièrement problématiques pour les petites représentations qui ne comptent souvent que quelques employés au

²² C'est d'ailleurs une recommandation de la circulaire de la DRE du 15.1.2004.

²³ En 2004, le rapport sur la migration illégale remarquait déjà, en commentant les activités des autorités fédérales à l'étranger: «Il manque à l'heure actuelle une approche uniforme, car les activités, les bases légales et les profils professionnels des services fédéraux impliqués sont différents.»

service des visas. La rotation du personnel affecté aux visas, par exemple, ne peut être effectuée qu'au sein des grands postes consulaires. En outre, par manque de ressources, le contrôle à quatre yeux et les contrôles des passeports visés ne sont pas toujours effectués systématiquement.

Pour la CdG-N, il est donc urgent d'effectuer une analyse, au cas par cas, des besoins des représentations dans le domaine consulaire. Celle-ci devra tenir compte des risques d'abus et du volume de tâches, mais aussi d'éventuelles possibilités de rationalisation et, dans la mesure du possible, des nouvelles exigences posées par l'entrée de la Suisse dans l'Espace Schengen. La commission pense en particulier au domaine des visas, mais aussi aux autres prestations consulaires qui sont en constante augmentation (voir ch. 2.1). Une telle analyse doit aboutir, le cas échéant, à une réévaluation de l'enveloppe budgétaire attribuée au réseau extérieur de la Suisse.

Le DFAE a d'ailleurs d'ores et déjà pris des mesures pour augmenter les ressources dans le domaine consulaire. Une réserve du plafond budgétaire d'environ 5 millions de francs a été utilisée pour le renforcement du domaine des visas et de la migration en 2007 (30–35 nouveaux postes sont en train d'être créés et neuf personnes ont été engagées à titre de mesure d'urgence comme spécialistes dans le domaine des visas). La centrale a aussi été renforcée par la création de quatre postes (dont trois à l'inspectorat des visas). Le DFAE demandera la pérennisation de ces moyens (réhaussement du plafond) ainsi qu'une augmentation du budget à partir de 2008. *La CdG-N soutient une augmentation du budget du DFAE, dans la mesure où elle s'appuiera sur une analyse détaillée des besoins.*

6.4 Coopération avec d'autres Etats européens

Les représentations suisses participent d'ores et déjà régulièrement à titre officieux à la coopération consulaire locale avec leurs homologues européens. De l'avis général, ces réunions constituent un instrument très précieux pour les représentations suisses pour contrecarrer le «visa shopping» et les activités de passeurs; elles gagneront encore en importance dans le cadre de Schengen.

Pour la CdG-N, il serait aussi possible de rationaliser le contrôle de l'octroi de visas en développant des collaborations avec des Etats de l'UE en matière d'infrastructures, particulièrement dès l'intégration de la Suisse dans le dispositif Schengen²⁴. Ces solutions doivent probablement être négociées de cas en cas, mais il vaut la peine de relever que certains pays de l'UE ont déjà décidé de développer leur coopération. La France met à disposition de ses partenaires ses appareils de prise d'empreintes digitales. Elle coopère en outre étroitement avec l'Allemagne, avec laquelle elle partage des bureaux communs en Bosnie et au Monténégro; d'autres projets sont en cours à Yaoundé, Dacca et Maputo.

²⁴ La commission avait déjà évoqué la possibilité de nouer des collaborations consulaires dans son rapport sur la politique du personnel et le réseau consulaire du DFAE (FF 2002 2735). Elle faisait notamment référence au mémorandum d'entente entre les pays de l'UE concernant le regroupement des missions diplomatiques et consulaires, du 20 novembre 1995.

La CdG-N encourage le DFAE à explorer toutes les options dans cette direction. Il semblerait par exemple particulièrement judicieux de nouer des coopérations pour la gestion commune de centres d'appels téléphoniques (call centers), pour l'utilisation commune de locaux et de mobilier, ou encore pour la mise à disposition de compétences policières.

6.5 Collaboration avec les autorités cantonales

Les personnes entendues par la commission s'accordent à qualifier de bonne la collaboration entre les autorités fédérales. Les relations avec les cantons, en revanche, sont source de tensions.

Pour les visas établis dans la compétence des représentations, la procédure de la déclaration de garantie engendre parfois des problèmes. Les autorités cantonales donnent un préavis négatif aux représentations ou ajoutent des conditions à l'octroi du visa, mais elles ne communiquent pas ces informations au garant ou à l'hôte. Ces cas font souvent l'objet de réclamations.

Pour les visas qui nécessitent l'aval des autorités cantonales, les modalités d'application des directives divergent d'un canton à l'autre. En particulier, tous les cantons ne procèdent pas de la même manière dans les évaluations de demandes difficiles (p.ex. regroupement familial) ou dans les contrôles des conditions de délivrance d'un visa (p.ex. vérification de la lettre d'invitation²⁵). En outre, certains cantons ont tendance à passer outre les préavis négatifs des représentations à l'étranger et à accorder des visas ou des autorisations de séjour dans des cas jugés suspects (p.ex. visas d'étudiants pour des écoles ou des entreprises douteuses). Ces décisions, qui ne sont souvent pas motivées par les cantons, engendrent une certaine frustration au sein des représentations. Les pratiques divergentes des cantons peuvent aussi engendrer des situations d'incompréhension difficiles pour les agents consulaires à l'étranger. Elles ne sont en outre pas satisfaisantes du point de vue de l'égalité devant la loi.

La Confédération et les cantons ont d'ores et déjà commencé à dialoguer sur ces questions dans le cadre d'un groupe de travail «migration illégale» (institué en 2006 sous l'impulsion de l'ODM et de la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police) ainsi que lors des rencontres consulaires du DFAE.

L'enquête de la CdG-N n'avait pas prioritairement pour objet l'octroi de visas par les cantons; la commission n'a donc pas approfondi tous les problèmes et mesures possibles. Sur la base de ses observations, la commission estime toutefois que la Confédération devrait jouer un rôle d'équilibrage accru et qu'une plus grande transparence de la part des cantons serait souhaitable. La CdG-N soutient donc les démarches de la Confédération. Elle invite le Conseil fédéral à continuer d'examiner, de concert avec les cantons, les possibilités d'harmoniser les pratiques, d'accroître la transparence et d'améliorer la communication avec les représentations à l'étranger.

²⁵ En 2004, le rapport sur la migration illégale relevait: «La lettre d'invitation en Suisse nécessaire pour l'obtention d'un visa est contrôlée de manière trop peu conséquente par les autorités cantonales. Il n'est souvent plus possible après coup de déterminer qui a invité qui pour quelle date et si la personne concernée est ensuite repartie de Suisse dans les délais.»

6.6

Collaboration avec des intermédiaires

Pour les visas touristiques ou pour les séjours jusqu'à trois mois, les représentations suisses acceptent fréquemment des demandes déposées par l'intermédiaire d'agences de voyages ou d'entreprises. Cette collaboration répond essentiellement à des nécessités d'ordre logistique. Dans les grands pays en particulier, les personnes requérantes évitent par ce biais de devoir parcourir de longues distances pour se présenter personnellement. Dans les grandes représentations telles que celles basées en Inde, Russie ou Chine, mener des entretiens individuels nécessiterait des ressources personnelles et des infrastructures beaucoup plus importantes qu'aujourd'hui.

Formellement, les intermédiaires n'ont aucune compétence dans l'octroi de visas; les représentations collaborent avec eux à titre volontaire, sans convention ni accord. Les demandes de visas doivent satisfaire aux critères ordinaires et les personnes requérantes peuvent être invitées à se présenter personnellement aux représentations.

Dans certains pays, les représentations suisses et européennes tiennent une liste des agences reconnues et de confiance. Les agences ayant tenté d'obtenir des visas frauduleusement sont bannies et toutes les représentations Schengen ainsi que les représentations suisses sont informées. A l'heure actuelle, la Suisse a accès aux informations des Etats membres de Schengen, mais elle n'est pas tenue de suivre les recommandations; elle peut refuser une agence si elle le juge nécessaire, ou au contraire accepter une agence qui ne figure pas sur la liste.

Les affaires de visas à Islamabad et Jakarta, dans lesquelles des intermédiaires ont joué un rôle central, ont toutefois montré que *ce système présente des risques particulièrement élevés*. Dans le premier cas, des agences de voyage sembleraient avoir été impliquées dans des activités liées à la criminalité organisée; dans le deuxième cas, un individu aurait exigé une somme considérable en échange de visas.

A l'issue de ses travaux, la commission estime qu'il serait peu opportun et très coûteux de proscrire les collaborations avec les intermédiaires. Ce système est nécessaire dans certains pays et il contribue à assurer l'efficacité des prestations des représentations. *Pour la CdG-N, il est en revanche indispensable d'améliorer et d'intensifier les contrôles des demandes de visas déposées par des intermédiaires, au besoin en menant davantage d'entretiens personnels.*

En outre, la commission propose au DFAE de mettre en place un système permettant aux requérants de donner un retour sur la procédure de visas, dans le sens d'un «*contrôle après-vente*» (p.ex. sous forme de questionnaire). Il pourrait notamment s'agir de vérifier que le prix payé pour le visa était le bon.

L'inspection spéciale menée à l'ambassade de Suisse à Jakarta a mis en évidence plusieurs faiblesses dans les procédures de contrôle des demandes déposées par des intermédiaires. En particulier, la personne qui délivre les demandes n'était pas toujours identifiée ou digne de confiance (p.ex. coursier) et il n'était pas possible de reconstruire l'origine des demandes de visas (p.ex. nom de l'agence de voyage). *La CdG-N attend du DFAE et du DFJP que ces lacunes soient corrigées en Indonésie, mais aussi dans l'ensemble des représentations suisses à l'étranger. Enfin, la commission leur demande de régler les pratiques liées à la collaboration avec des tiers dans une directive contraignante.*

Sur la base de ses observations, la CdG-N propose au Conseil fédéral d'examiner les recommandations suivantes:

Recommandation 1 Rôle des chefs de missions dans le domaine consulaire

La Commission de gestion du Conseil national recommande au Conseil fédéral de veiller à ce que les chefs de missions assument leur fonction de conduite dans le domaine consulaire. Les profils de postes devront être classifiés en fonction de leur importance réelle et des exigences objectives qui leur sont liées, notamment dans le domaine de la migration et de la protection consulaire.

Recommandation 2 Analyse des besoins en personnel dans le domaine consulaire

La Commission de gestion du Conseil national demande au Conseil fédéral d'effectuer une analyse, au cas par cas, des besoins des représentations dans le domaine consulaire. Celle-ci devra tenir compte des risques d'abus et du volume des tâches, mais aussi d'éventuelles possibilités de rationalisation et, dans la mesure du possible, des nouvelles exigences posées par l'entrée de la Suisse dans l'Espace Schengen. Une telle analyse doit aboutir, le cas échéant, à une réévaluation de l'enveloppe budgétaire attribuée au réseau extérieur de la Suisse.

Recommandation 3 Profil et formation du personnel consulaire affecté aux visas

La Commission de gestion du Conseil national demande au Conseil fédéral de veiller à ce que les représentations suisses à l'étranger disposent de compétences suffisantes dans la lutte anti-fraude. Il examinera à cette fin l'opportunité de créer une filière de spécialisation au sein du corps consulaire et d'engager davantage de gardes-frontière dans les représentations sensibles. Le Conseil fédéral veillera également à définir les tâches et le réseau des agents spécialisés de manière à optimiser les synergies et à éviter les doublons.

Recommandation 4 Collaboration avec des intermédiaires

La Commission de gestion du Conseil national recommande au Conseil fédéral d'améliorer et d'intensifier les contrôles des demandes de visas déposées par des intermédiaires. Il examinera également l'opportunité de mettre en place un système permettant une appréciation de la part des requérants sur la procédure de demande de visas. Enfin, la commission demande au Conseil fédéral de veiller à ce que les pratiques liées à la collaboration avec des intermédiaires soient fixées dans une directive contraignante pour l'ensemble du réseau extérieur suisse.

Recommandation 5 Coopération avec d'autres Etats européens

La Commission de gestion du Conseil national recommande au Conseil fédéral d'explorer les possibilités de nouer des coopérations avec des Etats européens en matière consulaire. Il semblerait particulièrement judicieux de collaborer sur le plan des infrastructures et de la mise à disposition de compétences policières.

Recommandation 6 Collaboration avec les autorités cantonales

La Commission de gestion du Conseil national invite le Conseil fédéral à examiner, de concert avec les cantons, les possibilités d'harmoniser les pratiques cantonales en matière d'octroi de visas, d'accroître leur transparence et d'améliorer la communication avec les représentations à l'étranger.

La Commission de gestion prie le Conseil fédéral de l'informer, d'ici à mi-août 2007, de la suite que ce dernier entend donner au présent rapport et à ses recommandations.

17 avril 2007

Pour la Commission de gestion du Conseil national:

Le vice-président, Pierre-François Veillon

Le secrétaire, Philippe Schwab

Le président de la sous-commission DFAE/DDPS,
Serge Beck

La secrétaire de la sous-commission DFAE/DDPS,
Sarah Scholberg

Langue originale: français

Liste des personnes entendues par la CdG-N

(par ordre alphabétique, fonctions exercées au moment de leur audition)

1. Aebischer Pascal, vice-directeur et chef du ressort des finances, des tâches consulaires et de la logistique de la DRE, DFAE
2. Badrutt Gian-Andrea, chef du service juridique du DFAE, chargé de l'enquête administrative concernant des irrégularités à l'ambassade de Suisse à Islamabad
3. Bodenmüller Rolf, chef de l'Inspectorat du DFAE
4. Calmy-Rey Micheline, conseillère fédérale, cheffe du DFAE
5. Combernous Pierre, chef de la division politique II Asie/Océanie, DFAE
6. Dahinden Martin, directeur de la DRE
7. Dürig Hans, chef de l'Inspectorat consulaire du DFAE (au 1.3.2007)
8. Fotsch Christian, chef suppl. de l'inspectorat diplomatique du DFAE
9. Furgler Dominik, directeur suppléant de la DRE, chef du domaine du personnel du DFAE
10. Gnesa Eduard, directeur de l'ODM
11. Hofstetter Nicole, cheffe de l'inspectorat des visas du DFAE
12. Junker Adrian, collaborateur personnel du directeur de la DRE, DFAE
13. Kaser Beat, chef suppléant du Service des Suisses de l'étranger, division politique VI, DFAE
14. Kubli Alexander, chef suppléant de l'Inspectorat du DFAE et chef de l'Inspectorat consulaire (au 6.11.2006)
15. Mayor François, chef tâches consulaires et logistiques de la DRE, DFAE
16. Müller Erich, chef de l'Inspectorat financier du DFAE
17. Müller Peter, secrétaire général du DFAE
18. Zimmermann Peter, chef de la section Visas et sécurité à la frontière de l'ODM

Nombre de visas délivrés par les représentations suisses à l'étranger

(non exhaustif)

Rang	Représentation	Visas délivrés en 2005	Taux de refus [%]
1.	Beijing	69 722	1,23
2.	Moscou	64 510	0,35
3.	Mumbai (Bombay)	43 022	1,13
4.	New Delhi	23 853	2,36
5.	Istanbul	20 741	2,03
6.	Shanghai	18 445	0,62
7.	Belgrade	14 490	9,28
8.	Pristina	14 006	23,10
9.	Bangkok	13 811	9,53
10.	Jakarta	11 524	0,09
11.	Hong Kong	11 471	0,01
12.	Le Caire	8 764	6,24
13.	St. Petersburg	8 719	1,23
14.	Varsovie	8 133	0,26
15.	Dubaï	7 505	1,15
16.	Riad	7 118	0,27
17.	Skopje	6 827	18,38
18.	Tripoli	6 783	0,24
19.	Ankara	5 737	18,01
20.	Rabat	5 730	9,62
21.	Téhéran	5 642	4,25
22.	Kuwait	5 635	0,27
23.	Alger	5 063	10,45
24.	Manilla	4 936	8,23
25.	Tunesien	4 404	4,77
26.	Djeddah	4 279	1,12
27.	Sarajevo	4 084	14,01
28.	Bogota	3 964	8,05
29.	Beirut	3 741	4,60
30.	Colombo	3 670	36,46
31.	Abuja	3 175	21,10
32.	Abu Dhabi	3 162	0,66
33.	Tbilissi	3 039	0,99
34.	Taipeh	2 990	0
35.	Nairobi	2 870	16,79
36.	Islamabad	2 629	28,95
37.	New York	2 571	0,31
38.	Lima	2 548	12,87
39.	Santo Domingo	2 417	32,77
40.	Dakar	2 389	33,61
...	...	...	...
	Bucarest	1 568	0,38
	Mascate (Oman)	1 532	1,44
...	...	...	...
Total		517 213	4,94

Octroi de visas par les représentations suisses à l'étranger. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2007
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	34
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.08.2007
Date	
Data	
Seite	5717-5748
Page	
Pagina	
Ref. No	10 140 851

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.