



ADVANCING THE RULE OF LAW

# DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME DANS LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE VISA DE L'UE : QUELQUES RECOMMANDATIONS AUX FINS DE RÉFORME

## RÉCAPITULATIF ET RECOMMANDATIONS

Annalisa Meloni, PhD, LLM, LLB

Jennifer Gaspar

Ali Feruz

Carolyn Elliott-Magwood, JD, éditeur

## GLOSSARY OF TERMS

HRD	Défenseur des droits de l'homme
UE	Union européenne
COHOM	Comité des droits de l'homme du Conseil de l'UE
SIS	Système d'information Schengen
MEV	Visa pour entrées multiples
LTV	Validité territoriale limitée (visas)
AFSJ	Espace de liberté, de sécurité et de justice
CFSP	Politique étrangère et de sécurité commune de l'UE
MFA	Ministère des affaires étrangères
TEU	Traité sur l'Union européenne
VIS	Système d'information sur les visas
LGBTI	Lesbiennes Gays Bisexuels Transgenres Intersexes

## PRÉAMBULE

Le présent document et ses recommandations sont issus d'un effort collectif de la part de nombreuses personnes et institutions. Nous adressons un remerciement particulier aux représentants des ONG de défense des droits de l'homme de l'UE qui se sont réunis à Prague les 26-27 juin et les 16-17 novembre 2019 pour délibérer et discuter des recommandations relatives à la réforme des visas pour les défenseurs des droits de l'homme. Nous remercions également les collègues des divers pays interrogés qui ont aidé à distribuer notre enquête relative aux visas du défenseur des droits de l'homme, afin de nous permettre de recueillir les informations essentielles au présent projet. Et nous sommes, pour terminer, reconnaissants envers nos collègues qui travaillent sans relâche et à leur propre risque pour la défense des droits de l'homme dans leur pays d'origine et au niveau international. Nous espérons sincèrement que les résultats de ce travail vous seront profitables.

*Prague, novembre 2019*

## RÉCAPITULATIF

Le présent article examine les obstacles juridiques et pratiques rencontrés par les HRD lorsqu'ils demandent un visa d'entrée en Europe, et se base sur la recherche dans le domaine juridique, sur plus de 120 réponses à une enquête menée auprès d'individus s'identifiant eux-mêmes comme des défenseurs des droits de l'homme<sup>1</sup> (HRD - expression désignant au sens large du terme les individus, groupes et organes de la société qui promeuvent et protègent les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus) et sur des entretiens approfondis menés avec des HRD quant à leurs expériences de voyage et de demandes de visa. Une fois présentés le régime juridique et les défis auxquels sont confrontés les HRD, cet article met en avant des recommandations relatives aux modifications susceptibles d'améliorer ce processus, de sorte à mieux répondre aux besoins de ces individus clés dans leur combat pour les droits de l'homme dans leur pays respectif.

L'Europe est entourée par un certain nombre de pays où la société civile a été marginalisée, attaquée et dans certains cas, interdite. Les citoyens engagés dans la défense des droits de l'homme dans ces pays sont de plus en plus sous pression et sont souvent eux-mêmes victimes de violences directes et indirectes commanditées par le gouvernement, tout comme de menaces, d'emprisonnement, de surveillance, pour parfois en mourir. Face à la dégradation de ces conditions, l'Europe a mis en œuvre des politiques officielles visant à soutenir les HRD, y compris pour faciliter leur mobilité vers et au sein de l'Europe. Plusieurs organisations européennes ont en parallèle développé des programmes permettant aux HRD de se mettre en retrait et fournissant une assistance en cas d'urgence, leur donnant

---

<sup>1</sup> Les résultats complets de l'enquête sont disponibles sur [hrd.ceeliinstitute.org](http://hrd.ceeliinstitute.org)

ainsi l'occasion de constituer un réseau entre eux et avec leurs homologues européens. Cela leur permet également d'assurer leur sécurité ou d'être soulagés quant à l'important stress inhérent au travail qu'ils réalisent. Pour que les HRD puissent tirer parti de ces diverses opportunités et soutiens existant en Europe, ils doivent cependant avoir un accès fiable à un visa Schengen en vigueur, pour leur donner la possibilité de se rendre et de voyager dans l'espace Schengen (la zone sans frontières comprenant tous les pays de l'UE, à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande, en plus de la Norvège, l'Islande, la Suisse et du Liechtenstein).

Le régime juridique et politique de l'UE régissant cette problématique est complexe et implique un ensemble de moyens abordant nombre de sujets, qui sont cependant tous soumis à une exigence de cohérence. En théorie, cette exigence devrait garantir qu'aucune politique dans un domaine particulier n'en contrecarre une autre. Cependant et concrètement, ces moyens et les pratiques qui en découlent ne sont pas souvent sur la même ligne. L'article recommande un certain nombre d'actions devant être menées par les ONG présentes en Europe, les États membres et les institutions de l'Union européenne afin d'accroître l'accès des HRD aux visas les autorisant à voyager sur le territoire de l'UE.

## Recommandations à l'attention des ONG basées dans l'UE

1. Élaborer des plaidoyers cohérents auprès des MFA des États membres et des ministères de l'Intérieur concernant les HRD et l'importance de leur mobilité et de leur accès à l'UE. Ce point comprend les éléments suivants :
  - a. Renforcement des liens et apport d'informations aux ministères de l'Intérieur en charge de l'immigration, de la sécurité et de l'ordre public
  - b. Mise en valeur des cas extrêmes et des succès en matière de visa / voyages
  - c. Développement et fourniture de formations sur les droits de l'homme aux autorités nationales compétentes des États membres
  - d. Développement des liens avec les départements consulaires des MFA des États membres
2. Envisager pour les ONG de moindre dimension une association avec des ONG plus conséquentes lors de l'envoi de lettres d'invitation.
3. Promouvoir la question de la mobilité des HRD au niveau de l'UE (pays membres du Parlement européen), y compris par la diffusion de recommandations et de récits.
4. Communiquer aux médias publics des récits relatifs aux obstacles rencontrés en ce qui concerne les accès et la mauvaise gestion des visas.
5. Continuer à soutenir les HRD dans le processus de demande de visa (conseils, invitations, réservations, etc.).
  - a. Familiariser le personnel avec le Manuel relatif au traitement des demandes de visa de l'UE.

- b. Informer les partenaires des pays tiers quant au processus de demande de visa Schengen (y compris la diffusion du Manuel relatif au traitement des demandes de visa de l'UE).
  - c. Envoyer si nécessaire des courriers de soutien attestant de l'identité et de la bonne foi d'HRD spécifiques ayant l'intention de se rendre dans l'UE.
  - d. Préciser le cas échéant le nom du donneur d'ordre au texte de l'invitation (programme financé par l'UE par exemple).
  - e. Augmenter le nombre de bourses et de stages disponibles dans l'UE et favoriser les liens avec les institutions universitaires et culturelles afin de faciliter / renforcer le processus d'invitation.
  - f. Rechercher une planification à long terme par rapport aux HRD envisageant de multiples invitations pour faciliter les applications pour les MEV.
  - g. Surveiller et récupérer des informations relatives aux graves infractions en matière de visa émanant d'États membres ou de prestataires de services externes, y compris en relation avec les alertes du SIS.
  - h. Signaler systématiquement les graves infractions à la Commission européenne aux fins d'éventuelle enquête.
  - i. Envisager de soutenir les HRD ayant entrepris des procédures d'appels et de litiges.
    - a. Établir des liens avec des réseaux d'avocats spécialisés en matière d'immigration et des spécialistes capables d'apporter un soutien.
6. Développer des liens professionnels avec d'autres réseaux de défense des droits de l'homme en Europe, notamment : Protect the Defenders, ICORN, le réseau Human Rights Cities.

## Recommandations à l'attention des États membres

1. Soutenir les amendements au Manuel relatif au traitement des demandes de visa de l'UE et au Code des visas de l'UE aux fins de mise en œuvre effective des dispositions relatives à la mobilité des HRD dans les lignes directrices de l'UE concernant les HRD et des positions en matière de facilitation dans la délivrance de visa pour les HRD, adoptées dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'UE.
2. Aborder de manière plus approfondie la problématique de la facilitation des visas pour les HRD dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune.
3. Exercer le pouvoir discrétionnaire prévu dans le Code des visas de l'UE pour faciliter la délivrance des visas aux HRD.
  - a. Mandater les consulats pour mettre en œuvre les conditions et les procédures les plus favorables quant à la délivrance des visas aux HRD, y compris dans les domaines des délais de traitement, des exigences documentaires, des frais, des MEV, de l'admissibilité et de l'examen des demandes et des visas LTV.

4. Coordonner l'exercice du pouvoir discrétionnaire national relatif à la délivrance des visas aux HRD et identifier les bonnes pratiques devant être adoptées comme modèles dans le cadre de la Coopération locale dans l'espace Schengen et avec le soutien des délégations de l'UE.
5. Travailler en étroite collaboration avec les ONG de défense des droits de l'homme de l'UE fortement liées aux activités menées dans d'autres pays aux fins de résolution du problème de la mobilité des HRD.
6. Former les responsables nationaux dédiés pour leur permettre d'identifier les différentes catégories de HRD et les soutenir.
7. Assurer des services accessibles en matière de délivrance des visas :
  - a. Assurer une présence consulaire dans les pays et les régions tiers. En cas d'impossibilité d'assurer une présence consulaire, conclure des accords de représentation ou organiser d'autres formes de coopération.
  - b. Envisager le rétablissement des services consulaires dans les pays n'ayant pas besoin de délivrer des visas pour l'Union européenne (Géorgie, Ukraine, Moldavie), en accordant une attention particulière aux besoins des HRD requérant des visas de pays tiers.
  - c. Créer au niveau des MFA des bureaux en charge de la liaison avec les ONG et les HRD, y compris sur la problématique des visas.
  - d. Accélérer la mise en œuvre des demandes de visas par voie électronique.
8. Prendre en compte les risques de sécurité et les fuites d'informations potentielles associés aux centres de gestion des visas et à leur personnel - en particulier dans les pays où les défenseurs des droits de l'homme et les militants de la société civile sont soumis à une pression significative de la part des autorités.
  - a. Lorsqu'il est fait appel à des prestataires de services externes dans un pays tiers où un État membre dispose d'une représentation ou d'un consulat, laisser la possibilité de faire directement la demande de visa auprès du consulat.
9. Surveiller de près les réalisations des prestataires de services externes pour s'assurer qu'ils respectent totalement les dispositions de l'instrument juridique qui régit leur coopération avec les États membres, comme indiqué à l'annexe 10 du Code des visas.
  - a. Transmettre aux prestataires de services externes des instructions claires, entièrement conformes au Code des visas et à la législation en vigueur de l'UE.

- b. S'assurer que les prestataires de services externes sont formés de manière adéquate aux fins de mise en œuvre de leurs tâches conformément au Code des visas et à la législation en vigueur de l'UE.
  - c. Mettre entièrement en œuvre la nouvelle obligation introduite relative à la procédure de réclamation concernant le comportement des prestataires de services externes.
10. Soutenir la mise en place d'un plus grand nombre de programmes d'hébergement financés par l'UE pour les HRD, avec le soutien des délégations de l'UE, et veiller à ce que ces délégations et les programmes de la société civile financés par les États membres soient coordonnés de manière efficace avec la politique en matière de visa.
- a. Travailler avec le dispositif des défenseurs des droits de l'homme de l'UE (ProtectDefenders.eu).
  - b. Se familiariser avec l'initiative Shelter Cities, le réseau Human Rights Cities et ICORN en matière de bonnes pratiques.
11. Veiller à ce que des recours efficaces soient disponibles pour exercer les droits à l'information, l'accès, la correction et le droit à l'oubli concernant les alertes du SIS relatives au refus d'entrée et au droit de recours contre les décisions de refus de délivrance de visas.
12. Vérifier que les alertes du SIS relatives à un refus d'entrée sont conformes au principe de proportionnalité, qu'elles se basent sur une évaluation individuelle et assurer des formations en la matière aux autorités nationales compétentes.
13. Pour les États membres n'appartenant pas à l'espace Schengen, intégrer à la politique nationale des visas toutes les recommandations applicables.

## Recommandations à l'attention des institutions de l'UE

1. La Commission européenne, soutenue par le Comité des visas, le Parlement européen et le Conseil, devrait inclure dans le Manuel relatif au traitement des demandes de visa de l'UE des instructions en matière de facilitation pour les HRD et les membres de leur famille, dans le contexte de l'exercice du pouvoir discrétionnaire des États membres, et l'interprétation des termes pertinents du Code des visas de l'UE en ce qui concerne les délais de traitement, les exigences documentaires (en particulier dans le domaine de la stabilité financière / des revenus / de l'emploi officiel, des antécédents judiciaires et des liens familiaux), les frais, les MEV, l'admissibilité et l'examen des demandes et des visas LTV.
2. Cautionner au niveau politique l'importance de la mobilité des HRD et de l'accès à l'UE dans le contexte du soutien de l'Union aux HRD dans le cadre de la politique extérieure de l'UE en matière de droits de l'homme.

- a. La présidence du Conseil devrait jouer un rôle majeur dans le soutien à ce processus.
3. Travailler à l'introduction d'amendements dans les instruments juridiques relatifs aux visas, en particulier le Code des visas.
    - a. Palier aux lacunes en matière de convivialité des pratiques, de respect des droits de l'homme et d'orientation.
    - b. Faciliter le dispositif dédié aux HRD en se basant sur une définition claire du HRD, élaborée et mise en œuvre avec la contribution de la Politique étrangère et de sécurité commune et des missions de l'UE, et répondre aux préoccupations des États membres concernant les risques liés à l'immigration et aux abus du système
  4. COHOM devrait faire des recommandations au Conseil sur la question de la mobilité des HRD, en se basant sur les informations fournies par les délégations de l'UE et promouvoir l'intégration des dispositions renforçant la mobilité dans les politiques et les actions de l'UE concernées.
  5. La Commission européenne devrait maintenir la surveillance quant au respect par les États membres des instruments juridiques en matière de visa, de réglementation relative au SIS dans le domaine des contrôles aux frontières et d'autres textes juridiques pertinents de l'UE, y compris la Charte des droits fondamentaux de l'UE.
    - a. Elle devrait en particulier surveiller la disponibilité des recours internes efficaces dans les États membres pour l'exercice des droits à l'information, l'accès, la correction et l'oubli concernant les alertes du SIS relatives au refus d'entrée et de droit de recours contre les décisions de refus de délivrance de visa.
    - b. Engager des procédures d'infraction en cas de nécessité.
  6. Les « centres névralgiques » ou les agents de liaison pour les HRD locaux dans les délégations de l'UE (ou les ambassades des États membres) devraient assurer la liaison avec les consulats en matière de visa pour les HRD et participer à la Coopération locale dans l'espace Schengen.