

Bruxelles, le 15 avril 2019
(OR. en)

8623/19

Dossier interinstitutionnel:
2019/0042 (NLE)

SCH-EVAL 72
VISA 95
COMIX 223

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine: Secrétariat général du Conseil

en date du: 15 avril 2019

Destinataire: délégations

N° doc. préc.: 8217/19

Objet: Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux graves manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par la **Finlande**, de l'*acquis* de Schengen dans le domaine de la **politique commune de visas**

Les délégations trouveront en annexe la décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux graves manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par la Finlande, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas, qui a été adoptée par le Conseil lors de sa session tenue le 15 avril 2019.

Conformément à l'article 15, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013, cette recommandation sera transmise au Parlement européen et aux parlements nationaux.

Décision d'exécution du Conseil arrêtant une

RECOMMANDATION

pour remédier aux graves manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018

de l'application, par la Finlande, de l'acquis de Schengen

dans le domaine de la politique commune de visas

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen¹, et notamment son article 15,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La présente décision a pour objet de recommander à la Finlande des mesures correctives pour remédier aux graves manquements constatés lors de l'évaluation de Schengen réalisée en 2018 dans le domaine de la politique commune de visas. À la suite de cette évaluation, un rapport faisant état des constatations et des appréciations et dressant la liste des manquements constatés lors de l'évaluation a été adopté par la décision d'exécution C(2019) 410 de la Commission.

¹ JO L 295 du 6.11.2013, p. 27.

- (2) L'inspection sur place effectuée au consulat général finlandais à Saint-Pétersbourg (ci-après dénommé "consulat") et au centre de service pour les permis d'entrée à Kouvola, en Finlande (ci-après dénommé "centre de service"), a mis en lumière de graves manquements concernant, d'une part, les missions confiées au prestataire de service extérieur et la protection des données à caractère personnel des demandeurs, et d'autre part, l'examen des demandes des citoyens russes. La Finlande néglige ainsi gravement ses obligations en ce qui concerne certains aspects essentiels de la politique commune de visas.
- (3) Il importe donc de remédier dans le délai le plus court possible à chacun des manquements constatés. Eu égard à l'importance que revêt le respect de l'acquis de Schengen, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives à l'État membre compétent, à la protection des données, aux pièces justificatives, à l'examen des demandes, au recrutement et à la formation du personnel, ainsi qu'au système d'information sur les visas (VIS), priorité devrait être donnée à la mise en œuvre des recommandations 1, 10, 17 à 24, 27, 29 à 33, 34 à 37 et 40 à 45 de la présente décision.
- (4) Il convient de transmettre la présente décision au Parlement européen et aux parlements des États membres. Conformément à l'article 16, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1053/2013, dans un délai d'un mois à compter de l'adoption de la présente décision, la Finlande devrait élaborer un plan d'action, énumérant toutes les recommandations, destiné à remédier à tout manquement constaté dans le rapport d'évaluation, et soumettre ce plan d'action à la Commission et au Conseil,

RECOMMANDE CE QUI SUIT:

La Finlande devrait:

Information du public, prestataire de service extérieur, dépôt des demandes et sécurité

1. veiller à ce que le prestataire de service extérieur (ci-après dénommé "PSE") et le consulat appliquent rigoureusement les règles en matière de compétence des États membres et évitent les pratiques de nature à entraîner un "visa shopping"; s'assurer que les pièces justificatives présentées (conformément à la liste harmonisée) étayent les informations relatives à la destination du voyage fournies dans la demande; faire en sorte que les demandeurs soient interrogés sur leurs projets de voyage et que le personnel du PSE soit suffisamment formé pour déterminer correctement l'État membre compétent;

2. mettre à jour le site web du consulat afin de garantir que les informations pertinentes sont complètes, exactes et actuelles;
3. enjoindre au PSE de mettre à jour son site web afin de garantir que les informations pertinentes sont complètes, exactes et actuelles;
4. s'assurer que les demandeurs inscrivent les dates exactes d'arrivée et de départ de leur premier/prochain séjour projeté dans l'espace Schengen dans les champs 29 et 30 du formulaire de demande;
5. vérifier si la durée de l'accord avec le PSE respecte le droit de l'UE et le droit national en matière de marchés publics et prendre des mesures correctives si nécessaire;
6. effectuer régulièrement des inspections annoncées et inopinées dans tous les centres de traitement des demandes de visa gérés par le PSE et dépendant du consulat, et rédiger des projets de rapports de ces visites;
7. veiller à ce que le personnel du PSE assiste les demandeurs afin qu'ils placent les doigts sur le scanner de telle manière que leurs empreintes digitales soient de qualité et qu'ils évitent les gestes superflus, comme par exemple, lever les mains vers la caméra;
8. s'assurer que le personnel du PSE connaît et applique toutes les exemptions de droits de visa;
9. veiller à ce que le consulat vérifie le nombre précis de demandes ou de documents de voyage reçus du PSE et renvoyés à celui-ci quotidiennement et conserve des preuves des demandes scannées à l'entrée et à la sortie (signées tant par le PSE que par le consulat) dans les fichiers correspondants;
10. veiller à ce que le consulat conserve la capacité, le personnel et l'équipement permettant de recevoir les demandes sans l'aide du PSE;
11. offrir la possibilité aux demandeurs d'obtenir un rendez-vous au consulat dans un délai raisonnable, en tenant compte de la règle générale des deux semaines et du principe d'accès direct au consulat spécifiquement prévu à l'article 9, paragraphe 2, et à l'article 17, paragraphe 5, du code des visas;
12. veiller à ce que le droit de visa soit acquitté lors du dépôt de la demande au consulat;

13. instaurer une procédure claire et transparente pour l'accréditation des intermédiaires commerciaux et des agences de voyage et assurer le suivi régulier des entreprises accréditées;
14. renforcer les mesures entourant le traitement et la distribution sécurisés des vignettes-visa de manière à ce qu'il soit toujours possible de suivre ces dernières et à ce que leur disparition éventuelle ne puisse pas passer inaperçue;
15. revoir les mesures de sécurité à l'entrée des demandeurs dans le consulat et dans la zone accessible aux demandeurs, mettre en place des contrôles de sécurité adéquats pour les demandeurs et instaurer un système de tickets dans la salle d'attente;
16. revoir les procédures de destruction des archives papier en instaurant des protocoles régissant leur transport et leur destruction et en évitant qu'elles ne soient entreposées hors des locaux des archives avant d'être détruites;

Examen des demandes et prise de décision

17. veiller à ce que la structure juridique sur laquelle est fondée la prise de décision des autorités finlandaises en ce qui concerne les demandes de visa respecte pleinement le code des visas et en particulier la règle selon laquelle ce sont les consulats qui examinent les demandes de visa et se prononcent sur celles-ci;
18. s'assurer que les demandeurs soumettent systématiquement les pièces justificatives conformément à la liste harmonisée pour la Russie (ou envisager de réviser la liste dans le cadre de la coopération locale au titre de Schengen);
19. veiller à ce que les agents chargés de l'examen des demandes de visa examinent, en s'appuyant sur l'ensemble des pièces justificatives, la situation socio-économique du demandeur, ses attaches avec le pays de résidence, son intention de retourner dans le pays de provenance et l'objet du voyage et, si nécessaire, à ce que des vérifications supplémentaires soient effectuées, en particulier lorsqu'il s'agit de primo-demandeurs;

20. veiller à ce que les vérifications supplémentaires (telles que les entretiens) menées pour les demandeurs non-Russes soient proportionnées et décidées au cas par cas, en fonction de leur situation particulière, et s'abstenir de mener des entretiens lorsque l'examen des pièces justificatives (à fournir par tout demandeur conformément à la liste harmonisée) suffit pour prendre une décision; s'assurer que la validité du visa délivré correspond à la situation personnelle du demandeur, notamment en ce qui concerne l'historique de ses déplacements passés, quelle que soit sa nationalité;
21. s'assurer que les vérifications concernant l'utilisation correcte – en ce qui concerne l'État membre de première destination ou de destination principale – des visas à entrées multiples antérieurs assortis d'une longue durée de validité ne portent que sur le premier voyage effectivement réalisé après l'obtention du visa; veiller à ce que l'ensemble du personnel connaisse la distinction entre l'État membre de première entrée et l'État membre de destination principale;
22. veiller à ce que l'évaluation de l'historique des visas du demandeur comprenne également les visas délivrés par d'autres États membres et que ceux-ci soient considérés de la même manière que les visas délivrés par la Finlande;
23. veiller à ce que les pièces justificatives soumises en chinois soient systématiquement vérifiées par le personnel sinophone et à ce que les agents appelés à se prononcer sur les demandes de visa déposées par des ressortissants chinois aient aisément accès au personnel qui a une connaissance écrite et parlée du chinois afin de vérifier les documents;
24. envisager de fournir, aux équipes de soutien local à Pékin et à Shanghai, un accès partiel aux documents justificatifs dans le système informatique approprié et s'efforcer de trouver un moyen plus efficace d'adresser des instructions à ces équipes, afin d'éviter la procédure laborieuse de l'envoi de ces instructions et documents par courrier électronique;
25. envisager de délivrer des visas à entrées multiples assortis d'une longue durée de validité aux voyageurs de bonne foi ayant un historique solide de demande de visa, y compris aux demandeurs chinois, même s'ils demandent un visa à entrée unique pour un voyage donné;

26. veiller à ce que, pour les demandes déposées auprès de la représentation de la Finlande en Autriche, l'invitation électronique soit jointe au dossier de demande dans le système informatique approprié et qu'il soit possible d'y avoir accès pour s'y référer ultérieurement; utiliser VISMail pour demander des documents contenant des données à caractère personnel sur les demandeurs, tels que des invitations électroniques;
27. s'assurer que toutes les demandes de personnes voyageant dans un même groupe sont examinées par le même agent chargé du traitement des demandes de visa afin de garantir un examen cohérent;
28. veiller à ce que les agents chargés du traitement des demandes de visa au consulat examinent systématiquement la couverture de l'assurance médicale en voyage;

Personnel et formation

29. veiller à ce qu'avant de prendre leurs fonctions, les personnes habilitées à se prononcer sur les demandes de visa reçoivent une formation plus complète sur le droit de l'UE et le droit national en la matière, sur tous les aspects de la procédure des visas, sur la situation qui prévaut localement, ainsi que sur l'évaluation du risque dans des cas concrets; veiller à ce que les informations obtenues lors des réunions au titre de la coopération locale de Schengen et de la lutte contre la fraude dans un pays donné soient partagées avec tous les agents chargés du traitement des demandes de visas de ce pays;
30. améliorer la formation sur le terrain, le parrainage et la supervision du personnel nouvellement recruté, en particulier, et s'assurer que les décisions prises par le personnel nouvellement recruté font l'objet d'un suivi régulier;
31. envisager d'éviter de recruter du personnel temporaire pour les tâches impliquant une prise de décision ou, du moins, veiller à améliorer la sécurité de l'emploi pour renforcer la loyauté du personnel à l'égard de l'employeur;
32. faire en sorte que les décisions concernant les demandes de visa au consulat soient prises par des agents détachés jouissant de l'immunité consulaire/diplomatique ou que le type de contrat proposé aux employés locaux améliore leur sécurité de l'emploi et les éventuelles opportunités de carrière, en vue de renforcer leur loyauté à l'égard de l'employeur;
33. s'assurer que le personnel détaché jouissant de l'immunité consulaire/diplomatique au consulat est chargé du traitement des vignettes-visa et de leur distribution au personnel chargé de les imprimer;

34. veiller à ce que les tâches du PSE et de ses sous-traitants n'excèdent pas ce qui est autorisé par le code des visas en ce qui concerne la gestion des systèmes informatiques; à ce que tous les systèmes informatiques nécessaires pour l'examen des demandes de visas soient pleinement gérés et contrôlés par les autorités finlandaises; à ce que la coopération avec le PSE respecte pleinement les exigences en matière de protection de données; à ce que toutes les données soient supprimées par le PSE après transmission aux autorités finlandaises (sauf les coordonnées de l'intéressé et le numéro du document de voyage);
35. s'assurer que les archives électroniques des dossiers de demande sont gérées et conservées par les autorités nationales et non par le PSE;
36. s'assurer que les autorités finlandaises compétentes ont accès à l'ensemble des registres de tous les systèmes et au répertoire des utilisateurs de la base de données des demandes (ELVIS) et qu'elles peuvent effectivement contrôler l'accès aux données; renforcer, au sein de ses autorités, le contrôle et la propriété du système informatique des visas finlandais (SUVI);
37. s'assurer que le transfert, aux autorités chinoises, des données des demandes provenant du PSE en Chine est suffisamment sécurisé et crypté, en fonction du caractère sensible des données;
38. veiller à ce que les données à caractère personnel enregistrées dans le formulaire de demande en ligne des PSE ne soient accessibles que lorsqu'une demande a été introduite;
39. veiller à ce que les agents responsables du traitement des demandes de visa ne puissent procéder aux vérifications dans le SIS (et éventuellement aux recherches dans les bases de données nationales) qu'en rapport avec une demande de visa;
40. veiller à ce que le PSE transfère toutes les données dès que possible (à la fin de la journée durant laquelle elles ont été collectées pour ce qui concerne les données électroniques) et que toutes les demandes admissibles soient créées dans le VIS sans retard;
41. modifier le système informatique (SUVI) afin que les données du VIS concernant les décisions prises soient toujours actualisées dans les meilleurs délais;

42. modifier le système informatique (SUVI) de manière à ce que, pour chaque demande, les informations sur l'autorité de délivrance du document de voyage soient enregistrées dans le VIS;
43. modifier les systèmes informatiques (ELVIS et SUVI) afin de permettre l'examen groupé, dans le système informatique, de toutes les demandes présentées par un même groupe;
44. modifier le système informatique (SUVI) de manière à ce qu'il ne soit pas possible de délivrer des visas uniformes en cas de réponse négative au stade de la consultation préalable (ou expliquer pourquoi cette possibilité devrait être maintenue);
45. veiller à ce que le tableau des États membres exigeant une information a posteriori soit toujours exact et mis à jour dans le système informatique (SUVI);
46. veiller à ce que toutes les pages scannées du document de voyage s'affichent correctement dans la base de données des demandes (ELVIS);
47. raccourcir le délai de déconnexion automatique des systèmes informatiques de traitement des visas;
48. veiller à ce que tous les documents de la base de données des demandes (ELVIS) soient disponibles pour les utilisateurs et que les membres du personnel en soient informés;

Autres questions procédurales

49. faire cesser la pratique consistant à abroger des visas valides et à délivrer à la place des visas dont la durée de validité commence après l'expiration du visa précédent; abolir également la pratique consistant à abroger des visas si le demandeur modifie l'objet du voyage;
50. donner instruction aux garde-frontières de ne pas refuser l'entrée d'un titulaire d'un visa à entrées multiples d'une durée de validité étendue, s'il souhaite indiquer, pour ses prochains voyages, un motif différent de celui pour lequel la demande a été initialement introduite;

51. mettre fin à la pratique consistant à délivrer des visas de court séjour (à validité territoriale limitée) à des personnes ayant l'intention de résider en Finlande et délivrer plutôt, dans de tels cas, des visas de long séjour ou des titres de séjour (à l'exception de la délivrance de visas de court séjour aux membres de la famille de ressortissants de pays de l'EEE, qui ont le droit d'obtenir un tel visa de court séjour sur la base de la procédure accélérée prévue dans la directive 2004/38/CE);
52. veiller à ce que la période de validité du visa délivré comprenne systématiquement une "franchise" de 15 jours, y compris pour les visas délivrés aux demandeurs ukrainiens;
53. sensibiliser davantage le personnel à la nécessité d'établir une distinction entre abrogation, annulation et invalidation; corriger le formulaire de demande d'abrogation; corriger le formulaire de demande d'abrogation;
54. veiller à ce que le formulaire standard d'abrogation et d'annulation soit utilisé dans tous les cas pertinents;
55. mettre fin à l'usage du cachet "abrogé" lorsque des vignettes-visa mal imprimées sont invalidées dans les documents de voyage;
56. mettre fin à la pratique consistant à "invalider" des vignettes-visa ayant expiré (en barrant d'une croix rouge et en détruisant le kinégramme);
57. envisager d'apporter des améliorations au système informatique ou aux imprimantes pour éviter le gaspillage des vignettes-visa dû à "l'impression en blanc" (par exemple en permettant la réintroduction de la vignette-visa vierge "mal imprimée" dans l'imprimante, avec la prudence requise).

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président