L'externalisation dans le domaine des visas Schengen (actualisation 1^{er} mai 2009)

The externalisation of Schengen visas

Gérard Beaudu

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/conflits/17278>

DOI : 10.4000/conflits.17278

ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CCLS - Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 1 septembre 2009

Pagination : 111-127

ISBN : 978-2-296-09110-8

ISSN : 1157-996X

Référence électronique

Gérard Beaudu, « L'externalisation dans le domaine des visas Schengen (actualisation 1^{er} mai 2009) », *Cultures & Conflits* [En ligne], 74 | été 2009, mis en ligne le 15 octobre 2009, consulté le 30 mars 2021.

URL : <http://journals.openedition.org/conflits/17278> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/conflits.17278>

L'externalisation dans le domaine des visas Schengen

(actualisation 1^{er} mai 2009)

Gérard BEAUDU

L'article paru dans le n°68 de *Cultures & Conflits*¹ décrivait ce phénomène récent et en pleine expansion. Les consulats des Etats membres, sous la pression de contraintes budgétaires, sous-traitent une partie de leur activité visas (essentiellement la prise de rendez-vous, la réception des dossiers et leur transmission aux consulats ainsi que la mise en place de sites Internet d'information) à des prestataires extérieurs avec, pour conséquence, le fait que les demandeurs de visa doivent assurer la rémunération des prestataires en s'acquittant d'un montant qui s'ajoute aux frais de dossier fixés par le droit communautaire.

L'article était fondé sur les données recueillies sur les sites Internet des consulats et des prestataires à la date du 15 novembre 2007. Depuis lors, le recours à l'externalisation s'est accéléré et il est apparu utile de procéder à une actualisation. La contribution ci-après, qui est actualisée avec les données figurant sur les sites au 1^{er} mai 2009, permet de mieux appréhender cette nouvelle forme d'externalisation et de vérifier la pertinence de certaines craintes exprimées dans le premier article. En outre, la présente actualisation tient compte de l'adoption récente par le Parlement européen et le Conseil du règlement n°390/2009 modifiant les Instructions consulaires communes pour y introduire, entre autres, des dispositions relatives à la coopération des consulats des Etats membres avec des prestataires extérieurs.

De plus en plus d'Etats membres recourent à l'externalisation, dans un nombre croissant de pays

En novembre 2007, le prestataire le plus important dans le secteur des visas, le groupe VFS Global, avait mis en place des sites Internet d'information et des centres de réception des demandes de visa pour le compte de 9

1 . Hiver 2007, pp. 85-109. Voir : <http://www.conflicts.org/index5793.html>

Etats Schengen, et ceci dans 8 pays. En mai 2009, ce sont 14 Etats Schengen qui coopèrent avec VFS Global dans 13 pays.

Au-delà de ces chiffres globaux, on constate que le nombre de pays dans lesquels les Etats Schengen coopèrent avec VFS a littéralement bondi, comme le montrent tout particulièrement les exemples de l'Italie (coopération avec VFS dans 11 pays au lieu de 5 précédemment) et de la France (dans 9 pays au lieu de 3).

La part des demandes de visas Schengen transitant par les centres VFS par rapport à la demande totale de visas Schengen est également un indicateur révélateur de l'importance croissante de l'externalisation. En se fondant sur les statistiques visas des Etats membres ² pour les pays tiers dans lesquels opèrent les centres VFS, on constate par exemple que la part des dossiers de visas traités par VFS par rapport à l'ensemble des demandes de visas Schengen représente environ 40 % à Kiev, 56 % à Moscou et 63 % à New Delhi.

Si le développement impressionnant de l'externalisation est dû principalement à l'essor de VFS Global, le phénomène est beaucoup plus large, se manifestant à travers des prestataires moins connus car ils n'opèrent que dans un seul pays. C'est précisément en raison de la notoriété moindre de ces prestataires et du fait que les sites Internet des consulats omettent fréquemment de mentionner les prestataires avec lesquels ils coopèrent, qu'il est impossible d'apprécier l'ampleur exacte de l'externalisation. On se contentera de mentionner quelques opérateurs autres que VFS avec lesquels les Etats Schengen ont initié des coopérations depuis 2007 : la société IVAO pour l'Italie en Macédoine et au Kosovo, la société IDATA en Turquie pour l'Italie et Malte, *Gerry's Visa Services* pour le Portugal et la Suède au Pakistan et enfin VisasFrance pour la France en Chine et en Algérie. Le cas de la Chine présente la particularité d'être le seul pays où un Etat membre fait appel à deux prestataires différents et donc concurrents : la France coopère avec VFS à Shanghai et avec VisasFrance à Pékin, Canton, Chengdu, Shenyang et Wuhan.

Les situations de monopole des prestataires se renforcent et accroissent dangereusement la dépendance des Etats membres

La croissance de l'externalisation n'a pas conduit à l'émergence de nouveaux prestataires, à l'exception de VisasFrance, elle a au contraire accentué les situations de monopole existantes. Les exemples les plus frappants sont ceux de l'Inde et de la Russie où le nombre d'Etats Schengen coopérant avec VFS est passé respectivement de 7 à 11 et de 4 à 9. Cette évolution accroît la dépendance des Etats membres à l'égard d'un seul prestataire, qui serait en position de force pour renégocier le niveau de rémunération de son activité. En outre,

2. Document du Conseil 8215/08 VISA 130 COMIX 282 du 8.4.2008.

dans des pays tels que l'Inde ou la Russie, l'ensemble de l'activité visas des Etats Schengen serait affectée au cas où le prestataire unique serait amené à réduire, suspendre ou cesser son activité, par exemple pour des raisons économiques ou stratégiques. En Russie et en Ukraine, les effets d'une défaillance du prestataire seraient encore amplifiés en raison du nombre extrêmement élevé de visas Schengen délivrés dans ces deux pays (3 730 000 et 1 360 000 respectivement en 2007).

Le coût et le nombre des services « offerts » par les prestataires, ou par leur intermédiaire, évoluent de façon préoccupante

La critique principale adressée au recours à des prestataires porte sur le fait que les Etats Schengen se déchargent d'activités qui relèvent en principe de leur responsabilité pour les confier à des prestataires extérieurs privés, lesquels facturent leurs services aux demandeurs de visa, en sus du montant des frais de dossier qui est fixé par les instructions consulaires communes (60 Euros) ou par des accords de facilitation visas conclus par la Communauté européenne avec des pays tiers (35 Euros).

A l'origine, l'activité des prestataires consistait pour l'essentiel à mettre en place un site Internet d'information, à réceptionner les demandes de visa, à encaisser les frais de dossier, à transmettre les demandes aux consulats et à organiser les rendez-vous des demandeurs au consulat.

De plus en plus, les prestataires proposent des services complémentaires (prise de photos, aide pour remplir les demandes de visa, souscription d'assurance-voyage, renvoi du passeport au domicile du demandeur) qu'ils effectuent eux-mêmes ou bien en collaboration ou par l'intermédiaire d'autres opérateurs privés. Ces services qualifiés d'optionnels sur les sites Internet, ont un coût qui vient s'ajouter aux frais de dossier de 60 Euros et à la rémunération de base du prestataire.

Quant à la rémunération de base du prestataire, si elle est généralement restée stable dans la plupart des pays entre novembre 2007 et mai 2009, le cas des centres VFS à Londres fait néanmoins exception. Le centre VFS pour la Belgique, ouvert courant 2007, facturait à l'origine ses services à 22 £. Ce montant, encore mentionné sur le site au printemps 2008, a par la suite été porté à 24 £. Les centres VFS pour les Pays-Bas et l'Italie appliquent le même montant de 24 £. On se demande ce qui a pu justifier une telle hausse de 2 £ (+ 9 %) aussi peu de temps après que les centres VFS à Londres sont devenus opérationnels. La dépréciation de la livre sterling par rapport à l'euro ne saurait l'expliquer puisque le montant perçu par VFS est destiné à rémunérer des services fournis au Royaume-Uni, dont le coût est facturé en livres sterling et non pas en euros.

Ceci étant dit, le montant de 24 £ que les demandeurs doivent verser, en sus des frais de dossier, aux trois centres VFS pour la Belgique, les Pays-Bas et l'Italie, pose une question plus fondamentale, celle de la méthode de calcul de la rémunération du prestataire et de son adéquation aux services fournis. A cet égard on peut s'étonner qu'un autre centre VFS opérant au Royaume-Uni, celui qui a été mis en place à la mi-2008 pour les demandes de visas pour l'Inde, se contente d'un peu plus du tiers de ce montant (8,86 £) pour rémunérer ses services. Or les services de VFS pour l'Inde semblent ³ d'une nature et d'une ampleur tout à fait comparables à ceux fournis par les centres VFS pour la Belgique, les Pays-Bas et l'Italie.

Enfin, la question du coût de la rémunération des prestataires va revêtir une acuité particulière liée à la collecte des données biométriques des demandeurs de visa (photo numérisée et empreintes digitales). Dans un proche avenir, en liaison avec la mise en application du Système d'information sur les visas (VIS), les Etats membres vont confier aux prestataires de service, dans un nombre variable de pays tiers, le soin de collecter les données biométriques. Bien entendu, les prestataires seront prêts à assurer ce nouveau service seulement si leur rémunération est adaptée en conséquence, avec pour résultat un surcoût mis à la charge des demandeurs de visa. Or, on se souvient que le relèvement des frais de dossier de 35 à 60 Euros ⁴ avait été décidé à l'initiative de la France, qui le justifiait notamment par le coût résultant de l'introduction à venir de la biométrie.

Les sites Internet des prestataires continuent à présenter de graves carences sur le plan de l'information

L'article précédent avait souligné que la plupart des sites des prestataires donnent une information incomplète ou inexacte sur les exemptions de frais de dossier dont peuvent bénéficier certaines catégories de demandeurs de visa. Les nouveaux sites apparus depuis novembre 2007 confirment malheureusement ce constat. Sur l'échantillon des 24 nouveaux sites repris à l'annexe 2, trois seulement donnent une information exacte sur l'exemption de frais de dossier applicable à quatre catégories de demandeurs de visas tandis que six sites ne donnent pas la moindre information à ce sujet et que sept autres sites signalent l'exemption pour une seule des catégories de bénéficiaires. Cette carence flagrante de l'information figurant sur les sites Internet des prestataires a pour conséquence que de très nombreux demandeurs de visas, mal informés, s'acquittent de frais de dossier de 60 Euros alors qu'ils en sont exemptés par le droit communautaire. Il faut rappeler à ce sujet que de nombreux prestataires ont pour pratique d'imposer aux demandeurs de visa de payer les frais de dossier ainsi que leur rémunération comme condition préalable pour pouvoir prendre rendez-vous pour le dépôt de leur demande.

3. Voir les informations sur le site www.in.vfsglobal.co.uk

4. Décision du Conseil 2006/440/CE du 1.6.2006.

Deux autres illustrations ont été données récemment de la piètre qualité des informations fournies sur les sites des prestataires.

La première concerne l'exemption de visa de transit aéroportuaire (VTA) pour les Ghanéens et Nigériens titulaires de visas valables pour les Etats membres et les Etats de l'Espace économique européen. Cette exemption a été introduite par la décision du Conseil 2008/374/CE ⁵ et ne concerne que l'Allemagne, les pays du Benelux, l'Espagne et l'Italie. Curieusement, les sites de VFS au Ghana et au Nigeria ne mentionnent pas cette exemption, et pourtant c'est tout particulièrement dans ces deux pays qu'il est important de donner l'information à ce sujet.

La seconde illustration concerne l'extension de l'espace Schengen à la Suisse à compter du 12 décembre 2008. Près de 5 mois après, au 1^{er} mai 2009, parmi les sites des 30 nouveaux centres VFS mentionnés dans l'annexe 1 (voir *infra*), seulement trois ont ajouté cette information. Il s'agit des deux centres VFS en Inde pour le Danemark et la Suède ainsi que du centre VFS à Londres pour la Suisse. Sur les sites des 6 nouveaux prestataires autres que VFS figurant à l'annexe 1, deux seulement, ceux de VisasFrance en Algérie et en Chine, font état de l'extension de Schengen à la Suisse.

Au-delà du cas particulier de l'extension de l'espace Schengen à la Suisse, on observe que les sites IVAO et IDATA ne donnent aucune information sur l'espace Schengen et les caractéristiques du visa Schengen. La plupart des sites de VFS sont plus précis, quoique la qualité de la rubrique « Foire aux questions » soit inégale. Il est également étonnant que dans un même pays tiers il y ait de grands écarts dans le contenu de l'information selon l'Etat membre pour lequel le site VFS a été mis en place.

La persistance et la gravité des lacunes d'information sur les sites Internet des prestataires suscitent diverses hypothèses d'explication. On pourrait d'abord supposer une certaine négligence des consulats des Etats Schengen qui omettraient de fournir au prestataire toutes les informations utiles pour la mise en place d'un site Internet et pour son actualisation régulière. Selon une autre hypothèse d'explication, plus cynique, l'insuffisance relative des informations mises par le prestataire sur le site Internet serait délibérée : elle garantirait un fonctionnement profitable de la ligne téléphonique d'information que ce prestataire met à la disposition des demandeurs à un tarif commercial très lucratif (par exemple 1 £ ou 1,50 £ la minute à Londres ...) et/ou elle contribuerait à ce qu'un nombre significatif de demandeurs fasse usage du service d'aide pour remplir la demande de visa, qui est bien sûr un service additionnel payant.

5. JO L 129 du 17.5.2008, p. 46.

Quand le recours à l'externalisation se retourne contre les citoyens de l'Union

La société VFS Global comprend parmi ses clients des pays tiers qui sont des destinations de voyages touristiques ou de voyages d'affaires pour des citoyens de l'Union (par exemple l'Inde). Lorsque les citoyens de l'Union sont soumis à l'obligation de visa pour se rendre dans ces pays, ils doivent s'acquitter d'un droit de visa et, en plus, d'un montant rémunérant la prestation de VFS. A titre d'exemple, pour le dépôt d'une demande de visa pour l'Inde, la rémunération additionnelle du centre VFS est de 8,86 £ à Londres et de 12 Euros en France.

Le recours récent de la Russie aux services de VFS à Londres est particulier en ce sens qu'il soulève des questions juridiques et politiques délicates.

On rappellera que la Communauté européenne et la Russie ont conclu un accord de facilitation de la délivrance de visas ⁶ qui, entre autres, fixe les frais de dossier à 35 Euros (70 Euros en cas d'urgence). La décision de plusieurs Etats membres de recourir aux services de VFS en Russie avait suscité courant 2007 un certain mécontentement du côté russe. La conséquence de cette décision était que, pour l'obtention d'un visa Schengen, les Russes devaient désormais s'acquitter non seulement des frais de dossier de 35 Euros ou de 70 Euros prévus par l'accord de facilitation mais en plus, d'un montant non négligeable (26 Euros) destiné à assurer la rémunération de VFS. Certains estimaient qu'il y avait là un « double paiement » allant à l'encontre de l'accord de facilitation.

Ce contexte donne un éclairage intéressant à la décision récente de la Russie de coopérer avec VFS Global à Londres, où le centre de réception des demandes de visa « Russia Visa » est opérationnel depuis le 23 janvier 2009.

Ce centre est appelé à recevoir, entre autres, des demandes de visa pour la Russie de la part de ressortissants d'Etats membres non britanniques qui résident au Royaume-Uni. Selon les informations figurant sur son site ⁷, le centre VFS encaisse de ces demandeurs le montant des frais de dossier tel que prévu par l'accord de facilitation visas conclu par la Communauté européenne et la Russie (30 £ ou 60 £ en cas d'urgence) et, en plus, le montant assurant la rémunération du service de VFS (25,3 £ ou 32,2 £ en cas d'urgence). Il serait intéressant de savoir si cette pratique initiée à Londres a été évoquée dans le cadre du Comité chargé du suivi de l'application de l'accord de facilitation visas avec la Russie.

6. JO L 129 du 17.5.2007, p. 27.

7. www.ru.vfsglobal.co.uk

Un développement notable sur le plan juridique : l'externalisation est désormais encadrée par le droit communautaire

Au printemps 2006, la Commission avait présenté une proposition ⁸ de modification des instructions consulaires communes. Cette proposition, qui s'inscrivait dans la perspective de la mise en place du Système d'information sur les visas (VIS), comprenait entre autres diverses dispositions visant à créer le cadre juridique de l'activité des prestataires de services dans le domaine des visas. La négociation de cette proposition a pris près de trois ans et a abouti à l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil ⁹, qui est présenté et commenté brièvement ci-après.

Teneur du règlement

Le règlement établit deux types de conditions, cumulatives, justifiant un recours à des prestataires de services. Tout d'abord, on doit se trouver en présence de circonstances particulières ou de raisons locales telles que le nombre élevé de demandeurs de visa qui ne permet pas un traitement administratif dans des conditions convenables et l'impossibilité d'assurer une couverture géographique satisfaisante dans un pays tiers donné. Ensuite, d'autres formes de coopération entre Etats membres (représentation limitée, colocalisation, centre communs de réception des demandes de visa) doivent s'avérer inappropriées, de sorte que le recours à un prestataire est une option de dernier ressort.

Le règlement définit le champ d'activité des prestataires en établissant une liste limitative des tâches qui peuvent leur être confiées. Ceux-ci pourront ainsi être chargés de fournir des informations sur les conditions d'obtention des visas et sur les justificatifs exigés, de réceptionner les demandes, de recueillir les données relatives aux demandeurs y compris les identifiants biométriques, de transmettre ces demandes et données aux consulats, de percevoir les frais à facturer, de gérer les rendez-vous pour la comparution des demandeurs et enfin de restituer aux demandeurs les passeports ainsi que, éventuellement, le refus de visa. Le règlement précise qu'un certain nombre de tâches relèvent de la seule compétence du personnel consulaire : l'examen des demandes, les entretiens éventuels, la décision sur la demande de visa, l'impression et l'apposition des vignettes-visas, l'accès au VIS.

8. COM(2006)369 final du 31 mai 2006.

9. Règlement (CE) N° 390/2009 du 23 avril 2009 modifiant les instructions consulaires communes concernant les visas adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière en liaison avec l'introduction d'identifiants biométriques et de dispositions relatives à l'organisation de la réception et du traitement des demandes de visas, JO L 131 du 28 mai 2009, p. 1.

Le règlement impose des obligations variées aux Etats membres. Avant de s'engager dans une coopération avec un prestataire, l'Etat membre doit vérifier sa solvabilité et sa fiabilité ainsi que les documents légaux relatifs à son activité. Il doit s'assurer également de l'absence de conflit d'intérêt. En cours de coopération, l'Etat membre doit veiller à ce que le prestataire se conforme à ses obligations. L'Etat membre, qui est responsable du respect des règles de protection des données, doit veiller à la sécurité de la transmission des données, en prenant les mesures appropriées pour une transmission sous forme chiffrée. L'Etat membre a une obligation de formation vis-à-vis du prestataire.

Le règlement détermine que les relations entre l'Etat membre et le prestataire sont fondées sur un instrument juridique qui respecte des exigences minimales. A cet effet, le règlement complète les Instructions consulaires communes par une nouvelle annexe 19 qui énumère ces exigences. Celles-ci mettent tout particulièrement l'accent sur la protection des données et sur le comportement du personnel.

S'agissant des données, le prestataire doit faire en sorte qu'elles ne puissent être lues, copiées, modifiées ou effacées de façon non autorisée. Les données sont transmises par voie électronique, sous forme chiffrée, ou physiquement, dans des conditions sécurisées. Dès qu'il a transmis les données au consulat, le prestataire doit les effacer et ne conserver que les données strictement nécessaires à la suite de la procédure (coordonnées du demandeur et numéro du passeport). Le prestataire doit prendre toutes les mesures de sécurité requises contre les risques de destruction accidentelle ou illicite, d'altération, de diffusion ou d'accès non autorisés. Il est précisé que le prestataire doit appliquer des normes de protection des données au moins équivalentes à celles de la directive 95/46/CE.

Pour ce qui est du personnel, le prestataire doit le former de manière adéquate et doit veiller à ce qu'il se comporte vis-à-vis des demandeurs de visa de façon courtoise, dans le respect de la dignité humaine, de la confidentialité et en s'abstenant de toute discrimination. Le prestataire doit fournir la preuve que les membres de son personnel ont un casier judiciaire vierge et ont les compétences requises.

L'annexe 19 énumère enfin diverses mesures donnant à l'Etat membre les moyens de s'assurer à tout moment que le prestataire accomplit ses tâches dans le respect de ses obligations. Le personnel habilité de l'Etat membre pourra avoir accès à tout moment et sans préavis aux locaux du prestataire à des fins d'inspection. Le prestataire pourra être soumis à des contrôles au moyen de webcams ou par des demandeurs-test, il devra donner accès aux justificatifs relatifs au respect des règles de protection des données et pourra être soumis à des audits externes.

Le prestataire doit se conformer aux instructions de l'Etat membre et prendre les mesures appropriées pour lutter contre la corruption. Le manquement du prestataire à ses obligations pourra entraîner la rupture ou la suspension par l'Etat membre de l'instrument juridique le liant au prestataire.

Le règlement règle enfin la question de la rémunération des prestataires. Les prestataires sont autorisés à mettre la rémunération de leurs services à la charge des demandeurs de visa, dans le respect d'un montant maximum correspondant à 50 % des frais de dossier fixés par l'annexe 12 des ICC ¹⁰. Les demandeurs de visa exemptés des frais de dossier en vertu de l'annexe 12 doivent néanmoins s'acquitter des frais de service. Ceux-ci doivent être proportionnés aux coûts des frais engagés par le prestataire pour la réalisation des tâches qui lui sont confiées et il appartient aux Etats membres, dans le cadre de la coopération consulaire locale, de vérifier que les frais de service facturés correspondent bien aux services proposés par le prestataire. Les frais de service doivent figurer dans l'instrument juridique liant le prestataire et l'Etat membre. Le règlement prévoit expressément que les Etats membres doivent maintenir la possibilité pour les demandeurs de visa de s'adresser directement au consulat compétent, sans passer par l'intermédiaire du prestataire.

Eléments d'appréciation du règlement

Grâce au règlement, la coopération des Etats membres avec des prestataires extérieurs, qui s'était développée depuis les années 2004-2005 de façon quelque peu anarchique et sur des bases purement nationales, est désormais encadrée par le droit communautaire. Le règlement a donc le mérite de mettre fin à la situation antérieure, insatisfaisante d'un point de vue juridique dans la mesure où un domaine important des visas, ayant des implications notables tant pour les Etats membres que pour les demandeurs de visa, échappait à la politique commune des visas et la remettait gravement en cause.

Ceci étant dit, cette avancée du droit communautaire a été laborieuse puisque trois ans de négociations ont été nécessaires pour aboutir à l'adoption du règlement. Or, comme on l'a vu précédemment, l'externalisation n'a cessé de s'étendre jusqu'en 2009. Cette réalité fait redouter que des situations se soient créées sur lesquelles il sera difficile de revenir, malgré l'entrée en vigueur du règlement. A cet égard, la portée de la disposition du règlement qui impose des conditions cumulatives pour que le recours à un prestataire soit justifié ¹¹ n'est pas évidente compte tenu des accords de coopération existants. Comme les multiples coopérations avec des prestataires mises en place jusqu'au début de 2009 n'étaient pas soumises au respect de telles conditions, on peut se demander si et quand les Etats membres doivent réexaminer la

10 . Actuellement 60 €

11 . Voir *supra*.

nécessité de recourir à des prestataires. Toutefois, la formulation dans le règlement des conditions à remplir n'est guère contraignante et les Etats membres ne devraient pas avoir de difficulté à justifier que les décisions qu'ils ont prises par le passé de recourir à des prestataires respectent les conditions introduites par le règlement. Il est à noter par ailleurs que le recours par les consulats à des prestataires de service résulte, dans certains Etats membres, de décisions politiques prises à un haut niveau ¹², ce qui rend leur remise en question problématique.

Une analyse détaillée des dispositions du règlement dépasserait le cadre de la présente contribution. On se limitera par conséquent ici à rendre compte des apports du règlement mais aussi à signaler les insuffisances de certaines dispositions et à attirer l'attention sur des difficultés d'interprétation ou des lacunes ¹³.

Les tâches confiées au prestataire

Le règlement énumère de façon exhaustive ces tâches, ce qui constitue une avancée notable du point de vue de la sécurité juridique. Le règlement fige le domaine d'application de l'externalisation. On peut y voir un coup d'arrêt à la poursuite de la privatisation des tâches consulaires en matière de visas. Or dans le même temps on constate que les prestataires envisagent l'avenir avec dynamisme et évoquent une extension de leurs activités ¹⁴.

Le règlement laisse sans réponse la question d'une éventuelle sous-traitance par le prestataire de certaines de ses tâches à un autre intervenant. Or, les pratiques actuelles montrent que certains prestataires confient par exemple à des sociétés de transport spécialisées l'acheminement des dossiers au consulat et la restitution des passeports aux demandeurs.

Enfin, un autre aspect potentiellement problématique n'est pas abordé dans le règlement. Il s'agit du cas de figure dans lequel le prestataire, en plus de ses services dans le domaine des visas, exerce d'autres activités pour le compte du même Etat membre. Le site du ministère des affaires étrangères de Malte annonce ainsi sa future coopération avec VFS dans les pays du Golfe en

12. En France, le Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 a décidé que « le recueil des demandes de visa fera l'objet d'une accélération de son externalisation ». Les décisions des conseils de modernisation sont accessibles sur le site www.premier-ministre.gouv.fr

13. La contribution n'analyse pas le texte final du règlement d'un point de vue institutionnel, en tant que compromis reflétant les rapports entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil au cours des négociations.

14. Voir : http://www.vfsglobal.com/images/Business%20India_Nov08.pdf. Le site de VFS Global reproduit une interview publiée dans le *Business India* du 16 novembre 2008 dans laquelle un de ses dirigeants explique : "VFS is now looking at getting into more specialised work. It is setting up verification services to conduct physical and background checks of applicants for the consulates as well investing in biometric services."

précisant que l'accord comporte l'obligation pour le prestataire d'assurer la promotion de Malte ¹⁵. Ce type de situation est de nature à avoir une incidence sur la fixation du niveau de la rémunération du prestataire pour ses services visas.

La protection des données

Le recours par les consulats à des prestataires extérieurs comporte des risques en matière de protection des données. Le règlement introduit un ensemble de dispositions qui visent à assurer un haut niveau de garanties en ce domaine et qui donnent aux consulats des pouvoirs d'action à l'égard des prestataires pour assurer qu'ils respectent leurs obligations. Les défaillances informatiques qui ont affecté certains sites de VFS Global en 2007 ¹⁶ montrent combien il sera important de veiller à une mise en œuvre scrupuleuse de ces dispositions.

Enfin, une lacune est à signaler. Il aurait été utile de prévoir l'obligation pour les prestataires d'informer les demandeurs de visa des garanties qui leur sont assurées du point de vue de la protection des données. Les pratiques actuelles des prestataires montrent en effet que la protection des données n'est quasiment jamais mentionnée sur leurs sites Internet.

Le respect par le prestataire de ses obligations

La première question qui se pose est celle des accords de coopération existants. Conformément aux principes du droit communautaire, l'entrée en vigueur du règlement impose aux Etats membres de prendre toutes dispositions pour assurer que leur coopération avec des prestataires se poursuive dans le respect du règlement. Ceci implique une renégociation des accords existants de façon à y inclure les exigences minimales figurant dans la nouvelle annexe 19 des Instructions consulaires communes. On notera que le règlement ne comporte pas de disposition imposant aux Etats membres un délai pour mettre leurs instruments juridiques de coopération avec des prestataires en conformité avec l'annexe 19.

La sanction du non respect par le prestataire de ses obligations

La clause de suspension ou de rupture, prévue par l'annexe 19, est une clause classique dans le domaine contractuel. Compte tenu des particularités de l'activité des prestataires, elle risque d'être inadaptée et insuffisante en cas

15 . Voir: <http://www.foreign.gov.mt/default.aspx?MDIS=21&NWID=241>. Le communiqué de presse mis en ligne le 29 décembre 2008 indique : *"According to the terms of the agreement, VFS is also obliged to promote Malta and its attractions from its locations and to provide a dedicated website with information about Malta."*

16 . Voir le précédent article dans : *Cultures & Conflits*, n°68, op. cit., p. 99.

de manquement du prestataire. En effet, le prestataire assure une étape incontournable dans la procédure visas. On n'imagine pas comment le consulat pourrait prendre, à bref délai, une décision radicale de suspension ou de rupture puisqu'il ne dispose pas de locaux ni de personnel pour assurer les tâches du prestataire. Or, le règlement impose par ailleurs aux Etats membres d'assurer la continuité du service, notamment en cas de cessation de la coopération avec un prestataire. En complément aux mesures de dernier recours que constituent la suspension ou la rupture, d'autres sanctions à caractère provisoire, telles qu'un encadrement renforcé du prestataire (contrôles accrus, présence d'agents du consulat) ou des sanctions financières à la charge du prestataire, auraient semblé plus adaptées pour faire face à des manquements du prestataire ou pour prévenir efficacement de tels manquements.

La liberté d'accès de tout demandeur de visa au consulat

Cette disposition, qui est un des éléments de compromis ayant permis l'adoption du règlement, posera en pratique diverses difficultés et risque même de se révéler illusoire comme le montrent les exemples suivants tirés de pratiques actuelles constatées.

Lorsqu'un Etat membre dispose dans un pays tiers d'une seule implantation consulaire alors que le prestataire avec qui il coopère a mis en place plusieurs centres de réception des demandes, le demandeur n'est pas juridiquement tenu de s'adresser au prestataire mais il y est contraint par les conditions matérielles. Lorsqu'un Etat membre fixe une plage horaire très réduite pour la réception des demandes de visa au consulat alors que les bureaux du prestataire avec lequel il coopère est ouvert du matin au soir, le demandeur est quasiment obligé de passer par le prestataire. De la même façon les modalités de prise de rendez-vous par téléphone peuvent avoir pour résultat que le demandeur est en pratique dissuadé de s'adresser au consulat ¹⁷.

Le montant des frais de service

Selon le règlement, les frais de service doivent être proportionnés aux coûts d'une ou des tâches effectuées par le prestataire. La mise en œuvre de ce principe sera malaisée. Sur quels éléments le consulat va-t-il se fonder pour apprécier le coût des tâches et à partir de quel seuil jugera-t-il que les frais de service demandés sont disproportionnés ? L'adéquation des frais de service aux tâches apparaît logique dans la mesure où les prestataires effectueront un nombre plus ou moins grand des tâches décrites dans le règlement. Mais cette adéquation pourrait aussi impliquer l'adaptation des frais de service aux situa-

17. La pratique des Pays-Bas à Kiev en est une bonne illustration. Le demandeur de visa peut prendre rendez-vous auprès du prestataire VFS, ou bien en ligne sur son site 24h sur 24, ou bien en téléphonant les jours ouvrables à son *call center* entre 9 et 17h. Il peut aussi télépho-

tions individuelles. Par exemple, le demandeur qui en vertu des dispositions du règlement n'est pas tenu de fournir ses empreintes digitales serait soumis à un montant de frais de service inférieur à celui appliqué aux demandeurs qui ont l'obligation de donner leurs empreintes.

La limitation des frais de service perçus par le prestataire à 50 % des frais de dossier de l'annexe 12

Cette disposition, autre élément essentiel du compromis qui a permis l'adoption du règlement, laisse dubitatif. Les prestataires de service exercent leurs activités dans des pays variés, caractérisés par des niveaux de vie, des conditions économiques, financières et fiscales complètement différentes. Comment alors expliquer la limitation des frais de service à un montant maximal de 30 € quel que soit le pays d'exercice, du prestataire ? En outre, cette limitation est susceptible d'effets pervers. Dans les pays dans lesquels les frais de service perçus actuellement se situent en-dessous de ce niveau de 30 Euros, les prestataires verront dans le règlement une « marge » qui les incitera à vouloir ajuster leurs exigences à la hausse.

Le lien entre les frais de service et l'exemption des frais de dossier de l'annexe 12

Il résulte du règlement que les demandeurs faisant partie des bénéficiaires des exemptions de frais de dossier énumérés par l'annexe 12 des ICC ne sont pas dispensés des frais de service dus au prestataire. Quel est le régime applicable aux membres de la famille de citoyens de l'Union, qui ne sont pas mentionnés par l'annexe 12 des ICC ? La directive 2004/38 relative à la libre circulation des personnes ¹⁸ prévoit dans son article 5 paragraphe 2 deuxième alinéa : « *Les Etats membres accordent à ces personnes toutes facilités pour obtenir les visas nécessaires. Ces visas sont délivrés sans frais dans les meilleurs délais et dans le cadre d'une procédure accélérée* ». Cette disposition, qui vise à différencier le régime de traitement des demandes de visa de membres de la famille de citoyens de l'Union par rapport au régime « standard », doit avoir un effet utile, dans tous ses éléments, ce qui implique que la gratuité de la délivrance, les facilités et la rapidité des procédures doivent être interprétées à la lumière des nouvelles pratiques des consulats en matière de délivrance des visas et notamment du recours à des prestataires. La conclusion qui s'impose, à la fois de la formulation du règlement modifiant les ICC et de la directive 2004/38, est que les membres de la famille de citoyens de l'Union doivent être exemptés des frais de service des prestataires.

ner au service des visas de l'ambassade, mais ce n'est possible qu'entre 12 et 13h les jours ouvrables.

18. JO L 229 du 29 juin 2004 p. 35.

ANNEXE 1 - Externalisation des visas (Etats Schengen)

Pays tiers où opère VFS Global*

Pays où opèrent les centres VFS	Centres VFS opérationnels au 15 novembre 2007 Etats membres concernés	Nouveaux centres VFS ouverts entre le 15 novembre 2007 et le 1 ^{er} mai 2009 Etats membres concernés
Chine	Allemagne, Belgique, Italie	France, Malte
Inde	Allemagne, Autriche, Belgique, France, Grèce, Italie, Pays-Bas	Danemark, Portugal, Suède, Suisse
Russie	Belgique, Espagne, France, Pays-Bas	Danemark, Grèce, Italie, Malte, République tchèque
Ukraine	Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas	France, Suisse, Danemark
Ghana	Allemagne, Espagne, Pays-Bas	Belgique, France, Italie
Sri Lanka	Allemagne, France, Italie, Suède	
Maroc	Italie	
Bangladesh	Suède	Italie
Afrique du sud		France
Emirats Arabes Unis		Allemagne, France, Italie
Indonésie		France
Nigéria		Allemagne, Belgique, France, Italie
Royaume-Uni	Belgique	Italie, Pays-Bas, Suisse
	Total : 29	Total : 30
	Total cumulé : 59	

**Pays tiers où des prestataires autres que VFS Global
ont ouvert des centres entre le 15 novembre 2007 et le 1^{er} mai 2009 ****

Pays tiers où opère le prestataire	Nom du prestataire	Etats membres concernés
Turquie	IDATA	Italie, Malte
Macédoine	IVAO	Italie
Kosovo	IVAO	Italie
Pakistan	Gerry's Visa Services	Portugal, Suède
Chine	VisasFrance	France
Algérie	VisasFrance	France

* . Situation au 1er mai 2009. Source : www.vfsglobal.com

** . Situation au 1er mai 2009, tableau non exhaustif.

Sources :

www.idata.com.tr

www.ivao-mk.com

www.ivao-ks.com

www.visadropbox.com

www.cn.visasfrance.org

www.dz.visasfrance.org

ANNEXE 2 - Exemption de frais de dossier pour le traitement de certaines catégories de demandes de visas prévues par le droit communautaire (décision 2006/440 et directive 2004/38)

Qualité de l'information fournie au sujet de ces exemptions par les sites Internet de prestataires extérieurs mis en place entre le 15 novembre 2007 et le 1^{er} mai 2009 (échantillon) *

	VFS Emirats Arabes Unis				VFS Ghana		
	Allemagne	France	Italie		Belgique	France	Italie
Enfants - 6 ans	X	X	X		X	X	O
Elèves, étudiants (voyages d'études)	O	O	X		X	X	O
Chercheurs	O	O	O		O	X	O
Membres famille de citoyens de l'Union	O	O	O		X	O	O
	VFS Nigeria				VFS Bangladesh		
	Allemagne	Belgique	France		Italie	Italie	VFS Chine
Enfants - 6 ans	O	X	O		X	X	X
Elèves, étudiants (voyages d'études)	O	O	O		X	O	X
Chercheurs	O	O	O		O	O	X
Membres famille de citoyens de l'Union	O	X	X		X	O	X

* . Données figurant sur les sites Internet au 1^{er}

Légende :

X : information fournie sur l'exemption de frais de dossier de la catégorie concernée
O : aucune information fournie sur l'exemption de frais de dossier pour la catégorie concernée

	VFS Inde				IVAO Kosovo	Gerry's Pakistan	IVAO Macédoine
	Danemark	Portugal	Suède	Suisse			
Enfants - 6 ans	X	X	X				O
Elèves, étudiants (voyages d'études)	O	O	O				O
Chercheurs	O	X	O				O
Membres famille de citoyens de l'Union	O	X	O				O
	VFS Royaume-Uni				IVAO Kosovo	Gerry's Pakistan	
	Pays-Bas	Italie	Suisse		Italie	Suède	Portugal
Enfants - 6 ans	X	X	X		O	X	O
Elèves, étudiants (voyages d'études)	X	O	X		O	X	O
Chercheurs	O	O	X		O	X	O
Membres famille de citoyens de l'Union	X	X	X		O	X	O

Note : les sites en Russie et en Ukraine ne sont pas mentionnés ici car les demandeurs russes et ukrainiens bénéficient d'exemptions de frais de dossier spécifiques, fixées dans les accords de facilitation de visas que la Communauté européenne a conclus avec ces deux pays.