

## I. Edito

### **Le nouveau « système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages » ou la mort déguisée des exemptions de visas ?**

*Un nouveau règlement européen prévoit la mise en place d'un « Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages », ci-après ETIAS, qui obligera désormais les voyageurs ressortissants de pays tiers à l'UE jusqu'ici exemptés de visas, à obtenir une autorisation de voyage avant de se rendre dans l'espace Schengen.*

*Cette autorisation de voyage, délivrée grâce à un algorithme et en comparant les données déjà existantes dans les autres bases de données européennes, aura pour but de lutter contre tout risque potentiel de sécurité, d'immigration clandestine ou d'épidémie élevé. L'utilité même d'un tel système autant que son efficacité sont cependant loin d'être garanties et ne justifient en aucun cas l'introduction d'une nouvelle condition d'entrée, vidant de son sens le principe même des exemptions de visas sans pour autant l'avouer.*

Le 12 septembre 2018, le Parlement européen et le Conseil de l'Union Européenne ont adopté un règlement portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)<sup>1</sup>, qui établit un nouveau système d'information centralisé pour les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa<sup>2</sup> qui veulent se rendre dans l'espace Schengen. Et ce, dans le but de déceler tout risque potentiel de sécurité, d'immigration illégale ou de d'épidémie élevé. Désormais, leur entrée dans l'espace Schengen sera conditionnée par l'obtention préalable d'une autorisation de voyage via le système ETIAS. Ce système a pour but affiché de palier aux lacunes de l'absence d'informations à grande échelle concernant les voyageurs exemptés de visas qui entrent dans l'espace Schengen et qui demeurent jusqu'à ce jour, les derniers voyageurs à ne pas faire l'objet d'un contrôle. L'idée théorique est de diminuer le nombre de refus de pénétrer dans l'espace Schengen au moment du franchissement de la frontière extérieure<sup>3</sup>. Le législateur européen le veut également comme un système simple, facile et rapide qui devrait, selon le rapport de la Commission, conduire dans 95% des cas à une réponse positive en quelques minutes<sup>4</sup>. Pour les autres cas ou des recherches complémentaires sont nécessaires, une réponse devrait être délivrée dans un délai de 72 heures ; c'est du moins la théorie.

Les enjeux de ce nouveau système d'information qui concerna près de 30 millions de demandes par an<sup>5</sup> sont considérables et il y a dès lors lieu de s'interroger sur l'intérêt de créer une nouvelle condition d'entrée et finalement un visa qui n'en a pas le nom pour les ressortissants exemptés de visas<sup>6</sup>.

#### **Une nouvelle condition d'entrée : la possession d'une autorisation de voyage préalable**

Le règlement prévoit la création d'un système d'information à grande échelle, composé du système d'information ETIAS, de l'unité centrale ETIAS et des unités nationales ETIAS, qui permettra de statuer sur les demandes d'autorisation de voyage de ressortissants de pays tiers normalement exemptés de visas. Cette autorisation constituera **une nouvelle condition d'entrée** sur le territoire des Etats membres<sup>7</sup>.

1 Règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n°1077/2011, (UE) n°515/2014, (UE) 2016/399, (UE)2016/1624 et (UE) 2017/2226

2 Il existe 2 listes de pays pour accéder à l'Espace Schengen pour des courts séjours (3 mois): la liste de ceux qui doivent obtenir un visa auprès des autorités consulaires et la liste de ceux qui en sont exemptés. Pour la Liste des pays exemptés de visas : [https://sif-gid.ibz.be/FR/sans\\_obligat\\_type\\_c.aspx](https://sif-gid.ibz.be/FR/sans_obligat_type_c.aspx)

3 Les ressortissants dispensés de visas font l'objet d'un contrôle à la frontière sur le respect des conditions d'entrée et ils peuvent se voir refuser l'accès à l'espace Schengen si toutes les conditions ne sont pas remplies, à savoir : passeport en cours de validité, pouvoir justifier de l'objet de leur voyage, les moyens de subsistance suffisants pour la durée du séjour, ne pas être signalé aux fins de non-admission dans l'espace Schengen, ne pas être considéré comme une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres.

4 Commission européenne, Rapport Final « Feasibility Study for a European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) » 16 novembre 2016

5 Ibid 4

6 D'autant qu'il y a eu un revirement d'analyse. Une première étude de la commission européenne sur la faisabilité et l'utilité d'un tel projet avait conclu en 2011 que les conditions n'étaient pas réunies pour mettre en place un tel système, notamment pour des raisons techniques, politiques et juridiques. En 2016, un nouveau rapport sur la faisabilité d'un tel système a cette fois conclu à l'inverse. Voir en ce sens Ibid 4

7 L'article 6(1) du Code 127 des frontières Schengen sera modifié en y insérant une nouvelle condition à la liste des conditions d'entrées prévues pour les ressortissants des pays-tiers.

Près d'un an après la création de « l'Entry-Exit System<sup>8</sup> », 4<sup>ème</sup> système d'information à grande échelle dans le cadre du contrôle des frontières de l'Union Européenne et qui avait suscité de nombreuses critiques, les mêmes critiques peuvent s'appliquer au système ETIAS<sup>9</sup>.

Ainsi, pour vérifier les informations renseignées en ligne par le demandeur, ETIAS consultera d'autres systèmes d'information de l'UE contenant notamment des données sécuritaires tels qu'Europol, SIS, VIS, EES et Eurodac, mais également les bases de données d'Interpol SLTD et TDAWN<sup>10</sup>, et délivrera des autorisations de voyage lorsque la consultation des bases de données n'ont donné lieu à aucune concordance ou qu'aucun approfondissement n'est nécessaire.

Concrètement, le voyageur ressortissant d'un pays tiers exempté de visa souhaitant se rendre dans l'espace Schengen, devra au préalable obtenir une autorisation de voyage via un formulaire en ligne, dans un délai suffisant avant tout voyage envisagé<sup>11</sup>. Il devra alors communiquer toute une série de données type à caractère personnel<sup>12</sup>. Le demandeur devra également sélectionner ensuite sa profession actuelle dans une liste d'emplois proposés – Cette information sur la situation professionnelle peut soulever des questions sur l'intention réelle du législateur européen puisque le demandeur y aura déjà répondu le formulaire. Dès lors, on peut craindre que si une personne indique n'avoir pas d'emploi, elle ne se voie pas délivrer l'autorisation de voyage demandée en raison du risque imputé d'immigration clandestine. Par ailleurs, le demandeur devra indiquer s'il a été condamné pour des infractions pénales mentionnées dans l'annexe du Règlement au cours des 10 années précédentes ou dans le cas d'une infraction terroriste - au cours des 20 années précédentes. Vous connaissiez la double peine<sup>13</sup>, voici venu le temps de la triple peine ! En effet, il faut craindre qu'une personne ayant été condamnée pénalement en Europe et qui s'est en plus vue délivrer une interdiction d'entrée valable, ne puisse plus entrer dans l'Espace Schengen alors même que son interdiction d'entrée sur le territoire ne l'y empêcherait plus.

De plus, le demandeur devra également préciser s'il a séjourné dans un pays en guerre ou de conflit particulier au cours des 10 années précédentes en précisant les raisons de son séjour. Le risque ici est que les personnes qui seraient considérées par les autorités comme demandeurs de protection internationale potentiels, se voient refuser des autorisations de voyage pour ce seul motif contrairement aux principes de la Convention de Genève.

Enfin, le demandeur devra préciser s'il a fait l'objet d'un ordre de quitter le territoire d'un État membre ou s'il a fait l'objet d'une décision de retour au cours des 10 dernières années. Le principe est critiquable en soi mais en plus, en pratique, cela empêchera une personne qui a fait l'objet d'un précédent ordre de quitter le territoire en Belgique par exemple ou qui a dépassé la durée autorisée de son précédent séjour<sup>14</sup> dans l'espace Schengen, d'y revenir avant 10 ans alors même qu'elle n'aura pas nécessairement fait l'objet d'une interdiction d'entrée.

---

8 Entry Exit System EES est une base de données biométriques qui permet d'enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée des ressortissants non européens qui franchissent les frontières des États membres de l'UE. Elle sera mise en place en 2020.

9 Pour ces critiques, lire : Newsletter ADDE n°137, Décembre 2017, édito « Le Nouveau « Entry-Exit system », la Saga Big Brother Continue » Gaëlle Aussems.

10 Europol (Office européen de police), SIS II (système d'information Schengen qui permet aux États membres d'obtenir des informations relatives à des signalements aux fins de non-admission ou d'interdiction de séjour des ressortissants de pays tiers.), VIS (système d'information pour les visas), EES (Entry Exit System) et Eurodac (base de données biométriques des demandeurs d'asile). Bases de données d'Interpol SLTD (Stolen and Lost Travel Documents) et TDAWN (Travel Documents associated with notice d'interpol : pour les personnes suspectées de terrorisme) .

11 Article 15 Règlement UE.

12 Article 17 Règlement UE : Noms, prénoms, date et lieu de naissance, sexe, nationalité, noms et prénoms des parents du demandeur, numéro et type de document de voyage, adresse du domicile, adresse électronique et téléphone, études, profession actuelle, l'État membre du séjour envisagé, pour les mineurs des infos sur le représentant légal, pour les membres de famille des informations sur les membres qu'ils rejoignent.

13 La double peine est une condamnation pénale suivie d'un retrait de séjour et d'une expulsion.

14 Ibid 4 : Le groupe cible En 2015: 67 316 cas de dépassement de séjour ont été détectés à la sortie du territoire Schengen.

Pour délivrer ou non les autorisations de voyage, un fonctionnement en cascade en trois étapes sera mis en place<sup>15</sup>. Après la décision, les demandeurs recevront une réponse par courriel, assortie d'une autorisation de voyage valable ou d'une justification du refus.

### Un visa qui n'en a pas le nom

Comme vous l'aurez compris, cette demande d'autorisation de voyage n'est en réalité, ni plus ni moins, qu'une demande de visa déguisée. La définition juridique du visa n'est autre que « *l'autorisation accordée par un État membre en vue, du transit ou du séjour prévu sur le territoire des États membres...*<sup>16</sup> ». Il est dès lors des plus étonnants que la Commission européenne affirme qu'il ne s'agit aucunement d'un visa et que le principe des exemptions de visa reste plein et entier<sup>17</sup>. Il existe bien des différences entre un visa et une autorisation de voyage, telles que l'autorité compétente, l'absence de nécessité de se présenter dans un consulat, le délai de traitement beaucoup plus court de la demande d'autorisation ETIAS ou le délai de validité de l'autorisation de voyage de 3 ans, par exemple. Toutefois, tout comme le visa en pratique, il s'agit bien d'une autorisation préalable d'entrer dans l'espace Schengen et qui nécessite également l'acquittement d'une somme (7 euros<sup>18</sup> en l'espèce). Un tel choix semble uniquement répondre à la politique du tout sécuritaire, alors même que c'est précisément l'UE qui a prévu cette possibilité d'exemption de visas, en établissant une liste de pays prenant en compte les risques liés à la sécurité et à l'immigration illégale, suite à plusieurs décennies de construction laborieuse de la politique commune des visas<sup>19</sup>.

Outre la question même de l'utilité d'un tel système, à la fois coûteux<sup>20</sup>, mais également questionnable en matière de protection des données (données conservées 5 ans)<sup>21</sup>, la création d'ETIAS paraît à tout le moins prématurée, alors même que le système Entry Exit System (EES), déjà critiquable<sup>22</sup>, n'a pas encore été mis en œuvre et donc à *fortiori*, n'a pas été évalué.

Par ailleurs, l'analyse du règlement suscite des craintes dont les réponses émergeront inévitablement du contentieux. Le règlement prévoit en effet une possibilité de recours contre les refus de délivrance d'autorisation de voyage dans l'Etat membre responsable de la demande<sup>23</sup>, mais on peut s'interroger sur l'effectivité de ce recours alors que l'on connaît l'encombrement des tribunaux (comme c'est le cas en matière de visas), incompatible avec la temporalité d'un simple voyageur dont le délai pour obtenir une réponse du tribunal découragera le plus grand nombre.

De plus, le traitement automatisé de la demande d'autorisation de voyage qui ne prévoit aucune possibilité de rencontre avec un agent traitant n'est-il pas contraire au Principe Général du droit d'être entendu<sup>24</sup> ?

Aussi, une très forte inquiétude résulte de l'absence de sanction prévue dans le règlement en cas de violation du délai de réponse<sup>25</sup>, faisant craindre un risque élevé d'abus<sup>26</sup>. Enfin, il faudra se méfier de la possibilité

15 Articles 20 à 32 Règlement UE 1<sup>ère</sup> étape : traitement automatisé de la demande (articles 20 et 21 du Règlement) qui donnera soit lieu à la délivrance de l'autorisation de voyage soit à une vérification plus poussée s'il y a eu concordance avec l'une des autres bases de données consultées ou si une réponse positive a été donnée à l'une des questions mentionnée à l'article 17 RUE précité; 2<sup>e</sup> étape : vérification par l'unité centrale ETIAS (article 22) qui donnera soit lieu à la délivrance de l'autorisation de voyage, soit à une vérification plus poussée ; 3<sup>e</sup> étape: Traitement manuel de la demande par les unités nationales ETIAS qui peut soit aboutir à la délivrance de l'autorisation de voyage soit au refus. Dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, d'autres informations peuvent être demandées aux demandeurs et des étapes procédurales supplémentaires peuvent être nécessaires mais, dans tous les cas, une décision définitive doit être prise dans un délai de quatre semaines à compter de la réception de la demande.

16 Article 2 du RÈGLEMENT (CE) N° 810/2009 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas

17 Communiqué de presse de la Commission européenne [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-4362\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4362_fr.htm)

18 Article 18 : 7 euros et gratuité pour les personnes âgées de plus de 70 ans et les mineurs

19 Pour un article sur l'histoire de la politique des visas voir l'article de Gérard Beaudu intitulé « La politique européenne des visas de court séjour » Revue Culture et conflit, mars 2003

20 Ibid 3: 224 millions d'euros pour la mise en place et 79 millions pour le fonctionnement annuel

21 Pour une critique de l'accès à ces bases de données lire l'article de Sylvia Preuss-Laussinotte intitulé « L'élargissement problématique de l'accès aux bases de données européennes en matière de sécurité » <https://journals.openedition.org/conflicts/1744?lang=es#tocto2n2>

22 Ibid 9

23 Article 37 du Règlement ETIAS

24 L'Article 41 de la Charte des droits fondamentaux prévoit que « toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union ». Il énumère ensuite, de manière non exhaustive, un certain nombre de ces droits, dont « le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ». En matière de visas, les personnes sont entendues au moment de l'introduction de leur demande au poste diplomatique.

25 En principe de quelques minutes ou de 72h ou 96h en cas de contrôle complémentaire des informations.

26 Par analogie au contentieux des refus de visas : alors qu'il existe des possibilités de contentieux prévues en cas de violation des

que les autorités chargées des demandes de protection internationale<sup>27</sup> utilisent contre le demandeur<sup>28</sup> une éventuelle contradiction entre les informations recueillies via ETIAS et celles données lors des auditions devant l'Office des Etrangers et le CGRA ...<sup>29</sup>

Pour conclure, dans cette tendance de suspicion généralisée qui ne cesse de se renforcer, déjà depuis 2012 avec l'accès à Eurodac pour les autorités répressives<sup>30</sup>, les derniers ressortissants de pays tiers protégés étaient les ressortissants exemptés de visas, ce qui ne sera désormais plus le cas.

Qu'on ne s'y trompe pas, ce nouveau mécanisme met fin à plusieurs décennies de construction européenne en matière de politique commune des visas, du moins en ce qui concerne les exemptions de visas. La boucle est bouclée, les ressortissants de pays exemptés de visas se sont vu troquer leur costume de derniers mohicans, pour celui d'un cadavre du triste et effrayant Halloween de saison !

*Clémentine Ebert, juriste ADDE a.s.b.l., [clementine.ebert@adde.be](mailto:clementine.ebert@adde.be)*

---

délais de traitement des demandes, l'administration ne les respecte pas !

27 L'échange de données avec les autorités chargées de l'immigration est prévu à l'article 49 Règlement ETIAS

28 Ces contradictions sont déjà largement utilisées par les autorités responsables de l'asile en comparaison avec les infos recueillies pour les demandes de visas.

29 Pour d'autres exemples : On pourrait également citer la possible violation de la liberté de circulation des citoyens de l'UE et de leur famille puisque ETIAS s'appliquera également aux membres de famille de citoyens de l'UE.

30 Voir le point de vue défendu par Valentin Henkinbrandt dans son analyse « Accès à la base de données Eurodac aux autorités répressives : une porte ouverte vers la stigmatisation des demandeurs d'asile » Newsletter ADDE n°83, janvier 2013