



La diplomatie du document de voyage

Camille Dire

► To cite this version:

| Camille Dire. La diplomatie du document de voyage. 2019. <hal-02075125v2>

HAL Id: hal-02075125

<https://hal.science/hal-02075125v2>

Preprint submitted on 25 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

La diplomatie du document de voyage

par Camille DIRE, avocat

Dès 1985, les États signataires de l'accord de Schengen s'étaient engagés à réaliser l'harmonisation des conditions d'entrée sur leurs territoires [1]. Par la suite, depuis l'intégration de l'acquis de Schengen dans le corpus juris de l'Union européenne, c'est cette dernière qui s'emploie à mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures.

Progressivement est bien le terme qui sied à la situation. Car l'harmonie promise ou vantée est loin d'être réalisée à ce jour. En particulier dans les domaines où la souveraineté des États refait surface. Et s'il en est un qui n'échappe pas à cette règle, c'est celui de la reconnaissance, par chacun des États membres, des documents de voyage émis par les États tiers à l'Union.

Alors qu'il est coutume d'évoquer les nationalités soumises à l'obligation de visa et celles qui en sont exemptés pour franchir les frontières extérieures des États membres (telles que listées dans le règlement ad hoc [2]) et prévoyant une harmonisation totale (sic) en cette matière, la réalité est toute autre.

Car au total, il s'avère plus juste de dissocier les obligations ou exemptions de visa non pas en raison de la nationalité du voyageur, mais en fonction du document de voyage dont il se prévaut à la frontière.

* * *

A) Les documents de voyage

La seule définition officielle d'un « document de voyage » provient de la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale (OACI), qui précise qu'il s'agit d'un « passeport ou autre document d'identité officiel délivré par un État ou une organisation, qui peut être utilisé par le titulaire légitime pour un voyage international. ».

Soit, tout document officiellement délivré par un État à l'un de ses citoyens, pouvant être utilisé pour franchir une frontière et reconnu comme tel.

Car, en leur qualité d'États souverains, il appartient à chacun des États membres de l'Union européenne de signifier s'ils reconnaissent ou non la validité des documents de voyage émis par l'ensemble des États tiers à l'Union [3].

Cet aspect illustre à lui seul la réalité de l'espace Schengen, à savoir la coexistence pacifique de législations nationales en voie d'harmonisation. Ainsi, périodiquement et à chaque fois que nécessaire lorsqu'un nouveau document de voyage est émis par un État tiers, les États de l'Union appliquant l'acquis de Schengen notifient à la Commission s'ils reconnaissent à ces documents la qualité de « *document de voyage permettant de franchir les frontières et sur lequel peut éventuellement être apposé un visa* ». Ces décisions concernent aussi bien les passeports ordinaires, les passeports diplomatiques, les passeports de service, les passeports officiels, les passeports de mission, ... c'est-à-dire tous les documents de voyage émis par l'ensemble des États représentant la communauté internationale, y compris les cartes nationales d'identité.

Nota : l'OACI recommande que les États délivrent uniquement « des passeports séparés à chaque personne, quel que soit son âge [4] ». Cette mesure permet de faire en sorte que le passeport et les données biométriques qu'il contient soient exclusivement liés au titulaire du passeport. Cette mesure de sécurité additionnelle vise aussi à offrir une protection supplémentaire pour les enfants. L'Union européenne a introduit cette obligation par le biais du règlement (CE) N° 444/2009 [5], dont les prescriptions sont entrées en vigueur le 26 juin 2012. En revanche, cette contrainte ne vise que les États de l'Union [6]. Les États tiers peuvent ainsi toujours émettre des documents de voyage collectifs [7], pour autant que ceux-ci soient reconnus et acceptés par les autres pays.

La même notification est effectuée pour les documents de voyage émis par les organisations internationales et les entités de droit international (Union européenne, Union africaine, Conseil de l'Europe, Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, Comité international de la croix-rouge, Interpol, Mercosur, OTAN, L'ordre de Malte, L'organisation des États d'Amérique, les Nations Unies, ...)

Au final, il y a donc autant de notifications individuelles par État membre Schengen (26) qu'il existe de documents émis par les États tiers, les entités territoriales [8] et les organisations reconnues ou non sur le plan international, ce qui représente plusieurs dizaines de milliers de décisions différentes [9] !

Ainsi, un document de voyage valable pour un ou plusieurs des États membres peut tout à fait ne pas être reconnu par un ou plusieurs autres États, et ainsi interdire le séjour sur le territoire de ces États.

Conformément à l'article 9 de la décision 1105/2011 [10], la Commission publie sous forme de listes [11] les documents de voyages reconnus par chacun des États membres pour franchir les frontières extérieures.

Et force est de constater que les décisions de reconnaissance sont loin d'être uniformisées.

Par exemple, pour le Japon : tous les États reconnaissent les passeports ordinaires, diplomatiques et les passeports officiels. En revanche, le passeport d'urgence émis par le Japon n'est reconnu que par la moitié des États membres. Et encore, parmi les 13 États accordant une valeur à ce document, un d'entre eux ne le reconnaît que pour la sortie ou le transit aux fins de retour vers le Japon et un d'entre eux ne le reconnaît que pour la sortie aux fins de retour vers le Japon.

La Grèce quant à elle, ne reconnaît aucun des documents de voyage émis par l'**Ancienne république yougoslave de Macédoine (ARYM)**. Alors que la Norvège reconnaît les passeports ordinaires et diplomatiques, mais pas les passeports officiels et les passeports de service.

S'agissant du Kosovo : l'Espagne ne reconnaît ni le passeport ordinaire, ni le passeport diplomatique, ni le passeport officiel. Ce faisant, elle nie quasiment l'existence de citoyen kosovars. Contrairement à la Slovaquie, qui ne reconnaît pas les passeports diplomatiques et officiels, mais qui reconnaît les passeports ordinaires.

Et c'est l'inverse en ce qui concerne la **Somalie** pour le Danemark : celui-ci ne reconnaît que le passeport diplomatique, mais pas les autres documents de voyage !

Plus curieux encore est le cas de **Monaco**, dont la carte d'identité n'est pas reconnue par la Suède et l'Islande.

Et il en est ainsi pour tous les pays du monde, ce qui crée des situations que l'on peut qualifier de « pas simples ».

B) Les visas

Lorsqu'un document de voyage n'est pas reconnu par un État membre, le titulaire d'un tel document ne peut prétendre séjourner légalement dans l'État membre en question.

C'est pourquoi, lorsque le titulaire d'un document non reconnu par tous les États membres sollicite la délivrance d'un visa, le codes des visas [12] prévoit qu'il soit délivré un « *visa à territorialité limitée* », valable uniquement pour le territoire de ces États. Et, si l'État membre de délivrance du visa ne reconnaît pas le document de voyage du demandeur, le visa à délivrer devra n'être valable que pour ce seul État membre. Dans tous les cas, le visa sera délivré sur le feuillet séparé prévu par le règlement 333/2002 « *établissant un modèle uniforme de feuillet pour l'apposition d'un visa délivré par les États membres aux titulaires d'un document de voyage non reconnu par l'État membre qui établit le feuillet* ».

De même, un voyageur entré sous couvert d'une dispense de visa par la frontière extérieure d'un État membre reconnaissant son document de voyage se retrouvera en séjour irrégulier s'il venait à s'aventurer dans un État ne le reconnaissant pas.

Mais se pose le cas du voyageur bénéficiant théoriquement d'une dispense de visa en raison de sa nationalité ou de son statut, muni d'un document de voyage non reconnu, qui serait finalement admis au séjour dans l'État d'entrée [13] : doit-il se voir accorder un droit au séjour total, c'est-à-dire d'une durée de 90 jours ? Ou doit-on considérer que celui-ci, étant donné que sa nationalité n'est pas certifiée, devient de facto soumis à l'obligation de visa de court séjour, lequel lui serait délivré à la frontière pour une durée maximum de 15 jours [14], sur le feuillet séparé prévu par le règlement 333/2002 ?

Déjà, aucun compostage ne doit être apposé sur un tel document, sinon cela revient à lui reconnaître une valeur qu'il n'est pas censé avoir. Les gardes-frontières doivent alors utiliser l'autre feuillet séparé, celui prévu par le manuel Schengen [15] lorsqu'un passeport ne comporte plus assez de feuille pour y apposer un compostage ou lorsque l'apposition d'un compostage sur le document de voyage risque d'entraîner des difficultés importantes pour le voyageur [16]. Afin que le document non reconnu ne soit pas « légalisé » par l'apposition d'un cachet officiel ; celui-ci étant porté sur un document annexe.

La même logique devrait prévaloir pour déterminer le régime applicable en matière de visa aux voyageurs qui en sont normalement exempté en raison de leur nationalité, mais qui sont titulaires d'un document de voyage non reconnu : accorder un droit au séjour total reviendrait à faire bénéficier les ressortissants d'une facilité qui est normalement prévue pour les seuls citoyens de l'Union, du fait de cette qualité de citoyen de l'Union.

C'est pourquoi, même si pour l'heure, cette question n'est pas tranchée, il semble juridiquement plus acceptable [17] de considérer qu'un voyageur muni d'un document non reconnu doit se voir appliquer une obligation de visa, si d'aventure il se voit accorder le droit de franchir la frontière extérieure sur la base de ce document. C'est d'ailleurs cette solution qui prévaut pour le système ETIAS [18], applicable aux ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa : en cas de refus d'ETIAS, ils doivent demander un visa.

C) L'obligation/dispense de visa

Mais, de façon plus prégnante, et assez paradoxalement, la relation entre le document de voyage présenté et l'obligation de visa apparaît dans le règlement (UE) 2018/1806 fixant les obligations ou les exemptions de visa en raison des nationalités, qui établit deux listes de pays : ceux dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa de court séjour pour franchir les frontières extérieures des États membres, et ceux qui sont exemptés de cette obligation.

Dans le même temps, il introduit des possibilités d'exceptions à l'obligation ou à l'exemption de visa, pour les titulaires de passeports diplomatiques, de passeports de service ou officiels ou de passeports spéciaux. Chaque État membre décide librement de fixer ou non un régime dérogatoire pour tous les titulaires de ce type de documents. Ce qui s'ajoute aux régimes dérogatoires fixés pour un certain nombre d'État par les biais d'accords bilatéraux signés avec l'Union européenne, prévoyant déjà une dispense pour les titulaires de passeports « non-ordinaires » [19].

Il en va de même pour les titulaires de documents de voyage délivrés à leurs fonctionnaires par des organisations internationales intergouvernementales et les militaires se déplaçant dans le cadre de l'OTAN ou du Partenariat pour la paix, porteurs de documents d'identité et d'ordres de mission prévus par la convention entre les États parties au traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces du 19 juin 1951.

Dans tous ces cas, le régime du visa sera essentiellement fixé par le document de voyage présenté : ainsi, un citoyen américain porteur d'un passeport ordinaire bénéficie d'une dispense de visa pour entrer en France. Mais celui qui est titulaire d'un passeport diplomatique ou de service devra avoir sollicité un visa préalablement à son arrivée.

A l'inverse, alors qu'un citoyen saoudien titulaire d'un passeport ordinaire est soumis à l'obligation de visa de court séjour pour entrer en France, les titulaires de passeports spéciaux ou diplomatiques sont dispensés de cette obligation.

Et un tel régime « multi-dérogatoire » existe pour chacun des États membres de l'espace Schengen, envers l'ensemble des États tiers à l'Union, découlant des relations diplomatiques bilatérales.

Enfin, les États membres peuvent prévoir des exceptions à l'exemption de l'obligation de visa, en ce qui concerne les personnes exerçant une activité rémunérée pendant leur séjour.

Mais c'est une autre histoire...

- 1 Article 20.
- 2 Règlement UE n° 2018-1806.
- 3 Une telle reconnaissance est inutile pour les documents émis par les États de l'UE, puisque la seule qualité de « citoyen de l'Union », prouvée par tout moyen, autorise l'entrée et le séjour sur le territoire de l'ensemble des États membres.
- 4 Annexe 9, chap 3, point 17.
- 5 JOUE L 142/3 du 6 juin 2009.
- 6 A l'exception du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Irlande.
- 7 Il n'existe aucune instance de contrôle de la bonne mise en application des dispositions de cette convention. Ce sont les États signataires qui, individuellement, sont responsables de la mise en œuvre des dispositions qu'elle contient.
- 8 Par exemple à la rubrique Palestine, la Commission prend le soin d'indiquer que « cette désignation ne doit pas être considérée comme une reconnaissance de l'État palestinien et est dans préjudice des positions individuelles des États membres sur cette question ».
- 9 Certaines décisions de reconnaissance étant parfois assorties de conditions supplémentaires, comme par exemple l'usage à la seule fin du retour dans le pays d'origine, etc.
- 10 Décision n° 1105/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative à la liste des documents de voyage permettant à leur titulaire le franchissement des frontières extérieures et susceptibles d'être revêtus d'un visa, et relative à l'instauration d'un dispositif pour établir cette liste.
- 11 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/index_en.htm
- 12 Article 25.3
- 13 C'est très fréquent en ce qui concerne les titulaires de passeports « non ordinaires » ou les porteurs de passeports d'urgence.
- 14 Durée maximale prévue par le code des visas.
- 15 Point 4 de la section 1.
- 16 Article 11 du code frontières Schengen.
- 17 C'était en tout cas la solution retenue par les États-Unis d'Amérique envers les Français titulaires d'un passeport ne correspondant pas aux critères fixés par l'administration américaine.
- 18 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) no 1077/2011, (UE) no 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226 [JO-UE du 19/09/2019 n° L236/1]
- 19 Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Macédoine, Géorgie, Moldavie, Monténégro, Serbie, Russie, Ukraine.