

La mise en oeuvre de Schengen : la délivrance des visas en Bulgarie

Elena Jileva

L'année 1989 a marqué la fin de l'interdiction de voyager à l'étranger imposée par le régime communiste des décennies durant aux citoyens bulgares. Depuis, néanmoins, l'obligation de visas pour entrer dans l'espace Schengen (et dans toute l'Union européenne) est progressivement devenue dans la société bulgare une question sensible et potentiellement explosive. En 1996, l'ancien Commissaire européen Hans van den Broek a affirmé que la question des visas ne devrait pas être « dramatisée » sur le plan politique. Quoi qu'il en soit, la question des visas a pris des proportions « dramatiques » en Bulgarie à cause des problèmes de délivrance et des obstacles que nombre de Bulgares rencontrent dans les différentes ambassades Schengen à Sofia. Les résultats de l'enquête ci-dessous montrent les différents obstacles auxquels les Bulgares doivent faire face dans leurs demandes de visas Schengen :

Les pratiques de délivrance des visas

Pratiques générales

En dépit du nombre relativement réduit de refus de visas, un éventail d'obstacles administratifs et logistiques prolonge de manière significative les procédures de délivrance des visas. Entre autres, ceci a pour effet de repousser les dates des voyages programmés par les demandeurs. La difficulté la plus communément rencontrée est de pouvoir entrer physiquement dans les ambassades Schengen et faire face à de longues périodes d'attente. Ainsi, le 14 juillet 1998, sur les trente personnes qui patientent devant l'ambassade d'Autriche, seules six ont réussi à déposer leur demande de visa. Elles étaient arrivées à 4h00 du matin devant les portes de l'Ambassade pour y attendre l'ouverture du service consulaire à 10h00 (heure de fermeture : 12h00). Un demandeur de visa m'a expliqué qu'en raison d'une erreur figurant sur son dossier, il était contraint de repousser son voyage d'affaires car il devait attendre à nouveau son tour pour pouvoir redéposer son dossier, cette fois correctement rempli. A l'ambassade d'Allemagne un système de numérotation a été introduit et beaucoup de personnes viennent plusieurs fois à l'ambassade pour vérifier l'avancement des numéros car cela dure parfois des semaines. Si le

demandeur manque son numéro, il est obligé de recommencer la procédure et d'attendre à nouveau. Les demandeurs se plaignent de ce que souvent personne ne répond au numéro de téléphone figurant sur le tableau d'affichage du consulat pour pouvoir obtenir les informations relatives aux visas (*Pari*, 15 juillet 1998). Le problème de l'entrée dans l'ambassade est d'autant plus difficile pour ceux qui n'habitent pas la capitale car ils sont parfois obligés de trouver où loger pour quelques jours ou de faire l'aller-retour entre l'ambassade et leur résidence avant que ne vienne leur tour.

Les longues périodes d'attente et l'absence de salles d'attente appropriées ont créé un sentiment croissant d'insatisfaction chez les Bulgares, en particulier durant les moments les plus froids de l'hiver ou les plus chauds de l'été. La question est devenue sujet de discussion au plus haut niveau politique. En juillet 1998, le ministre adjoint des Affaires étrangères, Madame Primatarova a demandé aux ambassadeurs de l'Union européenne que les ambassades construisent des salles d'attente afin de mettre un terme aux longues files d'attente dans les rues. Madame Primatarova a invité les ambassadeurs de l'Union européenne à discuter des possibilités d'extension des heures d'ouverture des consulats et de l'élargissement du personnel travaillant dans les sections consulaires des États de l'Union. Elle a aussi mis en avant la question de l'unification des conditions requises pour l'obtention du visa et demandé de plus amples clarifications en ce qui concerne les documents que les Bulgares sont sensés produire lors de leur demande (*Democratzia*, 18 juillet 1998).

Une autre cause de retardement des procédures provient du nombre d'heures d'ouverture insuffisant et du manque de moyens administratifs des consulats Schengen pour instruire les demandes de visas :

L'ambassade d'Espagne est ouverte les mercredi, jeudi et vendredi : de 9h00 à 10h30 pour le paiement des visas, de 10h30 à 11h00 pour les visas d'affaires, de 11h00 à midi pour les visas de tourisme, de midi à 13h00 pour les permis de travail, à 14h00 pour la légalisation des documents et à 15h00 pour le retrait des visas émis. L'information par téléphone sur les visas est disponible tous les jours de 8h00 à 9h30 et de 13h00 à 15h30.

Le consulat d'Allemagne est ouvert du lundi au jeudi de 8h15 à 11h30 et le vendredi de 8h15 à 10h30. Les visas peuvent être retirés de 14h00 à 15h30 sauf le vendredi, de 12h15 à 13h30 uniquement.

Le consulat de Belgique accepte les demandes de visas du lundi au jeudi de 10h00 à midi. Une information est disponible par téléphone du lundi au jeudi de 14h00 à 17h00.

En raison des capacités administratives limitées pour délivrer les visas Schengen dans les consulats, les requérants sont avertis de la nécessité de soumettre leur demande longtemps à l'avance. Ainsi au consulat d'Espagne, les délais impartis sont les suivants : pour les visas d'affaires, deux semaines avant le départ ; pour les séjours privés, trois semaines ; pour les voyages organisés, quatre semaines. Le consulat d'Autriche demande que les requérants déposent leur dossier deux semaines à l'avance. Le consulat de Belgique impose les délais les plus courts : cinq jours à l'avance. Le système de numérotation introduit à l'ambassade d'Allemagne ne mène pas à un traitement plus rapide. En fait, le requérant potentiel doit dans un premier temps se rendre au consulat dans la stricte plage de 7h30 à 8h00 ou de 11h45 à 12h20 afin de voir son passeport tamponné et d'obtenir le fameux numéro d'attente. Puis il revient régulièrement au consulat pour vérifier si son numéro est ou non sur le point d'être affiché. La longueur de la procédure de demande est d'autant plus prolongée qu'il faut faire traduire et légaliser les documents requis, alors que leur délivrance nécessite déjà une semaine pour les documents en bulgare et suppose des dépenses considérables en plus du paiement ultérieur du visa.

Documents requis pour la demande de visa

L'information relative aux conditions d'obtention des visas est dans la plupart des cas disponible sur des panneaux d'affichage disposés devant les ambassades - les demandeurs se devant de les recopier. Bien que les informations soient disponibles sur des feuilles volantes, celles-ci ne sont distribuées que sur demande. Quelques ambassades, comme celles d'Allemagne et de France, fournissent des informations relatives aux visas sur Internet. Les citoyens bulgares demandeurs de visas sont, de plus, gênés par la panoplie de documents exigés. Mais même dans le cas où le dossier de demande est complet, cela ne garantit nullement l'obtention du visa. La monnaie dans laquelle le paiement du visa s'effectue varie, elle aussi, d'une ambassade à l'autre. Certaines ambassades de l'Union (par exemple d'Espagne, d'Allemagne et d'Autriche) demandent que les visas soient payés soit dans leur propre monnaie (actuellement en euros), soit en dollars des États-Unis, mais n'acceptent pas la Leva bulgare. Enfin, les formulaires de demande disponibles dans les ambassades Schengen ne permettent pas aux requérants de compléter les documents dans la langue

bulgare (alors que l'Ambassade britannique utilise des formulaires de demande écrits en Bulgare bien que les demandeurs doivent toutefois remplir les documents en anglais).

Documents requis par le consulat d'Autriche :

- * un passeport valable encore trois mois après la date de délivrance du visa ;

les anciens (ou périmés) passeports internationaux, et si le demandeur n'en a pas, un certificat de la police attestant que l'individu ne possède pas un tel document (dans l'éventualité d'une perte ou d'un vol) ;

- * un original de la lettre d'invitation, certifiée par un notaire ;

- * un document indiquant les revenus de la personne invitante (daté de mois de 30 jours) ;

un document certifiant la superficie des locaux d'habitation de l'hôte (un contrat de location, ou un certificat de propriété) ;

une photocopie du passeport de l'invitant ; pour les non-Autrichiens, une copie du permis de séjour ;

pour les employés, une lettre de l'employeur autorisant l'employé à prendre un congé ;

pour les chefs d'entreprise, le certificat d'enregistrement de la compagnie ;

pour les étudiants, une lettre de leurs universités respectives les autorisant à s'absenter des cours. Dans l'intérêt du demandeur, il est vivement conseillé à l'étudiant de produire un document attestant des raisons de sa visite et de la date approximative de son retour ;

une assurance médicale valable dans tous les pays Schengen et prenant en charge des frais à hauteur de 300 000 Schillings ;

- * une photocopie de la carte d'identité avec le certificat de résidence ;

si le voyage d'affaires dure plus de 14 jours, indiquer la liste des rendez-vous professionnels ;

pour des visites de groupes, l'Ambassade accepte uniquement les demandes déposées par des agences de voyage reconnues et ayant un accord de coopération avec un organisateur autrichien. Dans tous les autres cas, les documents soumis doivent prouver de façon convaincante que la raison du voyage est le tourisme.

Documents requis par le consulat de Belgique :

un formulaire à remplir en anglais, en français, en néerlandais, en espagnol ou en allemand. Les demandes doivent être déposées au plus tard cinq jours avant le départ prévu ;

le passeport, valable au minimum trois mois après l'expiration du séjour demandé ;

un engagement de prise en charge, souscrit par un garant de nationalité belge ou une personne résidant en Belgique ;

une preuve récente de la solvabilité ou des revenus du garant ;

* un certificat de nationalité belge pour la garant (s'il est ressortissant belge) ou un certificat de résidence (s'il est étranger résidant en Belgique) ;

* une attestation délivrée par l'employeur de l'intéressé prouvant sa profession et ses fonctions et attestant qu'il (elle) peut bénéficier d'un congé pour la période de son voyage en Belgique (avec une traduction de ce document en français, en néerlandais, en allemand ou en anglais). Ou, le cas échéant, un certificat de travail ;

* une copie du carnet de travail et sa traduction.

Documents exigés par le consulat d'Espagne :

les photocopies de visas précédents ;

une assurance médicale couvrant les dépenses à hauteur de US\$ 4 000. Cette assurance n'est acceptée que si elle est émise par certaines compagnies d'assurance, dont la liste est affichée dans la salle d'attente de l'ambassade ;

un certificat de la Chambre de commerce de la ville dans laquelle l'entreprise espagnole est inscrite ;

le certificat officiel d'enregistrement de l'entreprise bulgare ;

l'original de la lettre de la compagnie bulgare certifiant que l'employé est envoyé en voyaged'affaires (tamponnée et signée) ;

la dernière déclaration d'impôts sur le revenu présenté par le demandeur ;

* un certificat bancaire indiquant les mouvements d'argent des comptes du demandeur pour les six derniers mois ;

* la réservation du billet d'avion ;

Pour les visites privées :

* le permis de séjour, une réservation d'avion, un contrat de travail, les derniers bulletins de salaire et un certificat bancaire indiquant les mouvements d'argent des comptes du demandeur pour les six derniers mois.

Documents exigés par le consulat de France :

Pour être recevable, le dossier doit comporter l'ensemble des pièces requises (originaux et photocopies). Des documents complémentaires peuvent, le cas échéant, être demandés. La comparution personnelle est obligatoire lors du dépôt de dossier. Il est rappelé que la présentation d'un dossier complet n'entraîne pas obligatoirement la délivrance du visa ;

Pour un voyaged'affaires :

un formulaire de demande de visa de court séjour dûment renseigné ;

une copie de la page du passeport indiquant l'identité du titulaire ;

les justificatifs de la situation socioprofessionnelle : ordre de mission ou carte professionnelle ; ou si le demandeur est propriétaire d'une société, son enregistrement ;

* une lettre d'invitation nominative des entreprises françaises visitées ;

le titre de transport ou sa réservation ;

- * une assurance médicale et rapatriement (couverture à hauteur de US\$ 4 000) ;

Pour une visite privée :

un formulaire de demande de visa de court séjour dûment renseigné ;

- * une copie de la page du passeport indiquant l'identité du titulaire ;

les justificatifs de situation professionnelle : attestation de l'employeur ; ou si le demandeur est propriétaire d'une société, son enregistrement ;

- * un justificatif d'hébergement : l'original d'une attestation d'accueil (document officiel disponible en mairie, dans les commissariats de police et les brigades de gendarmerie, établi par l'hébergeant), ou une réservation ferme d'hôtel, ou tout document justifiant de la possession ou de la location d'un logement (titre de propriété, bail de location...) ;

- * des justificatifs de moyens d'existence pour la durée du séjour sur la base de l'équivalent de 23 euros par jour : devises ou chèques de voyage ou carte bancaire internationale ou relevé ou attestation bancaire, ou prise en charge par la famille d'accueil avec des justificatifs de ressources (établie sur papier libre) ;

le titre de transport ou sa réservation, ou en cas de voyage par automobile, une assurance internationale (carte verte) ;

- * une assurance médicale et rapatriement (couverture pour US\$ 4 000).

Contrôles des demandeurs et refus de visas

Selon le consul d'Allemagne à Sofia, lui et ses collègues de la zone Schengen se rencontrent deux à quatre fois par an, et tous les mois des informations statistiques relatives aux demandes de visa et aux cas de refus sont échangées. Des liens informels sont aussi établis sur une base bilatérale et multilatérale. Selon le Premier Secrétaire à l'Ambassade des Pays-Bas, les ambassades des États Schengen discutent de la mise en place des règlements concernant la délivrance des visas. Les Instructions Consulaires Communes stipulent qu'un individu se voit refuser un visa si son nom figure sur la liste du Système d'Information Schengen (SIS). Les ambassades des États

Schengen à Sofia disposent de différents moyens pour recevoir les mises à jour du SIS. Ainsi, à l'ambassade d'Autriche, l'information est obtenue via un CD-ROM envoyé toutes les semaines par les autorités autrichiennes, mais sans lien direct avec le ministère autrichien de l'Intérieur. L'Ambassade de France, quant à elle, utilise le lien direct qu'elle entretient avec le bureau central du SIS à Strasbourg.

L'autorité ultime en matière de délivrance de visas varie selon les ambassades des États Schengen. Dans les cas de la France, de l'Allemagne et de l'Autriche, les décisions sont prises par les consulats à Sofia. Dans certains cas, les demandes de visa au consulat de Belgique sont envoyées aux autorités belges pour contrôle. Lorsqu'il a été demandé au consul d'Allemagne quelles réglementations de délivrance et de refus de visas étaient appliquées, il m'a répondu qu'il se référait aux Instructions Communes Schengen relatives aux visas (98) 180 du 26 avril 1999 ainsi qu'à la loi allemande. Le consul belge m'a indiqué qu'il suivait les Instructions Communes Schengen, les instructions du Benelux et la loi belge. Le consul autrichien a indiqué qu'en certaines occasions, les fonctionnaires du consulat appelaient les entreprises chez lesquelles les demandeurs affirmaient être employés, pour demander si effectivement ces individus y travaillaient. Au consulat de Belgique, seules les compagnies belges reconnues en Bulgarie peuvent demander des visas pour leurs employés bulgares grâce à des Protocoles.

Plus communément, un visa est refusé sur la base de documents insuffisants. A l'ambassade d'Allemagne, lorsqu'un visa est refusé, le consulat est obligé de donner les raisons pour lesquelles le visa n'a pas été émis. Si un recours est adressé au consulat par écrit, le consulat peut reconsidérer sa décision ou maintenir son refus. Le consul français a indiqué qu'il n'avait aucune obligation de motiver le refus. Le consul d'Autriche quant à lui joint au passeport une lettre expliquant les motifs du refus de délivrance du visa.

Expériences individuelles

Au consulat d'Autriche en décembre 2000 :

Madame Iskra Ivanova a fait la demande d'un visa Schengen à la fin du mois de décembre 2000 afin de passer le réveillon à Vienne. Elle a réservé une chambre d'hôtel et un billet d'avion par l'entremise de l'agence de voyage Dantea. Dans son dossier de demande, elle a joint au service consulaire autrichien les documents suivants :

un document de la Reiffeisen Bank estimant ses avoirs à US\$ 12 000 ;

les réservations de sa chambre d'hôtel et de son billet d'avion ;

un certificat d'assurance médicale de son employeur déclarant que Madame Ivanova travaille au bureau de Sofia de la compagnie américaine International Executive Service Corps depuis 1997, et que son séjour en Autriche sera pris sur ses congés payés ;

· un nouveau passeport valable.

Deux jours plus tard, Madame Ivanova se voit refuser son visa et adresser une lettre motivant le refus de visa par l'absence du paiement de sa chambre d'hôtel. Madame Ivanova n'a pas fait appel.

Au consulat d'Italie en décembre 2000 (les noms sont tenus secrets) :

Un citoyen italien a invité sa petite amie bulgare, qu'il fréquente depuis deux ans, à passer les fêtes de Noël de l'an 2000 en Italie. Le couple est allé à l'ambassade d'Italie à Sofia pour y déposer à la fois la lettre d'invitation du citoyen italien ainsi que l'original du contrat de travail de la requérante bulgare, qui est une employée de la centrale de Kremikovtzi. Son contrat a été traduit en italien et légalisé par le ministère des Affaires étrangères, comme demandé. Le fonctionnaire des visas a refusé de prendre le dossier de demande au motif que son dossier ne serait pas instruit tant que son contrat de travail ne serait pas signé devant notaire. La citoyenne bulgare n'a pas pu présenter le document requis à temps et par conséquent son voyage en Italie a été reporté au début de l'année 2001.

Au consulat de France en novembre 1996 :

Madame R.G., âgée de 27 ans, diplômée de l'université de Cambridge a fait la demande d'un visa Schengen à l'ambassade de France à Londres en novembre 1996 afin de rendre visite à son mari du 15 au 20 décembre. Son mari est lui aussi Bulgare et étudie en France. Selon les instructions données au consulat, le demandeur de visa doit produire une réservation de chambre d'hôtel, ou une réservation de billet d'avion ou encore un extrait de compte bancaire ainsi qu'une lettre d'embauche, une attestation de bourse, une assurance médicale et une invitation faite par son mari. Madame G. a présenté les documents nécessaires comprenant en plus de la réservation de sa chambre d'hôtel, un reçu pour les nuitées payées à l'avance, ainsi que

la réservation de son voyage retour. L'agent consulaire a estimé les documents insuffisants et a demandé à Madame G. de montrer sa carte de crédit. Malheureusement, elle ne disposait que d'une carte de retrait. Tous ces éléments n'étaient toutefois pas suffisants et Madame G. a dû retourner à Cambridge pour y retirer un certificat de sa banque, revenir à Londres quelques jours plus tard et recommencer toute la procédure.

Au consulat d'Italie en octobre 1998 :

Anelia Baklova, journaliste au quotidien *Sega* s'est vue refuser un visa pour l'Italie et n'a pu rejoindre la délégation de presse accompagnant le ministre du Commerce et du Tourisme Valentin Vassilev dans son voyage officiel en Italie du 14 au 16 octobre 1998. Le journal *Sega* a demandé à l'ambassadeur d'Italie une explication officielle qui a été publiée dans le quotidien. La raison du refus est basée sur l'article 5 de la Convention d'application Schengen du 19 juillet 1990, c'est-à-dire une menace à la sécurité nationale d'un pays Schengen. Le nom de Madame Baklova figurait sur la liste du SIS, mais ce nom n'avait pas été introduit par l'Italie. L'ambassadeur Troise a fait savoir qu'il ignorait pour quelle raison un autre État Schengen avait donné un avis négatif à l'encontre de Madame Baklova, mais en raison du droit international, il se devait d'agir en conformité avec le SIS. Compte tenu d'un délai trop court, l'ambassade d'Italie n'a pas été en mesure de demander aux autorités italiennes une permission spéciale pour la journaliste afin de rejoindre la délégation officielle en Italie.

Au consulat d'Italie en novembre 1999 :

Teodora Dimitrova est chef du chœur féminin *Te Deum Adoramus*. Elle est diplômée de l'Académie de Musique de Bulgarie. Elle est experte au Centre National de la Danse et de la Musique au ministère de la Culture. Le chœur a été invité à participer au festival de Noël 1999 par l'association Corrale Amici della Musica. L'invitation lui a été adressée trois semaines avant la visite programmée. Les membres du chœur ont obtenu les instructions écrites et les formulaires par l'ambassade d'Italie et dix jours avant leur départ déposèrent leurs dossiers de demande de visa comprenant les imprimés, la lettre d'invitation, la liste des participants, la confirmation des hôtes italiens, un certificat de travail pour chacun des choristes (traduit et légalisé), des cartes vertes pour pouvoir voyager en Italie, plus une lettre de recommandation du ministère bulgare de la Culture. Les dix membres du chœur se sont rendus au consulat d'Italie et ont attendu plus de quatre heures que leur nom soit appelé. Les agents consulaires ont

questionné chacun des choristes. Puis il leur a été demandé les contrats de travail des chauffeurs de bus (traduits et légalisés) et les passeports leur ont été retournés. Trois jours plus tard les documents nécessaires des chauffeurs étaient présentés. Puis les agents consulaires ont demandé des garanties financières aux choristes. Teodora Dimitrova a tenté d'expliquer que la plupart des choristes étaient étudiants et n'avaient pas, par conséquent, de comptes en banque. Les autorités italiennes ont ensuite demandé une preuve des statuts de l'association italienne qui garantissait dans la lettre d'invitation couvrir les dépenses des Bulgares. Teodora Dimitrova a dû ainsi contacter l'association en Italie et a demandé que celle-ci envoie un fax à l'ambassade d'Italie. En fin de compte, trois jours avant le départ, les dossiers de demande ont été acceptés par l'agent consulaire qui a alors fixé un jour et une heure pour que chacun vienne retirer en personne son visa, ajoutant toutefois que d'autres entretiens devaient être menés par son supérieur hiérarchique, à qui reviendrait la décision finale de délivrer les visas. Le dernier jour avant le départ, les dix choristes sont arrivés au consulat au petit matin pour finalement voir leur tour venir à midi. Puis les agents italiens ont demandé à entendre chanter le chœur pour en vérifier sa qualité. Après cela les choristes ont pu quitter l'ambassade et deux heures plus tard Teodora Dimitrova a pu retirer les passeports munis des visas. Madame Dimitrova a déclaré que cette expérience humiliante et l'incertitude du résultat avaient sérieusement affecté la qualité des répétitions et des trois concerts donnés. Madame Dimitrova a exprimé l'opinion de beaucoup de ses collègues bulgares, qui sont eux aussi passés au travers d'expériences humiliantes et se sont par conséquent retrouvés désavantagés par rapport à d'autres participants à des festivals internationaux.

Les réactions publiques aux pratiques de délivrance des visas Schengen

Les problèmes rencontrés par beaucoup de ressortissants demandeurs de visas ont rendu d'autant plus difficile la tâche du gouvernement bulgare au moment de justifier son orientation pro-européenne et d'utiliser la carotte d'une future adhésion à l'Union européenne pour pouvoir continuer à introduire des réformes, parfois délicates, et respecter ainsi les objectifs fixés par l'UE. Les conditions requises pour l'obtention d'un visa Schengen élèvent des barrières physiques, psychologiques, économiques et culturelles entre l'Union et les Bulgares.

Les effets sur l'économie sont résumés dans un rapport paru à l'occasion d'une rencontre entre le Vice Premier ministre Peter Jotev et les représentants du monde des affaires, le 30 octobre 2000. La discussion a été initiée par la Chambre bulgare de commerce et d'industrie (BCCI), et l'Association industrielle bulgare (BIA) et visait à prendre des mesures urgentes pour retirer la Bulgarie de la liste des pays soumis aux visas Schengen. *« Le problème des visas alourdit financièrement les affaires de 10 à 30% »* selon le président de la BCCI Bojidar Bojinov. Il a précisé que le problème concernait aussi les investisseurs étrangers en Bulgarie, puisqu'ils ont des difficultés à obtenir des visas pour faire venir chez eux leurs collaborateurs bulgares. La Chambre de commerce était sur le point d'insister auprès de la plus grande organisation de Chambres d'Europe, Eurochambres pour l'aider sur ce problème de visas. La BIA était aussi prête à présenter cette question devant la Fédération industrielle européenne. Une réunion était même envisagée entre le monde des affaires et tous les ambassadeurs des États Schengen présents en Bulgarie. Bojinov a déclaré : *« Notre commerce avec l'Union européenne avant l'introduction des restrictions Schengen avoisinait les 11%, il a cru à près de 60%. Nous tentons de réaliser une croissance économique par nous-mêmes. Puisqu'on ne nous aide pas de l'étranger, au moins qu'on ne nous en empêche pas. La barrière Schengen a fourni les conditions idéales pour un développement de la corruption. Il y avait effectivement deux poids, deux mesures : d'un côté, une fuite des cerveaux et de l'autre, pas de restriction pour les étrangers à venir chez nous »*. *« Nous sommes la salle d'attente de l'Union européenne et il semblerait que physiquement nous n'y soyons pas voulus. C'est pour cela que je prends la défense du monde des affaires et de ses exigences »* ajoutait Jotev. Le gouvernement bulgare a même lié la question des visas à sa participation au Pacte de stabilité ou à la réintroduction des visas pour les ressortissants de l'Union européenne désireux de se rendre en Bulgarie (BFIA, 30 octobre 2000).

L'Union européenne a été lente à se rendre compte des conséquences négatives que pourraient engendrer un maintien du régime des visas sur la situation politique du pays et la menace de l'émergence de tendances nationalistes. A la réunion ordinaire du 20 novembre 2000, les ministres des Affaires étrangères de l'Union qui débattaient de l'élargissement ont discuté de la question du retrait de la Bulgarie de la liste des pays soumis à visas. La question a été soulevée par le Commissaire Günter Verheugen, en charge de l'élargissement. Il a déclaré aux ministres des Affaires étrangères des Quinze que la question était autant technique que politique et devait être résolue de façon appropriée. Son point de vue était d'ailleurs soutenu par les

représentants de la Suède et de l'Allemagne. Le ministre des Affaires étrangères allemand Joschka Fischer a déclaré qu'en refusant de prendre une décision favorable au retrait des visas pour les ressortissants bulgares, l'Union européenne risquait de perdre un pays pro-européen et de déclencher des attitudes anti-européennes en Bulgarie.

Les ministres des Affaires étrangères ont alors décidé d'envoyer un message au Conseil dit Justice et Affaires intérieures (JAI) le pressant de trouver une solution adéquate. Le message dit que la nature délicate de la question pourrait avoir des conséquences de déstabilisation politique d'un gouvernement bulgare pro-européen et faire naître beaucoup de scepticisme dans le pays. Quand la décision du Conseil JAI a finalement été prise en décembre 2000, son effet positif ne s'est pas seulement fait sentir sur la perspective de voyager librement, mais de façon plus importante, elle a renforcé la confiance des Bulgares en leurs institutions et a donné un coup de fouet au gouvernement bulgare pour poursuivre ses efforts en vue d'une accession à l'Union européenne.

Des enquêtes d'opinion menées en Bulgarie en novembre 2000, juste avant la décision sur les visas, ont montré que 94% des Bulgares accordaient à la question des visas la priorité pour l'année 2000. Puis une enquête menée à la fin de l'an 2000 a montré que le retrait de la Bulgarie de la liste des pays soumis aux visas Schengen a été considéré comme le troisième événement le plus important du XXème siècle. Le premier revenant à la fin du communisme et à la chute du régime totalitaire pour 53,4% des Bulgares - selon une enquête générale et représentative menée en décembre 2000 par le Centre national de l'opinion publique (NPOC) faite sur la base de 1257 personnes interrogées. La prise de pouvoir par les communistes le 9 septembre 1944 étant l'événement principal pour 24,5% de la population. Le troisième événement le plus important étant le retrait de la Bulgarie de la liste noire, pour 16,7% de personnes interrogées. Les plus jeunes, en particulier, ont d'ailleurs affirmé que la fin du communisme et le retrait de la liste noire des visas étaient les deux événements clé du XXème siècle (*Bulgaria Economic Forum*, 2 janvier 2001).

L'importance historique de la décision prise par le Conseil JAI a été soulignée par le Président bulgare Stoyanov dans son adresse devant le Parlement en décembre 2000. Il a affirmé que pour le peuple bulgare la chute réelle du Mur de Berlin s'était opérée le 1er décembre 2000. En s'adressant à la nation lors du sommet de l'Union à Nice, le Premier ministre bulgare Ivan Kostov a déclaré que la décision du

conseil JAI sur le retrait sans condition de l'obligation de visa pour les Bulgares « *nous a redonné confiance en nous et nous a restauré dans notre dignité* ». Selon lui, le retrait des visas ne peut que conduire les activités civiques, culturelles et sociales vers l'Union européenne (*Bulgarian Foreign Investment Agency*, 13 décembre 2000). Et selon les enquêtes d'opinion du NPOC, même les Bulgares qui n'ont jamais quitté leur pays se sentent personnellement impliqués dans cette question. En effet, les Bulgares estiment que le chômage et les bas salaires posent des problèmes toujours plus grands mais que leur solution est placée dans une perspective à long terme. Alors qu'au contraire, la solution au problème des visas est considérée comme un objectif plus concret et immédiat (*BTA*, 30 novembre 2000).

Le régime sans visa

Le 15 mars 2001, le Conseil JAI de l'Union européenne a adopté le Règlement 539 selon lequel à partir du 10 avril 2001 les citoyens bulgares seront autorisés à entrer pour un court séjour dans l'espace Schengen sans visa. Pour marquer ce moment, le 10 avril 2001 le ministre bulgare des Affaires étrangères, accompagné d'étudiants de la faculté des études européennes de l'Université de Sofia, a franchi la frontière avec la Grèce. Il s'agissait là des premiers ressortissants bulgares à franchir librement la frontière avec l'Europe occidentale depuis la fin de la Seconde guerre mondiale et onze ans après la chute du Mur de Berlin.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer les conséquences d'un régime libre de tout visa entre la Bulgarie et les États Schengen, la crainte de voir de nombreux Bulgares quitter leur pays ne s'est pas réalisée. Tout d'abord, sur une population de 8 millions d'habitants, seuls 1,75 million ont un passeport. La levée de l'obligation de visa ne garantit pas l'entrée des citoyens bulgares sur le territoire Schengen puisque les strictes conditions d'entrée demeurent en vigueur et que, selon le chef des affaires consulaires du ministère bulgare des Affaires étrangères Stefanov, les États Schengen exerceront un contrôle sévère sur l'entrée des citoyens bulgares sur le territoire Schengen dans les premiers mois suivants l'introduction du nouveau régime sans visa (*Mediapool*, 10 avril 2001). Le ministère des Affaires étrangères comme le ministère de l'Intérieur ont pris des mesures pour informer les ressortissants bulgares sur le nouveau régime sans visa.

Le ministère des Affaires étrangères a envoyé une enquête officielle au secrétariat Schengen à propos des conditions d'entrée et n'a reçu de réponse qu'une semaine avant l'entrée en vigueur du Règlement 539.

La réponse officielle n'a pas spécifié de condition concrète qui soit valide sur toute la zone Schengen. L'entrée des Bulgares sera ainsi placée à la discrétion des agents des douanes, qui pourraient soit exiger une masse de documents (invitation, réservation de chambre d'hôtel, billet retour, assurance, moyens financiers...) soit simplement vérifier le passeport du citoyen bulgare.

Le ministère des Affaires étrangères a souligné que chaque État Schengen est en droit de modifier les conditions d'entrée sur son sol sans en informer le ministère bulgare des Affaires étrangères. Les conditions d'un État à l'autre varient sensiblement : entre l'exact montant d'argent par jour en fonction du nombre de personnes dépendantes, le but de la visite, etc. (Italie, Grèce, Portugal) et un montant non spécifié (Autriche, Suède). Par exemple, l'Italie exige qu'un individu désirant y passer de un à cinq jours doive disposer au minimum de 522 000 liras (269,6 euros). En Italie comme en France, au-delà de cinq jours, l'individu doit s'inscrire au bureau local des étrangers. Tous les pays exigent un billet retour ou son équivalent en argent. L'Allemagne ajoute que les conditions énumérées ne sont pas définitives et que les fonctionnaires peuvent demander des documents complémentaires (au ministère bulgare des Affaires étrangères au www.mfa.bg).

Après le retrait de l'obligation de visa, les Bulgares ont eu quelques difficultés, en particulier pour entrer en Grèce, le seul État Schengen ayant une frontière commune avec la Bulgarie. Ainsi que cela a été rapporté dans le journal *Standart* plus de 60 bulgares se sont vus refuser l'entrée sur le sol grec les deux premiers jours suivant la fin de l'obligation de visa. Sans aucune explication des autorités grecques, les Bulgares ont dû rebrousser chemin, en dépit de leur passeport valable et de la somme de 5000 drachmes par jour (16 euros). La plupart de ceux qui se sont vus refuser l'entrée en Grèce ont porté plainte au ministère des Affaires étrangères contre le commandant du poste de contrôle de Koulata. Certains voyageurs qui tentaient de franchir la frontière au poste de Promahon ont dit que les autorités locales ont déclaré que tous les Bulgares, en dépit de leur souhait, ne pouvaient visiter la Grèce (*Standartnews*, 13 avril 2001).

Le correspondant du quotidien *Dnevnik* a rapporté que selon le commandant du poste de contrôle d'Ormenion, Georgios Andonis, l'absence de réservation d'hôtel est la raison principale motivant le refus d'entrée. Vingt-six Bulgares n'ont pu entrer en Grèce au motif qu'ils ne disposaient pas de lettres d'invitation certifiées et 14 parce

qu'ils n'avaient pas de moyens financiers suffisants (*Dnevnik*, 26 avril 2001).

Voici une nouvelle condition pour ceux qui sont habitués à traverser la frontière à ce poste. A partir du 10 avril 2001 les agents des douanes ont insisté sur le permis de conduire international. Toutefois, suite à l'attention portée à cette question par les médias bulgares, cette condition a été abolie. Le consul général grec à Plovdiv a déclaré que « *cette [condition] était une décision prise par les douaniers eux-mêmes et [qu']il a été mis un terme à ces mauvaises pratiques* ». La question avait été soulevée après que l'Union des automobilistes bulgares ait délivré plus de 300 permis de conduire internationaux rien que durant les deux semaines suivant le 10 avril 2000 (*Standartnews*, 24 avril 2001).

Le premier problème recensé concernant les Bulgares au lendemain de la levée de l'obligation de visa a eu lieu à la frontière slovène. Là des bus chargés d'athlètes bulgares ont été arrêtés à la frontière entre la Croatie et la Slovénie parce que les passagers n'avaient pas de visas pour l'Italie, leur pays de destination. Après d'urgents conciliabules entre les ministères des Affaires étrangères bulgare et slovène, les passagers ont pu passer la frontière. Il s'avéra que les autorités slovènes n'avaient pas été informées de la levée de l'obligation de visa pour les Bulgares. Le ministère slovène des Affaires étrangères a présenté ses excuses pour ce malentendu auprès de quelque deux cents touristes bulgares (*Standartnews*, 27 avril 2001).

Cette analyse sur le cas spécifique de la Bulgarie montre tout l'intérêt de suivre au plus près les pratiques pour percevoir que l'arbitraire est rarement là où on l'attend, que l'excès de zèle bon enfant est parfois signe d'incompréhensions majeures sur les objectifs à long terme qui sont poursuivis et sur le fait que ce sont plus des effets de système que des actes de bonne ou de mauvaise volonté. Les individus qui ont un visa à obtenir perçoivent ceci comme une course d'obstacles souvent injuste car à handicaps dès lors qu'on favorise les plus riches et pénalise les plus pauvres. Ils ont tendance aussi à surinterpréter certaines décisions en y voyant des formes de racisme alors qu'elles s'expliquent autrement mais sans clarté, sans transparence et sans qu'ils puissent intervenir. C'est pourquoi la question des recours est aussi centrale. C'est elle qui assure *in fine* une certaine équité.