

# La politique de voisinage face au délicat dilemme de la mobilité



Par **Jérôme Boniface\*** et **Mara Wesseling\*\***

L'élargissement de l'Union européenne et l'extension de la zone Schengen aux nouveaux Etats membres en 2007 ont contribué à créer de nouveaux clivages aux frontières extérieures de l'UE. L'obligation de visa imposée à 15 des 16 Etats couverts par la politique de voisinage restreint la libre circulation des citoyens de ces pays dans l'UE et cause de profonds ressentiments parmi les populations, mettant en péril la bonne mise en œuvre de la politique européenne de voisinage. L'Union européenne, consciente des demandes pressantes de ses partenaires dans le domaine de la mobilité, cherche un équilibre entre la construction d'un espace de sécurité, de liberté et de justice viable et la poursuite de la stabilisation politique et économique de ses voisins. Certains pays de la frange orientale de l'UE, comme la Moldavie et l'Ukraine, sont devenus des laboratoires où des mesures visant à assouplir le régime des visas sont mises en pratique. Ces mécanismes ne peuvent cependant constituer une réponse définitive au problème global de la mobilité et une perspective régionale cohérente de long terme doit être élaborée et proposée aux partenaires de l'UE pour s'attacher leur coopération et trouver une solution qui satisfasse les intérêts de tous. Cet article se concentrera sur les déplacements des citoyens issus des pays couverts par la politique de voisinage et qui souhaitent se rendre sur le territoire de l'UE pour une durée inférieure à trois mois. Il s'intéressera aux difficultés et aux coûts entraînés par une politique de visa restrictive dans les pays du voisinage avant de passer en revue certains des mécanismes allégeant les contraintes qui pèsent sur la mobilité pour esquisser enfin les grandes lignes d'une réponse régionale à ce problème complexe.

## Introduction

Le 21 décembre 2007, l'extension de la zone Schengen à 9 nouveaux Etats de l'UE a probablement marqué la dernière étape du long processus de réunification de l'Europe de l'ouest et de l'Europe centrale, initié au lendemain de la chute du mur de Berlin. Désormais un citoyen estonien peut voyager de Tallin à Lisbonne sans aucune restriction. Le fameux principe de la liberté de circulation, qui demeure l'une des bases de l'intégration européenne, est devenu une réalité tangible pour une part croissante de citoyens de ce continent.<sup>1</sup> Pour eux, les frontières sont abolies mais pour les autres, vive les frontières !

Car la liberté de mouvement concédée au sein de l'UE s'accompagne nécessairement d'une plus grande rigueur aux frontières extérieures impliquant une approche plus restrictive de la circulation des citoyens des Etats tiers. Les premiers touchés, géographie oblige, sont les ressortissants des Etats voisins, notamment ceux situés sur la frange orientale de l'UE. Les citoyens ukrainiens, par exemple, pouvaient se rendre relativement facilement en Pologne avant le 21 décembre 2007 mais doivent désormais

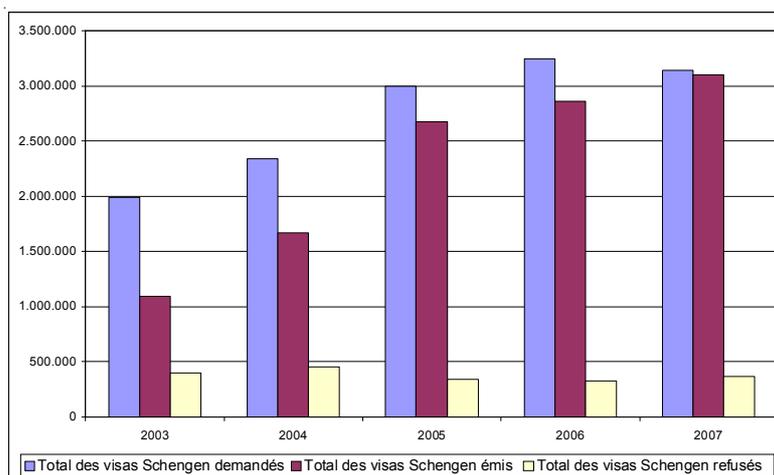
s'acquitter d'une somme de 35 euros, sans compter les tracasseries administratives, pour obtenir le précieux sésame leur permettant d'entrer sur le territoire de leur voisin. De nouvelles barrières sont ainsi érigées là où l'UE, à travers sa politique européenne de voisinage (PEV), souhaitait justement éviter la naissance de nouveaux clivages. A l'exception d'Israël, tous les Etats couverts par la PEV font partie de la liste de pays dont les citoyens doivent se munir d'un visa s'ils veulent franchir les frontières extérieures de l'Union européenne.<sup>2</sup> Derrière cette simple autorisation administrative accolée au passeport qui permet d'entrer sur un territoire donné se dissimulent des enjeux immenses aussi bien politiques, économiques, sociaux que culturels touchant un élément fondamental des civilisations modernes : la mobilité. La question de la circulation des citoyens des Etats tiers et du voisinage en particulier est un des points de friction récurrents qui entrave les relations avec l'UE. Son impact direct sur la vie de millions de personnes va bien au-delà de la simple régulation technique des mouvements transfrontaliers, elle renvoie à l'identité même de l'UE, ses frontières, son projet politique, ses ambitions économiques et son image internationale.

L'UE est confrontée à un dilemme de taille : d'un côté

promouvoir les bonnes relations avec ses voisins, renforcer l'intégration économique et la mise en œuvre de vastes programmes de réforme à travers des échanges d'expériences et l'adoption des normes communautaires ; de l'autre, l'UE augmente les contrôles aux frontières en rendant leur passage plus contraignant afin d'améliorer sa sécurité intérieure, pénalisant alors les citoyens des pays qui cherchent justement à se rapprocher de l'Europe. Comment concilier relations de voisinage et frontières renforcées ? Voilà l'un des défis majeurs auxquels la politique européenne de voisinage doit répondre. Cet

frontière et souvent le premier contact avec l'Union européenne. Et à en croire les statistiques communiquées par les Etats membres, le nombre de demandes issues des pays du voisinage est en augmentation constante depuis quelques années.<sup>5</sup> La charge de travail sur les consulats des Etats membres s'alourdit, particulièrement au Maghreb et en Egypte pour la frange sud du voisinage et en Ukraine et en Biélorussie pour la frange est. Au total, ce sont plus de 3 millions de demandes de visa Schengen qui ont émané des pays du voisinage en 2006 (voir tableau ci-dessous).<sup>6</sup>

### Statistiques sur les visas Schengen dans les pays couverts par la politique européenne de voisinage



article se concentrera sur la question des voyages à court terme légitimes (90 jours maximum) et l'émission des visas pour les citoyens des pays couverts par la PEV.<sup>3</sup> Après avoir donné un bref aperçu du régime des visas dans la Communauté européenne, il s'intéressera aux difficultés et aux coûts entraînés par une politique de visa restrictive dans les pays du voisinage avant de passer en revue certains des mécanismes visant à alléger les contraintes qui pèsent sur la mobilité pour esquisser enfin les grandes lignes d'une réponse régionale à ce problème complexe.

#### Le régime des visas et le volume de demandes dans le voisinage

Le régime des visas de court séjour relève de la compétence communautaire depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en 1999 et l'intégration de l'acquis Schengen dans le cadre institutionnel et juridique de l'Union européenne. Les Etats qui participent à la politique commune des visas<sup>4</sup> ont progressivement harmonisé leurs règles en matière de délivrance des visas. Ils s'appuient sur des instructions consulaires communes pour émettre un modèle de document unique : le visa Schengen. Une fois acquis, ce visa permet à son titulaire de rentrer sur l'ensemble du territoire couvert par la convention Schengen. Pour l'obtenir, il faut en faire la demande auprès d'un consulat d'un des Etats membres qui constitue de ce fait la première ligne de

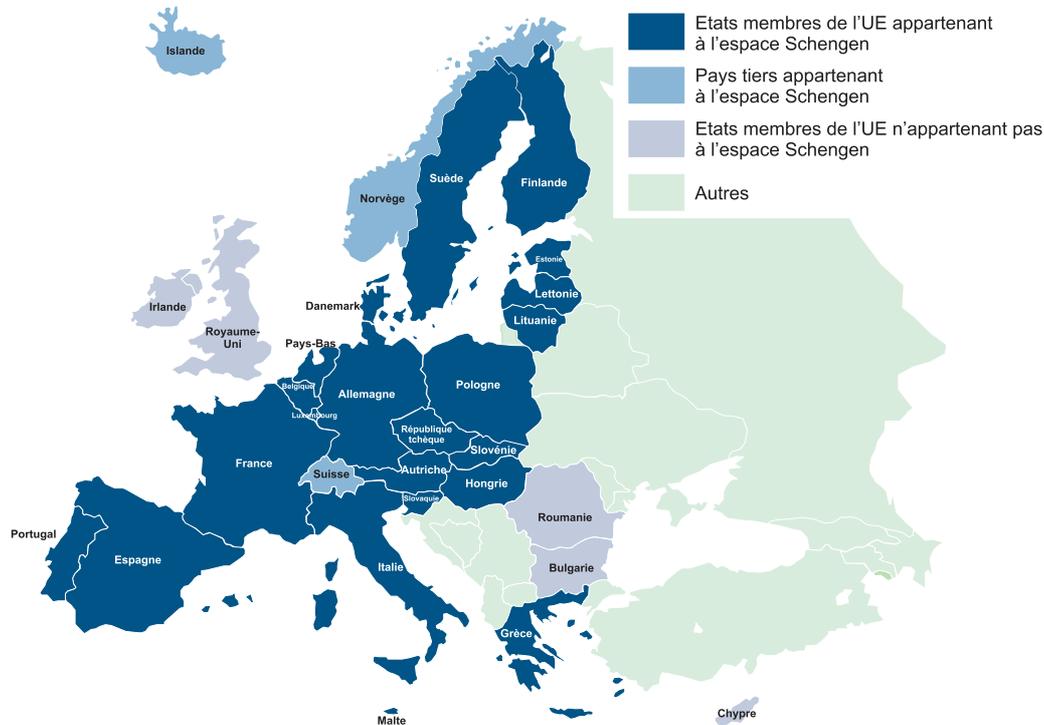
#### Les difficultés rencontrées

Face à un tel volume de demandes, les difficultés qui entravent la bonne mise en œuvre de la politique commune des visas sont nombreuses.

D'abord il y a le manque d'harmonisation des procédures, car si un format commun Schengen existe pour les visas, les procédures, elles, relèvent toujours de la responsabilité des Etats membres. La mise en œuvre des règles communes varie ainsi entre chaque consulat : la liste des documents requis pour établir un dossier de demande de visa, le degré d'information fourni aux demandeurs, le processus et le cheminement de la demande, le recours ou non à des interviews individuels sont autant d'éléments variables qui plongent les demandeurs de visa dans la plus

profonde perplexité.<sup>7</sup> La grande complexité de ces procédures les oblige bien souvent à revenir plusieurs fois au consulat et attendre de longues heures avant d'obtenir le précieux document. Par ailleurs, la transparence des décisions est loin d'être assurée de la même manière partout. La nécessité de motiver la décision de refus d'un visa ainsi que le droit de faire appel d'une décision négative sont bien souvent ignorés par les demandeurs de visa en l'absence d'information fournie par les autorités consulaires. A cela s'ajoute le problème du prix du visa : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, il est passé de 35 à 60 euros, sauf dans les Etats qui ont signé des accords de

**La question de la circulation des citoyens des Etats du voisinage est un des points de friction récurrents qui entrave les relations avec l'UE.**



facilitation de visa avec l'UE où le prix est resté à 35 euros. A l'heure d'aujourd'hui, seules l'Ukraine et la Moldavie bénéficient de ce tarif préférentiel dans la zone couverte par la politique de voisinage. L'augmentation du montant demandé correspond aux frais croissants entraînés par la mise en place de nouveaux mécanismes et de nouvelles technologies dans le traitement des demandes de visa comme la biométrie par exemple.<sup>8</sup> Ce tarif, préférentiel ou non, demeure quoi qu'il en soit très élevé pour une majorité de citoyens des États du voisinage, d'autant qu'il s'accompagne souvent de frais supplémentaires requis pendant la procédure de demande du visa. Les consulats, souvent débordés, sous-traitent à des entreprises spécialisées la prise de rendez-vous ou le traitement de certaines étapes de la procédure. Or ces services sont payants et à la charge du demandeur.<sup>9</sup> Enfin, tous les États membres ne bénéficient pas d'un réseau serré de consulats dans tous les pays du voisinage, obligeant parfois les requérants à de longs et multiples voyages pour se rendre dans un consulat de l'UE. Jusqu'en 2007, seuls les consulats français et allemands étaient en mesure de délivrer des visas Schengen à Chisinau, obligeant les citoyens moldaves à se rendre dans les consulats situés à Kiev ou Bucarest pour adresser leurs demandes de visa pour toute autre destination dans l'UE.<sup>10</sup>

### Les coûts politiques du manque de mobilité

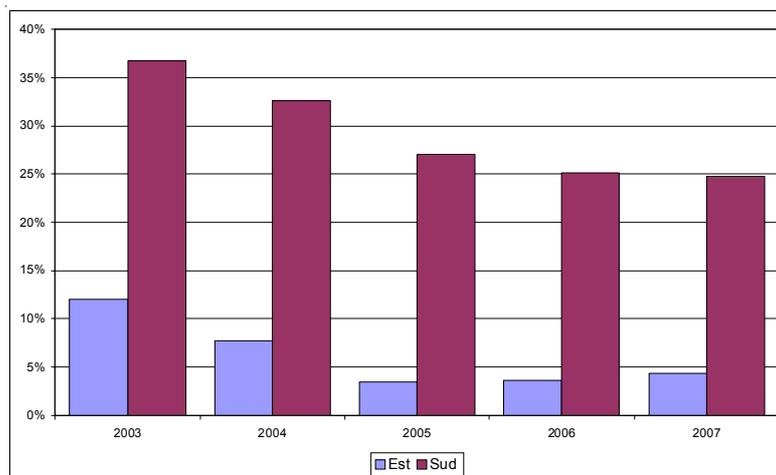
Bien sûr, toutes ces difficultés ne peuvent occulter les raisons qui motivent l'existence et l'utilisation des visas comme outils de gestion des flux transfrontaliers. Le visa Schengen est un filtre qui vise à réduire les risques potentiels liés à l'entrée d'un citoyen étranger sur le territoire de l'UE, et les diverses informations demandées au requérant sont autant de moyens d'évaluer les menaces liées à l'immigration illégale ou à des activités criminelles. Les visas permettent finalement un double contrôle : avant et pendant le franchissement de la frontière extérieure de l'UE. L'impact d'un tel contrôle reste néanmoins difficile à évaluer et la question de savoir si les informations

rassemblées par les consulats empêchent ou non l'exercice d'activités illégales et criminelles reste matière à débat.

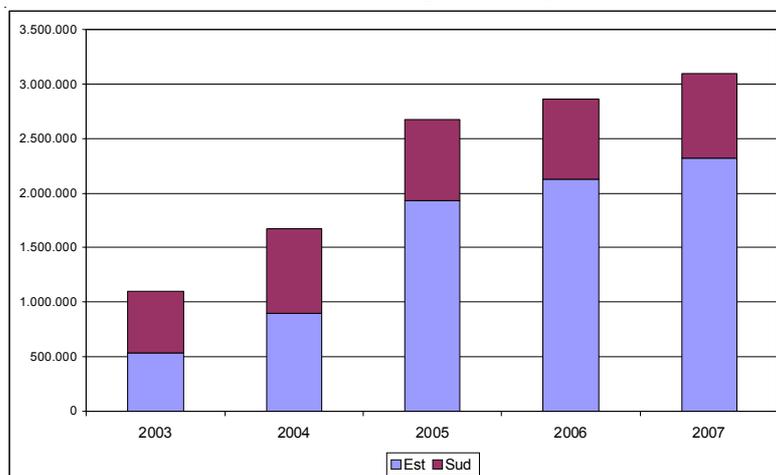
Les coûts pour les consulats sont plus facilement mesurables. Le volume de demandes de visa, en expansion constante, nécessite toujours plus de personnel et d'équipement, poussant les services diplomatiques européens à progressivement sous-traiter une partie de leurs tâches. Les autres coûts pour l'UE en général sont plus diffus, même si leur impact est manifeste et ne doit pas être sous-estimé. La procédure requise pour obtenir un visa Schengen affecte en profondeur les populations des États voisins, suscitant trop souvent chez elles un sentiment d'humiliation et d'iniquité. La politique des visas est ressentie comme une injustice qui ne distingue pas entre les individus mais s'applique indistinctement à des États entiers qui sont placés dès lors sur une liste noire de pays « suspects ».<sup>11</sup> Cette mise au ban a été particulièrement mal vécue à l'Est où l'élargissement de l'UE a, du jour au lendemain, restreint la liberté de circuler des citoyens d'États voisins dans des zones où ils pouvaient voyager relativement librement auparavant. Le sentiment de frustration créé par la politique européenne des visas alimente les perceptions négatives vis-à-vis de l'UE et peut affecter durablement son image. Le problème de la circulation des personnes demeure d'ailleurs un point de contentieux durable dans les relations diplomatiques entre l'Union européenne et son voisinage. Les diplomates des pays partenaires soulignent l'incohérence des messages envoyés par la Commission européenne : d'un côté, elle insiste pour développer les relations entre les peuples et favoriser les échanges culturels, scientifiques et économiques, de l'autre elle fait tout pour bâtir un espace de sécurité de plus en plus impénétrable. A cette contradiction s'ajoute le déséquilibre dans le refus de l'octroi des visas. On constate en effet que certains États membres sont plus restrictifs que d'autres, ce qui encourage la pratique du « visa shopping ». Par ailleurs, les refus d'octroi de visas sont clairement plus nombreux dans les pays de la frange sud du voisinage que dans la frange est. Cette différence de traitement est susceptible de créer une fracture entre deux zones du voisinage déjà très hétérogènes

et un sentiment d'iniquité potentiellement dangereux pour la bonne marche de la PEV (voir tableaux ci-dessous).<sup>12</sup> voisins membres de l'UE : la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie.<sup>14</sup> Ces Etats sont notamment intéressés par ce

### Pourcentage de visas Schengen refusés par région PEV



### Emission de visas Schengen par région PEV



### Les instruments visant à alléger les contraintes liées au régime des visas

Consciente que la restriction de la libre circulation des personnes pouvait affecter négativement la réalisation des autres objectifs poursuivis dans le cadre de PEV, l'Union européenne a adopté une approche horizontale sur les visas et commencé à mettre en œuvre plusieurs mécanismes susceptibles de soulager les contraintes qui pèsent sur les citoyens du voisinage souhaitant se rendre dans l'UE pour des courts séjours.

Un règlement sur le petit trafic frontalier a été adopté en 2006. Il permet de déroger aux règles générales régissant le contrôle aux frontières extérieures en instaurant un permis de franchissement local de la frontière réservé aux seuls habitants des zones frontalières.<sup>13</sup> Les Etats membres peuvent ainsi conclure des accords avec des Etats tiers voisins afin de permettre aux résidents des zones frontalières de rentrer et séjourner sur une partie de leur territoire pour une période n'excédant pas trois mois. Une certaine discrétion est laissée aux Etats concernant l'application de ce règlement : ainsi la validité du permis de franchissement local de la frontière peut aller de 1 à 5 ans. Son prix est laissé à l'appréciation de l'Etat membre, seule condition : il ne doit pas excéder celui des visas de court séjour. Un tel dispositif a été utilisé par l'Ukraine et plusieurs de ses

type d'accords quand ils disposent d'importantes minorités nationales au-delà de leurs frontières ; c'est le cas de la minorité hongroise d'Ukraine. Mais à peine mis en place, ces accords révèlent aussi des aspects pervers inattendus : la spéculation immobilière dans les zones frontalières ukrainiennes concernées a, par exemple, fortement augmenté, laissant augurer de possibles dérives.

Autre initiative, un « centre commun de traitement des demandes de visa » a vu le jour en avril 2007 à Chisinau en Moldavie. A l'initiative de la Hongrie et suite à une proposition de la Commission européenne, plusieurs Etats de l'UE<sup>15</sup> qui ne disposaient pas de représentation diplomatique dans la capitale moldave ont décidé de mutualiser leurs services consulaires dans un seul et même centre, capable de délivrer plus de 10 000 visas par an et d'éviter ainsi aux citoyens moldaves de se rendre en Ukraine ou en Roumanie pour demander un visa Schengen. Cette initiative ne préfigure pas la création de consulats de l'UE, elle est une mesure utile de mise en commun des efforts des Etats membres et pourrait être poursuivie dans d'autres Etats ou régions du voisinage où l'accès à des consulats Schengen se révèle malaisé.

Enfin, le 1<sup>er</sup> janvier 2008, sont entrés en vigueur deux accords de facilitation de visa entre la Communauté européenne et la Moldavie et entre la CE et l'Ukraine ; une première pour des pays couverts par la politique de

voisinage ! Ces accords dispensent de frais de dossier certaines catégories de citoyens,<sup>16</sup> prévoyant des procédures d'obtention de visa simplifiées ainsi qu'un recours plus large aux visas à entrées multiples. Pour les autres citoyens, le prix du visa est fixé à 35 euros et non 60 euros comme dans le reste des pays du monde n'ayant pas signé ce type d'accord avec la CE.<sup>17</sup> Les accords de facilitation de visa ont constitué un signal fort envoyé à l'Ukraine et à la Moldavie, la Commission européenne leur signifiant que les problèmes liés à la mobilité de leurs citoyens étaient pris très au sérieux à Bruxelles. Pour autant, ils ne résolvent pas tout et sont susceptibles de créer des effets pervers dont on peut d'ores et déjà imaginer les contours : la création de catégories de citoyens divise la société des Etats voisins en deux parties : les *happy few* qui disposent du droit d'entrée dans l'UE et les autres, créant là un possible sentiment de discrimination et donnant la très dommageable impression que seules les élites intéressent l'UE.<sup>18</sup> Les accords de facilitation de visa peuvent également renforcer la corruption et les tentatives pour contourner le cadre vague qui définit les catégories choisies par les accords. Des dérives sont, là encore, à craindre.

### Pour une perspective régionale cohérente

La mise en œuvre des différentes mesures décrites précédemment témoigne de la prise de conscience de la Commission européenne envers les difficultés ressenties par les citoyens du voisinage, mais aussi utiles et pertinents soient-ils, ces instruments ne peuvent répondre durablement aux attentes des pays voisins. Certes l'approche de la Commission européenne sur les questions de sécurité et de migration dans son voisinage a évolué pour mieux prendre en compte ces attentes. Afin de faire avaler la pilule de la réadmission et s'assurer de la coopération des Etats partenaires sur les questions migratoires, l'UE a compris qu'elle devait faire un geste en retour et rendre son régime des visas plus flexible pour les pays désireux de coopérer.<sup>19</sup> Si la décision de négocier des accords de facilitation de visa doit être prise au cas par cas, les pays du voisinage ont également été désignés comme des « cibles » privilégiées avec lesquelles

## Les accords de facilitation de visa ont constitué un signal fort envoyé à l'Ukraine et à la Moldavie.

## La PEV qui ambitionne d'exporter les libertés de circulation des biens, des services et des capitaux dans l'étranger proche de l'UE ne pourra durablement faire l'impasse sur la dernière liberté, celle de la circulation des personnes.

la coopération sur les problèmes de circulation des personnes doit être renforcée. C'est enfin en Moldavie que l'expérience pilote du centre commun d'application a été menée pour la première fois. Pourtant, les plans d'action PEV restent très vagues sur la question des visas et mis à part la Géorgie avec laquelle la Commission semble vouloir

entrer dans des négociations sur un accord de facilitation de visa, une telle perspective reste hypothétique pour les autres voisins. L'absence de perspective régionale cohérente nuit à la mise en œuvre d'une réelle politique de la mobilité, soucieuse des intérêts et des préoccupations des pays du voisinage.

Le déséquilibre entre l'Est et le Sud est manifeste, aucun accord de facilitation de visa n'a été proposé au Maroc alors que les négociations sur un accord de réadmission s'embourbent. La question de la mobilité et des visas dans le voisinage appelle pourtant une réponse cohérente et inscrite dans une perspective longue.

Les accords de facilitation et de réadmission devraient constituer la première étape d'une feuille de route balisée, menant à long terme à l'établissement d'un régime sans visa pour tous les pays du voisinage qui progressent dans la mise en œuvre de leur plan d'action. Une telle perspective constituerait un puissant levier de réformes chez nos partenaires, l'exemple des Balkans occidentaux à qui une telle perspective a été offerte témoigne que des objectifs précisément définis, respectant les intérêts des deux parties, feront plus pour s'attacher la coopération de nos partenaires que la construction d'une « Europe forteresse »

probablement nuisible à long terme. En attendant, des mécanismes visant à flexibiliser le régime des visas devront continuer à être explorés : le recours à un système de migration pendulaire ou le recours plus systématique aux visas à entrées multiples seront autant de moyens d'assouvir la soif de mobilité de nos voisins mais aussi d'atteindre nos objectifs de politique étrangère et de répondre à nos besoins en main-d'œuvre. La PEV qui ambitionne d'exporter les libertés de circulation des biens, des services et des capitaux dans l'étranger proche de l'UE ne pourra durablement faire l'impasse

sur la dernière liberté, celle de la circulation des personnes. La construction, à terme, d'une zone de prospérité et d'un grand marché allant de l'Europe de l'Est à la Méditerranée en sera à ce prix.

## NOTES

- \* Jérôme Boniface, Expert national détaché, Unité "Politiques européennes", IEAP.
- \*\* Mara Wesseling, Doctorante au département des études européennes de l'Université d'Amsterdam.
- <sup>1</sup> Parmi les nouveaux Etats membres, trois ne font pas encore partie de la zone Schengen : Bulgarie, Chypre et Roumanie.
- <sup>2</sup> Règlement (CE) n° 574/1999 du Conseil du 12 mars 1999 déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres.
- <sup>3</sup> Les visas de longue durée restent de la compétence des Etats membres.
- <sup>4</sup> Le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent pas à la politique commune en matière de visas tandis que l'Islande et la Norvège en font partie. Pour des raisons de commodité, il sera fait référence au territoire de l'UE pour parler de la zone Schengen.
- <sup>5</sup> Il s'agit des données fournies par les Etats membres en accord avec la décision du comité exécutif Schengen du 22 décembre 1994 sur l'échange des informations statistiques concernant l'émission de visas (SCH/Comex (94) 25). Pour les données de 2003, voir le document du Conseil n° 7496/04 VISA 51 COMIX 195, 10 mai 2004, disponible à l'adresse suivante : [register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st07/st07496.en04.pdf](http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st07/st07496.en04.pdf) ; pour les données de 2004, voir le document du Conseil n° 9749/05 VISA 134 COMIX 377, 3 juin 2005, disponible à l'adresse suivante [register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st09/st09749.en05.pdf](http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st09/st09749.en05.pdf) ; pour les données de 2005, voir le document du Conseil n° 6813/06 VISA 61 COMIX 196, 19 juillet 2006, disponible à l'adresse suivante [register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st06/st06813.en06.pdf](http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st06/st06813.en06.pdf) ; pour les données de 2006, voir le document du Conseil n° 10700/07 VISA 187 COMIX 556, 12 juin 2007, disponible à l'adresse suivante [register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10700.en07.pdf](http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10700.en07.pdf) ; pour les données de 2007, voir le document du Conseil n° 8215/08 VISA 130 COMIX 282, 8 avril 2008, disponible à l'adresse suivante <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st08/st08215.en08.pdf>. [15 octobre 2008]
- <sup>6</sup> Idem. Concernant les données 2007, la somme des visas émis et des visas refusés n'est pas égale au total des visas demandés. Une telle différence s'explique par le décalage entre le moment où la procédure d'émission ou de refus du visa aboutit et le moment où la demande de visa est soumise. Au moment de la collecte des données statistiques, un certain nombre de procédures d'émission ou de refus de visas était encore en cours.
- <sup>7</sup> Le rapport « *Neighbours and Visas – Recommendations for a Friendly European Union Visa Policy* » publié par la Fondation Batory propose une analyse détaillée de ces questions de procédures et du manque d'harmonisation dans les consulats de l'UE. Boratynski, J. & Szymborska, A., *Neighbours and Visas – Recommendations for a Friendly European Union Visa Policy*, Fondation Stefan Batory, Varsovie, septembre 2006, disponible à l'adresse suivante : [www.batory.org.pl/doc/neighbours-and-visas.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/neighbours-and-visas.pdf) .
- <sup>8</sup> « Le montant de 35 EUR ne couvre plus les frais actuels de traitement des demandes de visas. Il convient en outre de tenir compte des conséquences de la mise en œuvre du système d'information sur les visas (VIS) et de l'introduction de la biométrie que cette mise en œuvre impose dans le processus d'examen des demandes de visas. (5) Il convient en conséquence de réévaluer le montant actuel de 35 EUR afin de couvrir les frais supplémentaires de traitement des demandes de visas correspondant à la mise en œuvre de la biométrie et du VIS ». *Décision du Conseil 2006/440/CE du 1er juin 2006 modifiant l'annexe 12 des instructions consulaires communes ainsi que l'annexe 14a du manuel commun en ce qui concerne les droits à percevoir, correspondant aux frais administratifs de traitement de la demande de visa*. Journal officiel n° L 175 du 29/06/2006 pp. 0077-0080.
- <sup>9</sup> Plusieurs consulats d'Etats membres de l'UE en Ukraine font appel à la même entreprise privée pour le traitement d'une partie de la procédure de demande de visa ; leur service s'établit à environ 25 euros par dossier.
- <sup>10</sup> Rappelons que la demande pour un visa Schengen, dans le cas d'un séjour dans plusieurs pays de l'UE, doit être adressée au consulat du pays de l'Union où l'on compte passer le plus de temps ou celui qui sera le premier point d'entrée, mais en aucun cas, l'on ne peut demander de visa Schengen dans un consulat français, par exemple, pour ne venir qu'aux Pays-Bas. En ce sens, les visas Schengen ne sont pas entièrement communautaires mais restent de la responsabilité des Etats membres.
- <sup>11</sup> Yann Richard, « *Les frontières improbables de l'espace migratoire européen* », vendredi 8 juillet 2005, p. 9, disponible à l'adresse suivante : [www.peuplesmonde.com/article.php?id\\_article=293](http://www.peuplesmonde.com/article.php?id_article=293),
- <sup>12</sup> Les deux tableaux sont tirés du briefing réalisé pour le Comité AFET, Parlement européen, intitulé : « *Visa Facilitation versus tightening of control: key aspects of the ENP* », Jérôme Boniface, Mara Wesseling, Kevin O'Connell, Ariadna Ripoll Servent, p. 24
- <sup>13</sup> Règlement (CE) n°1931/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des Etats membres et modifiant la Convention de Schengen.
- <sup>14</sup> La Roumanie a commencé des négociations avec l'Ukraine et la Moldavie pour aboutir à des accords similaires.
- <sup>15</sup> Ce « centre commun de traitement des demandes de visa » regroupe les services consulaires de la Hongrie, de l'Autriche, de la Lettonie, de la Slovaquie, du Danemark et de l'Estonie.
- <sup>16</sup> Ces catégories comprennent : famille proche des personnes résidant légalement dans l'UE, conjoints, parents, enfants, grands-parents, petits-enfants ; membres de gouvernement et parlements nationaux et régionaux, délégations officielles invitées à des meetings, négociations ou autre programme d'échanges ; élèves, étudiants et professeurs accompagnant lors de voyages culturels ou scolaires ; personnes handicapées, personnes venues assister à des obsèques d'un proche ou pour rendre visite à un proche gravement malade, délégations sportives, participants à un programme d'échange scientifique, universitaire, culturel ; journalistes ; enfants de moins de 18 ans et enfants à charge de moins de 21 ans ; retraités ; chauffeurs internationaux ; membres de profession libérale se rendant à une conférence internationale ; chercheurs en mission.
- <sup>17</sup> A ce jour, en plus de l'Ukraine et de la Moldavie, des accords de facilitation de visa ont été signés avec d'autres partenaires proches de l'UE mais ne faisant pas partie de la PEV : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Russie et la Serbie.
- <sup>18</sup> J. Boratynski, *Questionable achievement: EC-Ukraine Visa Facilitation Agreement*, Stefan Batory Foundation, Warsaw-Kyiv, November 2006, available at [www.batory.org.pl/doc/ec-ukraine-visa-facilitation-agreement.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/ec-ukraine-visa-facilitation-agreement.pdf)
- <sup>19</sup> Les accords de réadmission prévoient la réadmission par les Etats signataires de leurs citoyens entrés illégalement sur le territoire de l'UE ainsi que des citoyens d'Etats tiers ayant transité par leur territoire avant de se rendre illégalement sur le territoire de l'UE ; cette dernière disposition est la plus contestée. Face à la grande réserve des pays partenaires de l'UE, des accords de facilitation de visa sont donc progressivement proposés parallèlement aux accords de réadmission afin de contrebalancer l'exigence des demandes de l'Union européenne en matière de réadmission. Le 1<sup>er</sup> janvier 2008, sont donc entrés en vigueur deux accords de réadmission avec la Moldavie et l'Ukraine, en plus des accords de facilitation de visa.