

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 17 avril 2007 sur l'octroi de visas par les représentations suisses à l'étranger

Contrôle du suivi de l'inspection de la Commission de gestion du Conseil national

Réponse du Conseil fédéral sur l'état de la réalisation des recommandations à la Commission de gestion du Conseil national

du 30 septembre 2009

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Le rapport de la Commission du 17 avril 2007 sur l'octroi de visas par les représentations suisses à l'étranger fait suite aux enquêtes ouvertes pour délivrance abusive de visas par certaines représentations suisses à l'étranger. Par courrier du 4 mai 2009, le Conseil fédéral a été invité à établir un rapport sur l'état de réalisation des recommandations figurant dans le rapport précité.

Les six recommandations de la Commission constituent des points d'orientation utiles pour le maintien de la qualité des prestations consulaires en matière d'octroi de visas fournies par les représentations suisses. La mise en œuvre de ces recommandations a fait l'objet d'un suivi spécifique permettant au Conseil fédéral de vous soumettre le rapport suivant:

*ad 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.

Dans sa réponse du 27 juin 2007, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à mettre en application la recommandation 1.

Mise en œuvre de la recommandation 1:

Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a procédé, avec l'accord et en collaboration avec le Département fédéral des finances (DFE) et de la Délégation des finances (DéFin), à une nouvelle classification et à une réévaluation du profil de poste des chefs de mission et de poste. Dans ce processus, il a été tenu compte aussi bien des exigences qui découlent de l'importance du pays dans le contexte interna-

tional et pour la défense des intérêts suisses que des responsabilités des chefs de mission en matière de conduite, dans le cadre financier et interculturel ainsi que dans le domaine consulaire et en particulier celui des visas et de la migration. Cette nouvelle classification concerne aussi bien les postes de chef de mission que ceux de chef de chancellerie.

Le réseau des représentations suisses à l'étranger est en permanence ajusté aux orientations de politique étrangère, à la défense des intérêts suisses, aux exigences des postes et au catalogue de prestations attendues pour chaque représentation. Dans ce processus d'évaluation, il est bien entendu tenu compte de toute modification ayant une influence sur les cahiers des charges des chefs de mission et des chefs de poste.

ad 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.

Dans sa réponse du 27 juin 2007, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à mettre en application la recommandation 2.

Mise en œuvre de la recommandation 2:

Dans le domaine des visas, les représentations accomplissent leurs tâches avec un personnel très limité en comparaison européenne. La qualité des prestations fournies a pu se maintenir jusqu'à ce jour à un niveau élevé. Seuls quelques cas isolés viennent ternir cette image et les mesures correctives ont été prises par la création de nouveaux postes et l'engagement de spécialistes en matière de visas. Il était urgent d'adapter les ressources aux tâches accomplies, qui sont à la fois plus complexes et plus exigeantes, d'une part, et qui ne peuvent être revues à la baisse, d'autre part.

Dans cette optique, le DFAE a soumis au Conseil fédéral une proposition, basée sur une analyse détaillée de ses besoins, visant la pérennisation des moyens supplémentaires octroyés en 2007 ainsi qu'une augmentation de son budget pour tenir compte de l'évolution décrite ci-devant. Le Conseil fédéral a pris note de l'avis exprimé par la Commission et a approuvé cette demande. Le DFAE est chargé de procéder en 2010 à une nouvelle analyse des besoins entraînés par la mise en œuvre de l'accord d'association à Schengen, sur la base des expériences pratiques faites par les représentations suisses à l'étranger dans la délivrance des visas, et de faire rapport au Conseil fédéral.

ad 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.

Dans sa réponse du 27 juin 2007, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à mettre en application la recommandation 3.

Mise en œuvre de la recommandation 3:

Une attention particulière a été donnée au profil et à la formation du personnel consulaire affecté aux visas. Le DFAE a réparti les moyens supplémentaires alloués en 2007, et pérennisés les années suivantes, au renforcement du domaine des visas et de la migration. Les mesures prises incluent le recrutement et la formation de trente nouveaux collaborateurs consulaires, outre l'envoi, en 2007, de neuf spécialistes en matière de visas pour pallier l'urgence. Le DFAE a également procédé au renforcement d'autres représentations et approuvé l'envoi d'attachés migratoires supplémentaires au sein des ambassades de Dakar (Sénégal) et d'Abuja (Nigéria). De plus, la rotation effectuée par les spécialistes de visas au sein du réseau de représentations représente un facteur-clé dans l'application optimale des mesures prises dans le domaine des visas.

Quant à l'envoi de gardes-frontière, aussi positives que soient les expériences faites et aussi souhaitable soit-il de les encourager, force est de constater qu'il est actuellement difficile de trouver des gardes-frontière disposés à un engagement à l'étranger et dotés du profil adéquat, notamment au niveau des connaissances linguistiques. Les trois départements concernés (DFAE, DFJP, DFF) collaborent étroitement pour donner suite à cette recommandation.

ad 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.

Dans sa réponse du 27 juin 2007, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à étudier et, le cas échéant, à mettre en application la recommandation 4.

Mise en œuvre de la recommandation 4:

La collaboration avec certains intermédiaires, notamment des agences de voyage, répond à une nécessité essentiellement logistique. Si le personnel des représentations voulait recevoir personnellement chaque requérant dans des pays comme l'Inde, la Russie ou la Chine, des investissements considérables en personnel et en infrastructures seraient nécessaires. De tels investissements seraient disproportionnés et ne manqueraient pas d'engendrer d'autres difficultés, en termes de sécurité notamment.

Le renforcement de la coopération avec d'autres Etats européens, recommandé par ailleurs par la Commission dans son rapport, permet à la Suisse de partager les expériences – bonnes ou mauvaises – faites par d'autres pays avec ces mêmes intermédiaires, et d'en tirer les conséquences. L'entrée en vigueur opérationnelle de l'accord d'association à Schengen permet aux représentations de participer activement et sur place aux réunions des Etats Schengen et d'intensifier la collaboration dans le domaine des visas et de la migration dans le cadre de la coopération consulaire locale.

Une autre mesure en relation avec les intermédiaires est l'introduction de l'externalisation d'une partie ou de certaines étapes de la procédure d'octroi de visa, ceci sans préjudice de la décision d'octroyer ou non du visa par le personnel de carrière, ni dérogation au principe des quatre yeux et à la responsabilité du chef de mission. Cette mesure est elle aussi prévue dans le cadre de la coopération Schengen. Une forme d'externalisation a déjà été mise en place dans le cadre de projets-pilotes dans certaines représentations à l'étranger, ceci sous la forme de centrales d'appel, dont les variantes et les modalités ont été prédéfinies en fonction du pays et des offres de prestations sur place. Les prestations fournies varient en fonction des besoins des représentations et des offres à disposition. La prestation peut se limiter à la fixation d'un rendez-vous, permettant ainsi de réguler le flot des requérants au guichet, ce qui améliore sensiblement la sécurité, diminue les risques de corruption, et permet aussi d'éviter que le requérant ne choisisse le guichet (et donc la personne) auquel il entend s'adresser. L'externalisation peut s'étendre à la communication de certains renseignements de base et au contrôle de la complétude des documents fournis. Le concept peut s'envisager dans les représentations qui octroient un grand nombre de visas. Il peut être complété par d'autres prestations comme le relevé de statistiques et de sondages.

Il semble opportun pour des raisons d'unité de la matière, qu'une directive contraignante au sujet de la collaboration avec des intermédiaires aille au-delà de cet unique aspect et englobe également la problématique de l'externalisation de certaines prestations, dont notamment la prise de rendez-vous. L'externalisation de prestations a fait l'objet de différents projets pilotes qui ont permis de déterminer les aspects qu'il fallait régler très précisément. L'élaboration du cadre de la collaboration avec les entreprises ainsi mandatées a fait l'objet d'un travail intensif au sein du DFAE, mais également avec d'autres entités de l'Administration fédérale comme l'Office fédéral des migrations (ODM) et le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (FPFDT) en particulier. La modification de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr; RS 142.20), dont l'entrée en vigueur est prévue au printemps 2010, donnera une base légale formelle à l'externalisation de prestations. Il sera dès lors possible d'élaborer une directive commune aux deux problématiques fort semblables que sont la collaboration avec des intermédiaires d'une part et les externalisations de prestations d'autre part.

ad 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.

Dans sa réponse du 27 juin 2007, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à étudier et, le cas échéant, à mettre en application la recommandation 5.

Mise en œuvre de la recommandation 5:

La coopération consulaire locale prévue par l'accord d'association à Schengen vise les échanges en matière de fraude, falsifications, filières de passeurs en relation avec les visas, de même que toutes les informations sur les flux migratoires ou le «visa-shopping». La Suisse participe à ces rencontres consulaires locales. Les premières expériences montrent que ces échanges sont extrêmement utiles aux représentations suisses et qu'il s'agit de les poursuivre.

L'acquis Schengen prévoit explicitement ces possibilités de collaboration, qui vont jusqu'à la représentation d'un Etat par un autre pour l'octroi des visas ou encore à la mise en place de bureaux communs d'octroi de visas. Six pays de l'UE ont d'ailleurs mis en service en avril 2007 en Moldavie le premier consulat européen commun.

Le Conseil fédéral a pris connaissance de la possibilité offerte à la Suisse d'avoir recours à l'instrument de la représentation pour l'octroi de visas et il est ouvert à toute forme de coopération. Il convient cependant d'examiner en pratique et au cas par cas, en tenant notamment compte de la réciprocité, quel modèle de coopération est le mieux adapté, en fonction des besoins, des conditions et des ressources sur place. Des premiers contacts avec des Etats intéressés à une collaboration dans ce domaine ont été pris et le Conseil fédéral se prononcera prochainement sur le principe même de la représentation dans le domaine de l'octroi de visas.

ad 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.

Dans sa réponse du 27 juin 2007, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à mettre en application la recommandation 6.

Mise en œuvre de la recommandation 6:

La collaboration entre les cantons et les représentations à l'étranger est étroite et intense. En effet, depuis 2006, des rencontres consulaires régionales sont organisées par le DFAE. Les représentations de la région concernée y participent généralement avec le chef de mission ou de poste et le chef de chancellerie. A côté des représentations et des services du DFAE, un membre du DFJP (ODM) et un représentant des offices cantonaux de la migration y prennent également part, sous l'égide de l'asso-

ciation des offices cantonaux de la migration. A l'inverse, un membre du DFAE participe aux rencontres annuelles des offices cantonaux de la migration. De plus, la visite d'un office cantonal de la migration est désormais systématiquement prévue dans le cadre de la formation des stagiaires consulaires et des spécialistes de visas.

Ces échanges permettent à la fois une meilleure compréhension de la réalité et du mode de fonctionnement respectifs et contribuent à améliorer la collaboration et le dialogue entre autorités concernées. Il importe de poursuivre sur cette voie à tous les niveaux, voire d'intensifier le processus de manière à ce qu'une unité de pratique entre cantons et représentations à l'étranger soit réalisée. Le Conseil fédéral continuera d'y veiller.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'expression de nos sentiments distingués.

30 septembre 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova