

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 19.10.2009
COM(2009)562 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

sur le rétablissement de l'obligation de visa par le Canada pour les ressortissants de la République tchèque, présenté conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 4, point c), du règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, tel que modifié par le règlement (CE) n° 851/2005 du Conseil en ce qui concerne le mécanisme de réciprocité

TABLE DES MATIERES

1.	Introduction.....	3
2.	Rétablissement de l'obligation de visa au 14 juillet 2009.....	3
3.	Mesures prises suite au rétablissement de l'obligation de visa au 14 juillet 2009.....	4
3.1.	Position du Canada.....	5
3.1.1.	Demandes d'asile	5
3.1.2.	Procédure de demande de visa	6
3.1.3.	Infraction à la législation en matière d'immigration.....	7
3.2.	Position de la République tchèque	7
3.2.1.	Demandes d'asile	7
3.2.2.	Procédure de demande de visa	8
3.3.	Groupe de travail d'experts Canada - République tchèque.....	8
4.	Évaluation	8
5.	Conclusion.....	9

1. INTRODUCTION

Le 14 juillet 2009, conformément aux dispositions de l'article 1^{er}, paragraphe 4, point a), du règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil, tel que modifié par le règlement (CE) n° 851/2005 du Conseil, la République tchèque a notifié à la Commission et au Conseil qu'à compter de ce même jour, le Canada appliquerait de façon unilatérale le régime du visa aux ressortissants de la République tchèque. Cette notification a été publiée au Journal officiel le 6 août 2009¹, ce qui signifie qu'en application de l'article 1^{er}, paragraphe 4, point c), du règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil, tel que modifié par le règlement (CE) n° 851/2005 du Conseil, la Commission doit rendre compte au Conseil dans les 90 jours suivant cette date de publication, à savoir avant le 6 novembre 2009. Ce rapport dresse le bilan des démarches entreprises par la Commission suite à cette notification.

2. RETABLISSEMENT DE L'OBLIGATION DE VISA AU 14 JUILLET 2009

Comme mentionné dans le quatrième rapport relatif à la réciprocité en matière de visas², le Canada a levé l'obligation de visa pour les ressortissants de la République tchèque le 31 octobre 2007.

Le 13 juillet 2009, les autorités canadiennes ont informé les autorités tchèques par différents canaux, notamment par une note diplomatique formelle, que l'obligation de visa serait réintroduite pour les ressortissants tchèques à compter du lendemain.

Le communiqué de presse du 13 juillet 2009 de Citoyenneté et Immigration Canada mentionnait ce qui suit:

«Le ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme, Jason Kenney, a annoncé aujourd'hui que, à compter de 0 h 1 HAE le 14 juillet 2009, les ressortissants tchèques auront besoin d'un visa pour entrer au Canada. Pendant les 48 premières heures suivant l'entrée en vigueur de l'obligation de visa, les citoyens de la République tchèque peuvent présenter une demande de séjour à leur arrivée au Canada. Après 23h59 HAE le 15 juillet 2009, un visa sera requis.»

Depuis que l'obligation de visa a été levée pour la République tchèque en octobre 2007, un peu moins de 3 000 demandes d'asile ont été présentées par des ressortissants tchèques, comparativement à moins de cinq en 2006. La République tchèque se classe maintenant au deuxième rang des principaux pays sources pour ce qui est des demandes d'asile. Le taux relativement plus élevé de demandes d'asile présentées par des ressortissants tchèques cache un fait troublant, à savoir que plus de la moitié des demandes d'asile finalisées par la Commission sont retirées ou font l'objet d'un désistement, ce qui indique que de nombreux demandeurs d'asile ne sont pas de véritables réfugiés.³

¹ JO C 184 du 6.8.2009, p. 2.

² COM(2008) 486 final/2, p. 6.

³ Dans le premier rapport sur la réciprocité en matière d'exemption de visa (COM(2006) 3 final, note 13 en bas de page), la Commission rappelait que «...le Canada avait supprimé l'obligation de visa ... pour

...

Le Canada revoit régulièrement sa politique en matière de visas à l'égard des autres pays. Les pays savent que l'obligation de visa peut leur être imposée s'ils ne satisfont pas aux conditions d'une dispense de visa.

Ce changement signifie que les ressortissants tchèques qui veulent venir au Canada devront d'abord faire une demande de visa de résident temporaire et satisfaire aux exigences qui s'appliquent. Il incombe au demandeur de convaincre l'agent des visas que son séjour au Canada est temporaire, qu'il n'a pas l'intention d'y rester plus longtemps que prévu, qu'il a assez d'argent pour couvrir ses dépenses pendant son séjour au pays, qu'il est en bonne santé, qu'il n'a pas de casier judiciaire et qu'il ne constitue pas un danger pour la sécurité des Canadiens. Ces exigences sont les mêmes pour quiconque désire venir au Canada.

Les demandeurs de la République tchèque enverront leur demande au bureau canadien des visas à Vienne, en Autriche, qui sert à l'heure actuelle les citoyens de plusieurs pays de l'Europe de l'Est.»

Le même jour, le Canada introduisait également l'obligation de visa pour les ressortissants mexicains. Dans ce cas également, la principale raison invoquée était le nombre important de demandes d'asile de ressortissants du Mexique, qui devenait ainsi le principal pays source pour ce qui est des demandes d'asile au Canada.

Le nombre croissant de demandeurs d'asile tchèques – dont la majorité est d'origine rom - a été abordé à maintes reprises lors de réunions entre les autorités canadiennes et tchèques depuis la levée de l'obligation de visa le 1^{er} novembre 2007, et en particulier dans la période précédant le rétablissement de l'obligation de visa à compter du 14 juillet 2009.

3. MESURES PRISES SUITE AU RETABLISSEMENT DE L'OBLIGATION DE VISA AU 14 JUILLET 2009

Le 20 juillet 2009, la République tchèque a notifié à la Commission et au Conseil qu'en application de l'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil, la République tchèque a imposé, à compter du 16 juillet 2009, l'obligation de visa aux titulaires de passeports diplomatiques et de passeports de services canadiens.

La question du rétablissement de l'obligation de visa par le Canada pour les ressortissants tchèques a été abordée au Conseil à plusieurs reprises: au Conseil «Affaires générales et relations extérieures» du 27 juillet 2009 et du 14 septembre 2009, au Conseil «Justice et affaires intérieures» du 21 septembre 2009, et au comité des représentants permanents (Coreper) du 23 juillet 2009. Lors de ces rencontres, les États membres ont exprimé leurs préoccupations

la République tchèque en 1996. Cette obligation a toutefois été réinstaurée ... en 1997 ... à la suite d'un afflux de demandeurs d'asile. Les autorités canadiennes ont souligné que des évaluations approfondies sont nécessaires avant de pouvoir à nouveau lever l'obligation de visa, afin d'éviter qu'un tel scénario ne se reproduise.»

sur la situation et ont indiqué que le problème devait être rapidement résolu par la Commission et ne pas s'intensifier.

Suite au rétablissement de l'obligation de visa, la Commission a consulté régulièrement les autorités tchèques comme canadiennes sur la question, notamment à l'occasion de réunions d'experts avec les autorités tchèques les 14 et 30 juillet 2009 et lors d'une réunion tripartite entre le directeur général de la Direction générale de la justice, de la liberté et de la sécurité, l'ambassadeur du Canada (M. Hornby) et le représentant permanent tchèque (Mme Vicenová), le 24 juillet 2009. La Commission a en outre accompagné à Ottawa une délégation tchèque dans le cadre de consultations avec les autorités canadiennes le 10 septembre 2009. Enfin, la question a été abordée lors de la réunion de la troïka ministérielle UE-Canada à Ottawa le 1^{er} octobre 2009.

3.1. Position du Canada

3.1.1. Demandes d'asile

Le Canada a expliqué que la décision n'a pas été prise à la légère. Son système d'octroi de l'asile était engorgé. L'introduction de l'obligation de visa a aidé à faire face à l'afflux exceptionnellement élevé de demandeurs d'asile en provenance de la République tchèque en 2008 et 2009. Le Canada a signalé à la République tchèque dès le début, et avant même la levée de l'obligation de visa du 1^{er} novembre 2007, qu'un afflux de demandeurs d'asile tchèques pourrait mener au rétablissement de l'obligation de visa⁴. Néanmoins, le Canada a précisé que le rétablissement de l'obligation de visa ne reflétait en rien le traitement des minorités dans l'UE et en particulier en République tchèque. Le statut de réfugié au Canada est déterminé cas par cas par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) – un tribunal administratif indépendant du gouvernement⁵.

Le Canada a expliqué qu'«imposer une obligation de visa à la République tchèque fait partie d'une approche systématique plus large de la réforme du régime d'asile au Canada. Les services canadiens d'octroi de l'asile sont chaque année submergés par un nombre sans cesse croissant de demandes, dont beaucoup sont infondées, retirées ou font l'objet d'un désistement.»

Le Canada a indiqué avoir reçu, depuis la levée de l'obligation de visa le 1^{er} novembre 2007, près de 3 000 demandes d'asile en provenance de la République tchèque. Sur les 196 dossiers finalisés en 2008 par la CISR, 84 demandes (soit 43 %) ont été acceptées. Sur la période allant de janvier à juillet 2009, la CISR a finalisé 391 dossiers, dont 86 (22 %) ont été acceptés. Depuis l'introduction de l'obligation

⁴ Le 19 octobre 2007, dans l'optique de la levée de l'obligation de visa pour les ressortissants tchèques, l'ambassade du Canada en République tchèque a envoyé au Ministère des affaires étrangères de la République tchèque une note diplomatique dans laquelle le Canada stipulait qu'il espérait qu'une fois l'obligation de visa levée, il ne serait pas nécessaire de la réimposer. Par conséquent, le Canada a demandé des assurances quant au renforcement de la coopération sur les questions d'intégrité des migrations et en matière de répression afin d'éviter que certains facteurs, tels qu'un afflux de demandeurs d'asile ou une augmentation du nombre de passeports tchèques frauduleux ou falsifiés, n'entraînent le rétablissement de l'obligation de visa.

⁵ La CISR est un tribunal administratif, qui est indépendant à la fois de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et du Ministère de la citoyenneté, de l'immigration et du multiculturalisme.

de visa, le Canada a reçu très peu de demandes d'asile de ressortissants tchèques, retrouvant à cet égard des niveaux similaires à ceux de la période antérieure.

Pour motiver ses décisions, la CISR recueille auprès de différentes sources des informations sur les conditions sociales, politiques, économiques, et sur la situation des droits de l'homme dans le monde. À cet effet, elle a diligencé une mission d'enquête auprès de la République tchèque, du 21 au 31 mars 2009⁶. À l'issue de cette mission, elle a publié deux documents: un «*rapport de la mission d'enquête sur la protection de l'État*»⁷ en juin 2009, et un «*rapport de la mission d'enquête sur la situation et le traitement des Roms et sur la possibilité de refuge intérieur*»⁸ en juillet 2009.

Le Canada a expliqué que la notion de «pays d'origine sûr», telle que suggérée par la République tchèque, n'est pas légalement envisageable au regard de la législation canadienne⁹. Le Canada a admis que son système d'asile devait être réformé afin de réduire les délais d'attente et les abus, et que le système devait être rationalisé pour assurer une protection plus rapide des victimes réelles de persécutions, tout en écartant au plus vite les personnes dont les demandes sont infondées.

3.1.2. Procédure de demande de visa

Le Canada a expliqué que le consulat de Prague a été fermé suite à la levée de l'obligation de visa au 1^{er} novembre 2007. Il n'existe jusqu'à présent aucun projet de réouverture du consulat. En règle générale, les consulats canadiens couvrent des zones assez étendues et le Canada ne dispose pas de consulat dans chaque pays. Le Canada a souligné que les ressortissants tchèques n'ont pas à se rendre à Vienne pour présenter une demande de visa. Ils peuvent passer par des agences de voyage dans cinq villes (Brno, Liberec, Prague, Prerov et Velke Mezirici), envoyer leur formulaire de demande par la poste à l'ambassade du Canada à Vienne, ou poster leur demande à l'ambassade du Canada à Prague. Le système de demande par l'intermédiaire des agences de voyage est le plus utilisé.

Dans les cas d'urgence, les demandeurs de visa doivent se rendre au consulat de Vienne, où leurs demandes peuvent être traitées dans la journée. Le voyage est en outre facilité par la délivrance de visas à entrées multiples. Le taux d'acceptation est par ailleurs de 99 %. En conséquence, la grande majorité des demandeurs tchèques

⁶ Le but de cette mission était de combler les lacunes en matière d'informations sur la situation et le traitement des Roms tchèques, ainsi que sur leur accès à la protection de l'État et la possibilité de refuge intérieur.

⁷ Protection offerte par l'État, Rapport de la mission d'enquête en République tchèque, juin 2009 (http://www2.irb-cisr.gc.ca/fr/recherche/publications/index_f.htm?docid=386&cid=64).

⁸ Situation des Roms, le traitement qui leur est réservé et la possibilité de refuge intérieur, Rapport de la mission d'enquête en République tchèque (http://www2.irb-cisr.gc.ca/fr/recherche/publications/index_f.htm?docid=389&cid=64).

⁹ Le Canada a signé un accord de pays tiers sûr avec les États-Unis. Cet accord, conclu le 5 décembre 2002, est entré en vigueur le 29 décembre 2004. Il prévoit que les demandeurs d'asile arrivant en Amérique du Nord doivent déposer une demande dans le premier pays sûr dans lequel ils arrivent, qu'il s'agisse du Canada ou des États-Unis. La notion de pays tiers sûr doit cependant être distinguée de la notion de pays d'origine sûr. Cette dernière signifie dans son principe que l'asile ne peut être accordé à une personne provenant d'un tel pays d'origine sûr. Il n'exclut cependant pas l'examen individuel des demandes et ne peut être invoqué comme motif d'inadmissibilité.

n'a pas à passer d'entretien pour obtenir un visa. Dans le cas contraire, il s'agit la plupart du temps d'un entretien téléphonique, sauf circonstances exceptionnelles.

3.1.3. Infraction à la législation en matière d'immigration

Les infractions à la législation en matière d'immigration sont passées de 1 % du nombre total de ressortissants tchèques voyageant au Canada en 2006, lorsque l'obligation de visa était toujours en vigueur, à 6,7 % en 2008. Ce pourcentage est passé à 30,1 % entre janvier et mai 2009. Les infractions à la législation en matière d'immigration englobent toutes les infractions documentées à la législation canadienne en matière d'immigration, les personnes dont l'entrée a été refusée à leur arrivée et les interceptions d'individus en route pour le Canada. Ce chiffre ne tenant compte que des infractions documentées, il est probablement sous-évalué.

3.2. Position de la République tchèque

La République tchèque attend du Canada qu'il lève l'obligation de visa en vigueur pour voyager au Canada d'ici quelques mois, et non d'ici plusieurs années.

3.2.1. Demandes d'asile

La République tchèque a consulté le Canada sur le nombre croissant de demandeurs d'asile tchèques au Canada ces derniers mois, et a réitéré sa volonté de considérer d'une façon constructive toutes les mesures pouvant aider à résoudre le problème. Elle a proposé à cet effet deux solutions possibles: soit une reconnaissance réciproque de chacun des deux pays comme pays d'origine sûr, soit la modification par le Canada de sa législation en matière d'asile afin de la rendre moins attractive pour les personnes migrant vers le Canada pour des motifs économiques. En outre, la République tchèque a expliqué que le fait que des ressortissants tchèques se soient vu accorder l'asile par les autorités canadiennes (ce que la République tchèque considère elle-même comme absurde) a constitué une incitation pour ses citoyens à abuser du régime d'asile canadien.

La République tchèque n'accepte pas que le rétablissement de l'obligation de visa par le Canada soit utilisé dans le cadre d'une approche systématique plus large visant à réformer le système d'asile au Canada, dans la mesure où cette disposition ne traite pas la cause mais uniquement les symptômes d'un système surchargé. Ce n'est pas la situation relative aux minorités et aux droits de l'Homme en République tchèque qui est intrinsèquement la cause de l'augmentation des demandes d'asile de ressortissants tchèques au Canada, mais bien le régime d'asile canadien, généreux et permissif, qui offre de meilleures conditions matérielles et de meilleurs revenus, notamment les prestations sociales accordées aux demandeurs d'asile.

Outre ces raisons, deux autres motifs d'émigration des Roms sont habituellement cités, à savoir le taux de chômage et le sentiment d'insécurité (en raison de la montée de l'extrémisme de droite), quoique sur ce dernier point les autorités tchèques aient répliqué par des actions récentes.

Il convient de mentionner que le Canada est la principale destination des migrants roms tchèques, car il y a déjà eu une première vague d'émigration réussie dans les

années quatre-vingt-dix, et nombre d'entre eux cherchent maintenant à rejoindre leur famille installée au Canada.

Pour ce qui est des minorités, et en particulier des Roms, la République tchèque a répété que la situation des Roms en République tchèque ne diffère pas foncièrement de leur situation dans d'autres États membres de l'UE ayant de plus grandes populations de Roms¹⁰, et a fourni des documents sur la situation des minorités, et en particulier des Roms, en République tchèque, ainsi que sur le renforcement récent de sa législation et de ses politiques d'intégration des minorités, notamment de la communauté rom.

3.2.2. *Procédure de demande de visa*

La République tchèque n'a cessé de réitérer sa demande de réouverture du consulat canadien à Prague tant que le Canada ne repasse pas à un régime sans obligation de visa. La République tchèque juge inacceptable le fait que ses ressortissants doivent se rendre à Vienne pour formuler une demande de visa et considère, par conséquent, l'ouverture d'un bureau des visas à Prague comme une avancée minimum.

3.3. **Groupe de travail d'experts Canada - République tchèque**

Un groupe de travail d'experts du Canada et de la République tchèque a été mis en place pour faire suite à l'engagement des deux pays de coopérer afin de résoudre les problèmes découlant du rétablissement de l'obligation de visa pour les ressortissants de la République tchèque. Suite à deux conférences téléphoniques, qui se sont déroulées les 20 et 27 août 2009, une délégation tchèque a rencontré les autorités canadiennes à Ottawa le 10 septembre 2009 pour aborder cette question et traiter des mesures à prendre. La Commission a participé à cette réunion.

Outre la question du rétablissement du visa et de la procédure d'attribution des visas pour les ressortissants tchèques, le Canada a expliqué sa procédure en vigueur en matière d'immigration et d'asile, et fourni des informations sur le multiculturalisme. La République tchèque a présenté sa législation et ses politiques en matière de protection des minorités en République tchèque. Il a été convenu d'organiser régulièrement de nouvelles réunions dans ce contexte.

4. **ÉVALUATION**

C'est la première fois qu'un pays tiers rétablit une obligation de visa pour des citoyens d'un État membre. Cette situation extrêmement regrettable doit prendre fin aussi rapidement que possible. Le Canada sait que la politique commune en matière de visas de l'Union européenne repose sur le principe de la réciprocité.

Il est très fâcheux, en particulier, que les ressortissants tchèques ne soient pas en mesure d'obtenir des visas à l'ambassade du Canada à Prague. La Commission reconnaît que le Canada propose auxdits ressortissants plusieurs moyens pour

¹⁰ European Union Minorities and Discrimination Survey, Data in focus report, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, avril 2009 (http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_ROMA_EN.pdf)

faciliter l'obtention de visas en République tchèque (voir le point 3.1.2 ci-dessus), mais elle lui demande néanmoins de revenir à la situation antérieure pour ce qui est de la délivrance des visas en réinstallant des services à cet effet en République tchèque.

La Commission accueille favorablement la volonté des deux parties de s'engager dans un dialogue, et encourage le Canada et la République tchèque à poursuivre leurs consultations dans le cadre de leur groupe d'experts conjoint afin de traiter tous les problèmes liés au rétablissement de l'obligation de visa. Elle demande par exemple au Canada de clarifier son régime d'asile et les infractions commises par des ressortissants tchèques à sa législation en matière d'immigration, et elle invite la République tchèque à mieux expliquer la mise en œuvre de ses programmes et politiques s'adressant aux minorités, et notamment à la communauté rom. La Commission demande au Canada d'exposer clairement les mesures qu'il compte prendre pour lever l'obligation de visa des ressortissants tchèques dans un avenir proche.

La Commission note que la République tchèque a décidé de demander des visas aux titulaires de passeports diplomatiques et de passeports de services canadiens. Si les mesures mentionnées dans les paragraphes précédents ne sont pas instaurées de façon satisfaisante d'ici la fin 2009, la Commission recommandera l'établissement ou le rétablissement d'une obligation de visa pour certaines catégories de citoyens canadiens (titulaires de passeports diplomatiques et de passeports de services).

5. CONCLUSION

Avec la décision du Canada et le rétablissement de l'obligation de visa pour les ressortissants de la République tchèque, c'est le premier revirement sur la réciprocité en matière de visas depuis l'introduction du nouveau mécanisme de réciprocité qu'il faut déplorer. Cette situation extrêmement regrettable doit prendre fin aussi vite que possible.

Bien que le Canada propose aux ressortissants tchèques plusieurs moyens pour faciliter l'obtention des visas, la Commission demande au Canada, en attendant que les ressortissants tchèques puissent à nouveau voyager sans visa, de revenir à la situation antérieure en ce qui concerne la délivrance des visas en réinstallant des bureaux à cet effet en République tchèque. La Commission encourage le Canada et la République tchèque à poursuivre leurs consultations dans le cadre du groupe de travail d'experts Canada - République tchèque afin de traiter tous les problèmes liés au rétablissement de l'obligation de visa, et offre à nouveau son entremise ainsi que sa participation à ces discussions. La Commission demande au Canada d'exposer clairement les mesures qu'il compte adopter pour lever l'obligation de visa des ressortissants tchèques dans un avenir proche. La Commission recommandera en outre l'établissement ou le rétablissement d'une obligation de visa pour certaines catégories de citoyens canadiens, sauf si le Canada adopte des mesures positives pour simplifier les formalités dont doivent s'acquitter les ressortissants tchèques désireux de se rendre au Canada et pour trouver une issue menant au rétablissement de la dispense de visa.