



HAL
open science

Un nouveau venu numérique : l'ETIAS

Catherine-Amélie Chassin

► **To cite this version:**

Catherine-Amélie Chassin. Un nouveau venu numérique : l'ETIAS. Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux , 2023, Numérique et ordre public, 21, pp.63-71. 10.4000/crdf.8839 . hal-04352400

HAL Id: hal-04352400

<https://hal.science/hal-04352400>

Submitted on 3 Jun 2024

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Un nouveau venu numérique : l'ETIAS

A Digital Newcomer: ETIAS

Catherine-Amélie Chassin



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/crdf/8839>

DOI : 10.4000/crdf.8839

ISSN : 2264-1246

Éditeur

Presses universitaires de Caen

Édition imprimée

Date de publication : 17 novembre 2023

Pagination : 63-71

ISBN : 978-2-38185-211-9

ISSN : 1634-8842

Ce document vous est fourni par Université de Caen Normandie



Référence électronique

Catherine-Amélie Chassin, « Un nouveau venu numérique : l'ETIAS », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* [En ligne], 21 | 2023, mis en ligne le 17 octobre 2023, consulté le 03 juin 2024.

URL : <http://journals.openedition.org/crdf/8839> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/crdf.8839>



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

Un nouveau venu numérique : l'ETIAS

Catherine-Amélie CHASSIN

Professeure de droit public à l'université de Caen Normandie

Institut caennais de recherche juridique (ICREJ, UR 967)

I. Comblir les vides : tracer les personnes dispensées de visa

A. Les personnes concernées

1. Les personnes soumises à l'ETIAS
2. Les personnes exclues du régime ETIAS

B. Les garanties

1. L'introduction de la demande
2. Le respect des droits fondamentaux

II. Les modalités de l'ETIAS

A. Le traitement de la demande d'ETIAS

1. Le traitement automatisé
2. Le traitement manuel subsidiaire

B. Le refus d'ETIAS

1. Ordre public et ETIAS
2. Les recours contre les refus d'ETIAS

L'ère numérique que nous vivons est riche d'apports nouveaux, de reculs subtils, d'équilibres insoupçonnés, qui créent chaque jour un nouveau terrain de jeu pour les juristes. L'ETIAS participe indéniablement de cette nouveauté. Encore ignoré des travaux doctrinaux, rarement évoqué par les dirigeants, il constitue pourtant une petite révolution numérique dans le champ des migrations internationales. Mais commençons par le début : de quoi est-il exactement question ?

Acronyme anglais de European Travel Information and Authorisation System, l'ETIAS se fonde sur le règlement européen (UE) 2018/1240 du 12 septembre 2018¹. Le texte a été modifié avant même la mise en œuvre du document qui le crée, d'abord par l'interférence du règlement (UE) 2019/817 du 20 mai 2019 sur l'interopérabilité des systèmes d'information en matière de gestion des frontières et des visas², puis par un règlement (UE) 2021/1152 du 7 juillet 2021 relatif aux conditions d'accès à ces mêmes

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, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 236, 19 septembre 2018, p. 1-71.
2. Règlement (UE) 2019/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine des frontières et des visas et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 et (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil et les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 135, 22 mai 2019, p. 27-84.

systèmes d'information³. Le paradoxe reste que ce règlement consolidé de 2018, entré en vigueur de longue date, n'a pas encore produit son effet essentiel à la date à laquelle ces lignes sont écrites : l'entrée en vigueur de l'ETIAS lui-même. Celle-ci avait été annoncée pour 2021 ; depuis lors les reports s'accumulent. C'est désormais le courant de l'année 2024 qui est retenu – avant un nouvel éventuel report. Notons qu'une communication de la Commission européenne (à travers sa Direction générale de la migration et des affaires intérieures) datée du 3 avril 2023⁴ souligne pourtant la profusion de sites Web non officiels qui offrent déjà leurs services (monnayables bien sûr) pour obtenir un document non encore requis.

L'enjeu est pourtant fondamental, tout au moins aux yeux de la Commission européenne, qui a porté le projet dès 2016. L'ETIAS vient en effet modifier en profondeur les voies d'accès au territoire de l'Union européenne. Directement inspiré du modèle de l'ESTA américain (Electronic System for Travel Authorization) – et de l'AVE canadien (Autorisation de voyage électronique) –, l'ETIAS est une autorisation préalable de voyage, donnée sous format numérique après un examen automatisé de la demande. Cette autorisation ne remplace pas les visas d'entrée⁵ dans la mesure où, nous le verrons, elle concerne principalement les ressortissants d'États tiers qui, précisément, n'étaient pas soumis à cette obligation. Autrement formulé, là où les ressortissants d'États tiers pouvaient se contenter de produire à la frontière les éléments nécessaires à leur entrée et à leur séjour (passeport, justification des moyens de subsistance, etc.), il y aura désormais un préalable obligatoire : la délivrance de l'ETIAS. L'autorisation devra en effet être sollicitée avant le voyage, dont elle sera donc un prérequis. Il s'agit bien ici d'une révolution numérique pour tous les non-Européens qui jusqu'à présent bénéficiaient d'une exemption de visa. L'ETIAS est certes plus léger (et moins onéreux) qu'un visa d'entrée ; il n'en a pas moins vocation à combler ce que d'aucuns ont pu considérer comme un vide, à savoir l'absence de connaissance anticipée des mouvements vers l'Europe.

Cette évolution se fonde clairement sur une volonté, celle de parvenir à des systèmes d'information optimisés, c'est-à-dire, pour reprendre les mots de la Commission européenne, « plus robustes et plus intelligents »⁶. Selon

la communication au Parlement européen et au Conseil datée du 6 avril 2016, ce nouveau document poursuit clairement une finalité sécuritaire :

Alors que les autorités chargées du contrôle de l'application de la loi peuvent obtenir des informations sur les titulaires de visas à partir du VIS [Visa Information System], si cela est nécessaire pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme, aucune donnée comparable n'est disponible en ce qui concerne les personnes exemptées de l'obligation de visa⁷.

Il s'agit donc de résoudre ce qui apparaît comme une faille européenne. La Commission précise en effet, dans la suite de ses propos, que « [c]e manque d'informations est particulièrement problématique pour la gestion des frontières terrestres de l'Union européenne, alors qu'un grand nombre de voyageurs exemptés de l'obligation de visa arrivent en voiture, en bus ou en train ». Dès le printemps 2016, la Commission entend donc examiner « la faisabilité et la proportionnalité d'un nouvel outil de l'UE pour régler ce problème. Un système de l'UE d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) pourrait être envisagé »⁸. Cette volonté a été endossée par le président de la Commission européenne dans son discours sur l'état de l'Union en 2016 : « [...] nous saurons qui voyage vers l'Europe avant même que cette personne n'arrive », expliquait Jean-Claude Juncker. La Commission qu'il présidait alors entendait proposer la création d'un « système européen d'informations de voyage » automatisé, « visant à déterminer qui sera autorisé à voyager à destination de l'Europe ». Son propos mettait en avant l'échange des données et des informations entre États membres, indispensable car, ajoutait-il, « Combien de fois ces derniers mois n'avons-nous pas entendu que les informations existaient dans une base de données dans un pays, mais qu'elles n'étaient jamais parvenues aux autorités d'un autre pays alors qu'elles auraient pu modifier le cours des choses ? »⁹. L'objectif paraît, dès ce moment, en filigrane : l'ETIAS sera un relais utile afin de préserver l'ordre public et limiter au maximum la présence, en Europe, d'éléments potentiellement dangereux pour la sécurité.

Cette proposition n'est pas une initiative unilatérale et isolée de la Commission. Elle participe en réalité de la

3. Règlement (UE) 2021/1152 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861 et (UE) 2019/817 en ce qui concerne l'établissement des conditions d'accès aux autres systèmes d'information de l'UE aux fins du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 249, 14 juillet 2021, p. 15-37.

4. Voir en ligne : https://travel-europe.europa.eu/emergence-unofficial-etias-websites-2023-04-03_fr.

5. Rappelons que le visa d'entrée s'analyse en une autorisation délivrée par un État, qui permet à un étranger de se présenter à la frontière. Cette autorisation doit être donnée préalablement à l'entrée, ou au moment de l'entrée ; elle n'est délivrée postérieurement à l'entrée que dans des cas très exceptionnels. Aux termes de la jurisprudence européenne, « la notion de visa renvoie à un acte adopté formellement par une administration nationale, et non à une simple tolérance » (CJUE, GC, 26 juillet 2017, *Khadija Jafari et autre*, C-646/16, pt 48).

6. Voir Commission européenne, « Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité », communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, COM(2016) 205 final, 6 avril 2016.

7. *Ibid.*, p. 15.

8. *Ibid.*

9. J.-C. Juncker, « Vers une Europe meilleure – une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend », discours sur l'état de l'Union, 14 septembre 2016, en ligne : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_16_3043.

mise en œuvre de la Feuille de route de Bratislava, adoptée le 16 septembre 2016 par le Conseil européen lui-même. Le Conseil y prévoit clairement son intention de « commencer à mettre en place un système d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) qui permette de réaliser des contrôles anticipés et, le cas échéant, de refuser l'entrée aux voyageurs exemptés de l'obligation de visa »¹⁰.

Forte de ce constat et de ce soutien, la Commission européenne propose donc un règlement européen portant création de ce fameux ETIAS. Le texte est d'abord examiné par le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD), qui rend son avis le 6 mars 2017. Il regrette en particulier l'idée de « répondre de manière conjointe aux objectifs en matière de sécurité et de gestion des migrations, sans tenir compte des différences non négligeables qui existent entre ces deux domaines d'action »¹¹. Le Conseil économique et social européen (CESE) rend à son tour son avis sur le projet de règlement et estime pour sa part que

[...] la volonté d'instaurer un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), afin de détecter tout risque posé par des visiteurs exemptés de l'obligation de visa qui entrent dans l'espace Schengen, pose un jalon qui, à l'heure actuelle, est indispensable en réaction aux menaces posées par des circonstances externes et internes¹²

tout en soulignant « avec insistance que l'ETIAS se doit de respecter intégralement les droits fondamentaux des demandeurs et d'éviter toute discrimination »¹³. Retravaillé en partie, le règlement (UE) 2018/1240 est adopté par le Conseil européen et le Parlement l'année suivante, le 12 septembre 2018. Si certains éléments techniques ont été adaptés par la suite, notamment quant à l'interopérabilité des systèmes informatiques¹⁴, à l'accès aux données et au signalement dans le système ETIAS des décisions de retour adoptées contre un ressortissant d'État tiers¹⁵, la structure fondamentale reste établie en 2018. L'objet est clairement formulé par l'article 4 du règlement de 2018 : il s'agit de maintenir un niveau élevé de sécurité à travers l'évaluation approfondie des risques en matière de sécurité (§ a, e) et de santé (§ c), et de lutter contre l'immigration clandestine (§ b). Cet objectif fonde le système ETIAS,

lequel sera ici abordé en deux temps : d'une part l'objectif de l'ETIAS (I), d'autre part ses modalités techniques (II).

I. Comblant les vides : tracer les personnes dispensées de visa

L'objet de l'ETIAS est clairement posé dès la proposition de la Commission, et confirmé par le préambule du règlement (UE) 2018/1240 : tracer les personnes qui ne sont pas soumises à obligation de visa et, partant, dont on ne découvre le projet d'entrée sur le territoire européen qu'au moment de l'arrivée – ou au mieux au moment de l'embarquement dans le moyen de transport. Il s'agit donc d'identifier par avance les personnes dispensées de visa et qui seront désormais soumises à la possession d'un ETIAS (A) tout en préservant les droits des personnes concernées (B).

A. Les personnes concernées

Une version courte serait de dire que sont concernées par l'ETIAS toutes les personnes qui souhaitent venir dans l'Union et ne sont pas soumises à l'obligation de visa. En réalité il résulte de l'article 2 du règlement de 2018 que la situation est légèrement plus subtile.

1. Les personnes soumises à l'ETIAS

Le Code français de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) adopte une formule englobante, affirmant qu'« [u]ne autorisation de voyage est exigée des étrangers exemptés de visa dans les conditions prévues par le règlement (UE) 2018/1240 »¹⁶, ce qui renvoie clairement au préambule dudit règlement¹⁷. De façon plus détaillée et aux termes de l'article 2, § 1^{er} du règlement, l'ETIAS est obligatoire pour les ressortissants d'États tiers se trouvant dans l'une des situations visées. Il s'agit à titre principal des étrangers¹⁸ exemptés de l'obligation de présenter un visa court séjour pour entrer sur le territoire européen. La liste des États dont les nationaux sont exemptés de cette obligation a été primitivement

10. Conseil européen, Feuille de route de Bratislava, 16 septembre 2016, en ligne : <https://www.consilium.europa.eu/media/21236/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-fr.pdf>.

11. CEPD, avis n° 3/17 sur la proposition de règlement portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), 6 mars 2017, résumé, p. 3, reprenant de façon concise les développements du § 15, en ligne : https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-03-070_etias_opinion_fr.pdf.

12. CESE, avis sur la proposition de règlement portant création de l'ETIAS, 27 avril 2017, pt 1.1, en ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016AE6889&from=NL>.

13. *Ibid.*, pt 1.3.

14. Règlement (UE) 2021/1134 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (CE) n° 810/2009, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861, (UE) 2019/817 et (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil, aux fins de réformer le système d'information sur les visas, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 248, 13 juillet 2021, p. 11-87.

15. Règlement (UE) 2021/1152.

16. Art. 312-7 CESEDA.

17. Pt 5 du préambule du règlement (UE) 2018/1240.

18. Pour les besoins de la présente contribution, la notion d'« étranger » se fera par référence non au droit interne, qui vise les personnes n'ayant pas la nationalité française (art. L. 110-3 CESEDA), mais au sens du droit de l'Union européenne, qui vise ainsi les ressortissants d'États tiers n'ayant pas la nationalité de l'un des États membres de l'Union (art. 20 et 79 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

établie en 2001¹⁹ et modifiée en substance en 2018²⁰. Ils sont sans doute, quantitativement parlant, les plus nombreux à voir leur régime évoluer par l'exigence de l'ETIAS : là où leur entrée était relativement libre – sous réserve d'être en possession des documents exigibles tels qu'un passeport en cours de validité ou la preuve de leurs moyens de subsistance durant leur séjour en Europe – il leur faudra désormais produire l'attestation ETIAS. Pour l'anecdote, on pourra noter ici que le règlement ETIAS se réfère au texte de 2001, certes encore en vigueur en septembre 2018, mais qui sera abrogé dans les mois qui suivent et n'est aujourd'hui plus en vigueur²¹.

D'autres étrangers sont également soumis à cette obligation nouvelle : il s'agit des écoliers qui participent à un voyage organisé par un établissement scolaire situé dans un État tiers, et qui sont accompagnés par un enseignant de cet établissement. Là encore, la dispense de visa est désormais remplacée par l'obligation d'ETIAS.

Enfin, sont également soumis à l'ETIAS les ressortissants d'États tiers qui sont membres de la famille d'un citoyen européen mais n'ont pas (ou pas encore) de titre de séjour. La directive 2004/38/CE du 29 avril 2004²² reconnaît en effet un droit au séjour dérivé pour eux dès lors que le citoyen européen a lui-même fait jouer sa mobilité intra-européenne²³. Les membres de la famille visés par la directive de 2004 – et qui sont donc soumis à l'ETIAS s'ils ne sont pas déjà soumis à l'obligation de visa – sont le conjoint ou le partenaire enregistré, les enfants mineurs ou à charge, les ascendants à charge, ou tout autre membre de la famille se trouvant à la charge du citoyen européen²⁴. S'il a pu être affirmé à raison que sous réserve de menaces d'ordre public ces personnes ont un droit d'entrée et de séjour sur le territoire européen²⁵, le règlement (UE) 2018/1240 n'en prévoit pas moins qu'ils doivent être en possession d'un ETIAS. On trouve ici un certain parallélisme dans la mesure où le fait d'être membre de la famille d'un citoyen européen ne dispense pas de l'obligation de visa²⁶.

Soyons clairs : si les intéressés se trouvent déjà en possession d'un titre de séjour délivré par l'un des États

membres (que ce soit sur le fondement de la directive de 2004 ou non), l'existence de ce document n'impose pas la délivrance d'un ETIAS dès lors qu'ils se sont absentés du territoire européen et que le titre de séjour reste valide. L'hypothèse est bien celle de l'étranger qui entend venir sur le territoire européen et pourra y introduire une demande de titre de séjour.

2. Les personnes exclues du régime ETIAS

Très logiquement, sont dispensés de présenter l'ETIAS les ressortissants d'États tiers qui sont soumis à l'obligation de visa. L'essence même de l'ETIAS est en effet de combler le vide lorsque l'intéressé n'est pas soumis à l'obligation de visa, précisément afin de pouvoir le tracer – ce qui reste fondamentalement le rôle du visa d'entrée. Rappelons en effet que, selon les mots mêmes de la Cour de justice de l'Union, « le visa ne se confond pas avec l'admission sur le territoire d'un État membre, puisque le visa est justement exigé en vue de permettre cette admission »²⁷. Cette assimilation au visa, qui évite donc d'avoir à solliciter l'ETIAS, concerne également les bénéficiaires d'un permis de franchissement dans le cadre du petit trafic frontalier aux frontières. Le droit de l'Union européenne²⁸ prévoit en effet la possibilité de délivrer ce document aux ressortissants d'États tiers limitrophes du territoire de l'Union européenne ; valable cinq années au maximum, il permet un séjour cumulé de quatre-vingt-dix jours dans une bande frontalière de trente kilomètres. La possession d'un tel document dispense d'avoir à produire un ETIAS, ce qui vient conforter l'analyse consistant à y voir un visa à entrées multiples, qualifié de visa frontalier.

Au-delà, l'article 2, § 2 du règlement ETIAS prévoit l'exclusion d'un certain nombre de ressortissants d'États tiers, qui seront donc dispensés d'ETIAS quand même bien ils seraient les nationaux d'États pour lesquels existe une dispense de visa. Sont ici visés, sans grande surprise, les quasi-nationaux²⁹, mais également les titulaires d'un titre de séjour sur le territoire d'un État membre (qu'ils soient ou non membres de la famille d'un citoyen européen).

19. Règlement (CE) 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 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, *Journal officiel des Communautés européennes*, L 81, 21 mars 2001, p. 1-7.

20. Règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 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, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 303, 28 novembre 2018, p. 39-58.

21. Le règlement (UE) 2018/1806 est entré en vigueur le 17 décembre 2018, abrogeant de ce fait le règlement (CE) 539/2001.

22. Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 229, 29 juin 2004, p. 35-48.

23. *Ibid.*, art. 3, § 1^{er}.

24. *Ibid.*, art. 2 *sq.*

25. Voir notamment CJCE, 31 janvier 2006, *Commission c. Espagne*, C-503/03, pt 41.

26. Art. 5, § 2 de la directive 2004/38/CE.

27. CJUE, GC, 26 juillet 2017, *Khadija Jafari et autre*, pt 48.

28. Règlement (CE) 1931/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres et modifiant les dispositions de la convention de Schengen, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 405, 30 décembre 2006, p. 1-22.

29. La notion de « quasi-national » renvoie aux personnes qui, sans avoir la nationalité d'un État, bénéficient malgré tout de droits très similaires à ceux des nationaux, en particulier s'agissant du droit au séjour. Sur cette notion, voir notamment S. Touzé, « La quasi-nationalité, réflexions générales sur une notion hybride », *Revue générale de droit international public*, 2011, p. 5-37.

Les équipages civils des aéronefs et navires, les étudiants bénéficiant d'un échange interuniversitaire sont également dispensés d'ETIAS. Ne sont pas davantage soumis à l'obligation d'ETIAS les bénéficiaires d'un régime international de protection, qu'il s'agisse des réfugiés et apatrides, des diplomates et assimilés ou des fonctionnaires internationaux. Enfin, l'ETIAS n'est pas exigé de la part des ressortissants d'Andorre, de Monaco, de la République de Saint-Marin ; il ne l'est pas non plus vis-à-vis des titulaires d'un passeport délivré par l'État du Vatican.

B. Les garanties

L'obligation d'ETIAS vient ainsi s'imposer à des millions de personnes qui, pour une raison ou une autre, pour un court ou un long séjour, pouvaient jusqu'à présent s'estimer à l'abri d'un examen de leur situation préalable à leur présentation à la frontière. Pour autant, des garanties sont prévues par le règlement de 2018.

1. L'introduction de la demande

La demande d'ETIAS peut être introduite à tout moment. Le système fait automatiquement le lien avec toute demande précédemment introduite par la même personne³⁰. Une réponse est apportée dans un délai de quatre-vingt-seize heures suivant la demande³¹ ; elle peut être définitive (autorisation ou rejet de la demande) ou exceptionnellement faire état d'un besoin de complément d'instruction – ce qui génère alors la demande d'informations supplémentaires, qui sont mentionnées. La décision définitive intervient alors dans les quatre-vingt-seize heures suivant la production de ces informations complémentaires. Cette procédure ne préjuge cependant pas de la délivrance en urgence d'un ETIAS à validité territoriale limitée à un seul État membre, fondé sur des motifs humanitaires³². L'ETIAS alors délivré aura une durée de validité limitée à quatre-vingt-dix jours, et non aux trois ans de principe³³.

Sur le fond, la demande doit comporter un certain nombre d'éléments, listés par l'article 17 du règlement, et qui par eux-mêmes ne présentent pas d'originalité particulière en ce domaine : les indications d'état civil, mais également la profession actuelle, les éventuelles condamnations pénales antérieures, l'éventuel séjour

antérieur dans une zone de guerre et les éventuelles mesures d'éloignement du territoire de l'un des États membres de l'Union intervenues dans les dix années précédant la demande. Ces renseignements ne doivent pas pour autant aboutir à une violation de la vie privée, dont le respect est rappelé par l'article 14 du règlement.

La délivrance de l'ETIAS est un sésame, pour autant elle ne donne pas un droit d'entrée ni de séjour automatique, ce que rappelle clairement le règlement (UE) 2018/1240³⁴. Autrement formulé, et comme le visa d'entrée, la possession de l'ETIAS est un préalable nécessaire, un prérequis incontournable. Mais la décision d'entrée reste celle qui, au moment du franchissement de la frontière, est autorisée ou non par les autorités nationales compétentes.

La possession de l'ETIAS ne limite pas l'accès de l'étranger au territoire d'un seul État membre, quand bien même le traitement de la demande aurait-il été manuellement opéré par l'État. Elle permet une circulation de principe limitée à quatre-vingt-dix jours sur les territoires européens.

La demande d'ETIAS se fait par le biais d'un formulaire accessible en ligne³⁵ pour un coût relativement modique fixé à 7 euros³⁶ et une exemption pour les enfants et les personnes âgées de plus de 70 ans³⁷, mais aussi les membres de la famille d'un citoyen européen³⁸. Il n'est pas renouvelable en tant que tel, mais une nouvelle demande peut être introduite dès l'expiration de l'ETIAS précédemment délivré³⁹.

L'ETIAS n'est pas pour autant un sésame éternel : sa durée de validité est limitée à trois années ou, si la date intervient plus tôt, il est valable jusqu'à la fin de validité du passeport mentionné dans la demande d'ETIAS⁴⁰.

2. Le respect des droits fondamentaux

Le système ETIAS s'appuie sur la création d'un comité d'orientation sur les droits fondamentaux⁴¹, lequel sera notamment chargé de produire des rapports périodiques sur le respect des droits et libertés dans le cadre de la mise en œuvre du système ETIAS, régi par un principe général de non-discrimination⁴².

Plusieurs questions apparaissent s'agissant de l'accessibilité et des droits.

Il est ainsi prévu que le formulaire de demande soit accessible dans chacune des vingt-quatre langues officielles

30. Art. 19, § 4 du règlement (UE) 2018/1240.

31. *Ibid.*, art. 32.

32. *Ibid.*, art. 44.

33. *Ibid.*, art. 44, § 4.

34. *Ibid.*, art. 36, § 6.

35. *Ibid.*, art. 15, § 1^{er}.

36. *Ibid.*, art. 18, § 1^{er}. Ce coût relativement modique s'explique par la volonté de rendre le système ETIAS autonome sur le plan budgétaire, sans générer pour autant de ressources supplémentaires (*ibid.*, art. 86).

37. *Ibid.*, art. 18, § 2.

38. *Ibid.*, art. 24, § 2.

39. *Ibid.*, art. 15, § 2.

40. *Ibid.*, art. 36, § 5.

41. *Ibid.*, art. 10.

42. *Ibid.*, art. 14.

de l'Union européenne⁴³. On retrouve d'ailleurs cette même question lors de l'instruction de la demande : les États membres peuvent demander des documents complémentaires dans une langue préalablement mentionnée dans la demande⁴⁴. Si l'on peut louer l'effort en matière de multilinguisme, on peut néanmoins s'interroger sur la pertinence d'offrir des versions dans des langues vernaculaires qui ne sont pas utilisées en dehors du territoire européen alors même que le public ciblé est par essence un public non européen. À titre d'exemple, les ressortissants du Japon et de la Corée du Sud, qui représentent une part non négligeable des entrées court séjour fondées sur un motif touristique, auront accès à la version estonienne, bulgare ou polonaise du formulaire ETIAS, mais non à une version japonaise ou coréenne. Certes l'anglais, le français et l'espagnol, qui sont trois langues largement parlées à travers le monde, sont des langues officielles de l'Europe ; certes de surcroît il est prévu qu'un descriptif puisse être accessible dans une langue non officielle⁴⁵ ; certes enfin il faut bien faire des choix. Pour autant, la volonté de préserver le multilinguisme européen traduit ici une position bien plus politique (ne pas froisser certains États membres) que réaliste.

En outre, les transporteurs internationaux peuvent interroger le système d'information ETIAS préalablement à l'embarquement⁴⁶, afin de s'assurer du droit de l'intéressé de se présenter à la frontière. Rappelons en effet que, dans la continuité de la convention de Schengen, les transporteurs doivent s'assurer de la possession des documents nécessaires à l'entrée dans l'Union ; la directive 2001/51/CE du 28 juin 2001⁴⁷ fait en outre obligation aux transporteurs de réacheminer les étrangers auxquels l'entrée est refusée, dès lors qu'aucun contrôle n'a été fait. Le droit français par exemple y attache une sanction pécuniaire pouvant aller jusqu'à 10 000 euros par personne⁴⁸, tout en rappelant qu'il ne s'agit pas pour autant de déléguer à des transports une prérogative de police dans la mesure où l'examen se limite à un « examen normalement attentif de ces documents »⁴⁹. Dans le cadre ETIAS, les transporteurs ont donc la possibilité de s'assurer que l'autorisation a bien été donnée en amont du déplacement – la réponse étant, pour reprendre le règlement, du type « une réponse "OK / NOT OK" indiquant si la personne est ou non en possession d'une autorisation de voyage en cours de validité »⁵⁰. Le texte mentionne clairement que l'absence

de consultation du registre d'information permet tout à la fois de sanctionner le transporteur et de le contraindre à réacheminer l'étranger.

Les autorités nationales sont également autorisées à consulter le système information ETIAS, dans deux hypothèses. C'est le cas en premier lieu lorsqu'elles doivent s'assurer des conditions d'entrée sur le sol national⁵¹. La délivrance d'un titre de séjour en France, par exemple, est en principe assujettie à une entrée régulière sur le territoire⁵². La consultation du système d'information ETIAS n'est cependant possible que dans la mesure où la consultation du fichier EES (Entry / Exit System) n'a pas permis de déterminer les modalités d'entrée. En second lieu et surtout, la consultation des données enregistrées dans le système ETIAS peut être autorisée par les autorités « aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, ainsi que des enquêtes en la matière »⁵³. La consultation est alors assujettie à trois conditions cumulatives : elle doit être nécessaire pour prévenir et détecter une infraction visée par l'article 50, elle doit être proportionnée, enfin il doit exister des motifs raisonnables permettant de considérer que les données ETIAS contribueront à prévenir et détecter l'une des infractions – tout particulièrement lorsqu'une personne soupçonnée relève d'une catégorie soumise à ETIAS⁵⁴.

II. Les modalités de l'ETIAS

La mise en œuvre de l'ETIAS répond à deux éléments majeurs : d'une part un traitement numérique des demandes (A), d'autre part un régime propre aux refus (B).

A. Le traitement de la demande d'ETIAS

Sur le plan technique, les procédures ETIAS sont en principe automatisées, mais elles peuvent donner lieu à un traitement manuel dans certains cas.

1. Le traitement automatisé

Le traitement des demandes d'ETIAS est automatisé ; il n'en demeure pas moins individualisé en ce sens qu'il est fait à partir des données fournies par le demandeur dans le formulaire en ligne⁵⁵. Les demandes sont examinées par

43. Art. 16, § 3 du règlement (UE) 2018/1240.

44. *Ibid.*, art. 27, § 2.

45. *Ibid.*, art. 16, § 4.

46. *Ibid.*, art. 45, § 1^{er}.

47. Directive 2001/51/CE du 28 juin 2001 visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, *Journal officiel des Communautés européennes*, L 187, 10 juillet 2001, p. 45-46.

48. Art. L. 821-6 CESEDA.

49. CC, déc. n° 2019-810 QPC du 25 octobre 2019, *Air France*, cons. 12.

50. Art. 45, § 2, al. 2 du règlement (UE) 2018/1240.

51. *Ibid.*, art. 49.

52. Art. L. 311-1 CESEDA.

53. Art. 50 du règlement (UE) 2018/1240.

54. *Ibid.*, art. 52, § 1^{er}.

55. *Ibid.*, art. 20, § 1^{er}.

un système centralisé, en lien avec un certain nombre de renseignements extérieurs.

Le traitement automatisé est assuré par une unité centrale⁵⁶, laquelle est organiquement rattachée à l'Agence européenne de garde-frontières (FRONTEX). Cette unité centrale a vocation à pouvoir œuvrer en continu, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Elle fonctionne grâce à un algorithme qui permet un profilage à partir des données rentrées par le demandeur et des indicateurs de risques préalablement établis⁵⁷. Ces indicateurs de risques, qui se fondent en particulier sur la sécurité et la santé, sont qualifiés de « règles d'examen ETIAS ». C'est l'unité centrale qui les renseigne dans le système général, lequel est utilisé tant par l'unité centrale de façon automatisée que par des unités nationales. Les indicateurs sont déterminés par la Commission européenne en fonction de plusieurs critères : la corrélation de certains profils avec les dépassements de séjours autorisés, les risques sécuritaires et les risques pandémiques – préoccupation à souligner dans la mesure où le texte est antérieur à l'épisode Covid. Ils sont donc le fruit d'une nécessaire collaboration entre la Commission et les États membres, et sont réactualisés tous les six mois⁵⁸. De ces risques, l'unité centrale ETIAS établit alors une grille d'analyse qui combine tout à la fois l'âge, le sexe et la nationalité, le pays et la ville de résidence, le niveau d'études et la profession actuelle.

L'unité centrale ETIAS connaît un relais utile dans chaque État membre, à travers une interface uniforme nationale et une unité nationale ETIAS⁵⁹. En France, un décret de 2021 a créé à cette fin le Service national des enquêtes d'autorisation de voyage (SNEAV)⁶⁰, rattaché au directeur général de la Police nationale – et donc au ministère de l'Intérieur. Le point est intéressant en ce que les visas sont, en principe, de la compétence des autorités consulaires et donc du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

La cohérence d'ensemble est assurée, au niveau européen, par un comité d'examen ETIAS, doté d'un rôle consultatif⁶¹.

En outre, chaque unité nationale doit pouvoir coopérer⁶². La consultation des autres unités nationales ETIAS sera en particulier nécessaire lorsque des signalements ont été émis par plusieurs États membres, mais aussi en fonction des éléments apportés par le demandeur lui-

même. La consultation est alors limitée dans le temps, dans la mesure où l'unité nationale consultée doit émettre une réponse dans un délai imposé de soixante heures, le silence devant être considérée comme un avis positif de l'État membre sur la demande d'ETIAS⁶³.

Le système ETIAS n'est pas conçu indépendamment des autres mécanismes existants. Il est en particulier prévu une consultation de la base de données Interpol s'agissant des documents d'identité perdus et / ou volés⁶⁴. Au-delà, le traitement prévoit la recherche de résultats positifs dans toute une série de fichiers européens, en particulier le SIS (système d'information Schengen), le VIS (système d'information sur les visas), EURODAC (relevés dactyloscopiques des demandeurs d'asile), l'EES (données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les frontières extérieures) et Europol. Il s'agit tout à la fois de repérer les risques de migration clandestine, mais également de s'assurer que le demandeur n'est pas une personne disparue, une personne recherchée ou soumise à un contrôle spécifique⁶⁵.

L'absence de résultat positif induit une réponse positive⁶⁶ dans la mesure où rien ne semble faire obstacle à la délivrance de l'autorisation de voyage. En revanche, l'existence d'une réponse dans l'un des fichiers induit un traitement manuel, relayé au sein d'instances nationales. En outre, elle permet de constituer une « liste de surveillance ETIAS »⁶⁷, laquelle recense

[...] des personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction terroriste ou une autre infraction pénale grave ou d'y avoir participé, ou [...] des personnes pour lesquelles il existe des indices concrets ou des motifs raisonnables permettant de croire, sur la base d'une évaluation globale de la personne, qu'elles commettront une infraction terroriste ou une autre infraction pénale grave⁶⁸.

Cette liste peut être alimentée par l'unité centrale ETIAS, mais également par les États membres et par Europol.

En outre, soulignons ici que les personnes soumises à ETIAS ne le sont plus dès lors qu'elles obtiennent la nationalité de l'un des États membres de l'Union. La naturalisation entraîne alors l'effacement des données⁶⁹, ce qui induit une interaction entre le système ETIAS et les données internes de naturalisation. La France a créé en

56. *Ibid.*, art. 7.

57. *Ibid.*, art. 33.

58. *Ibid.*, art. 33, § 3.

59. *Ibid.*, art. 8.

60. Décret n° 2021-1138 du 1^{er} septembre 2021 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service national des enquêtes d'autorisation de voyage », *Journal officiel de la République française*, n° 204, 2 septembre 2021, texte n° 15.

61. Art. 9, § 1^{er} du règlement (UE) 2018/1240.

62. *Ibid.*, art. 28.

63. *Ibid.*, art. 28, § 5.

64. *Ibid.*, art. 12.

65. *Ibid.*, art. 23, § 1^{er}.

66. *Ibid.*, art. 21, § 1^{er}.

67. *Ibid.*, art. 34 sq.

68. *Ibid.*, art. 34, § 1^{er}.

69. *Ibid.*, art. 55, § 5.

2023 un fichier dit NATALI⁷⁰, qui regroupe notamment les demandes de nationalité et de francisation de noms. À partir de ce fichier, les autorités françaises sont en mesure d'effacer les données précédemment renseignées dans le système ETIAS par un étranger devenu citoyen européen par voie de naturalisation⁷¹.

2. Le traitement manuel subsidiaire

Le basculement à un traitement manuel n'intervient que dans l'hypothèse où le traitement automatisé a permis de faire apparaître une occurrence dans l'un des fichiers européens consultés par le système centralisé.

Le système centralisé ETIAS envoie automatiquement une notification au bureau SIRENE⁷² de l'État membre auteur du signalement qui a jailli lors du traitement automatisé. En cas de pluralité de signalements, c'est l'État membre ayant entré le plus récent d'entre eux qui est considéré comme compétent⁷³. C'est ce bureau qui s'assure de la concordance exacte entre les données rentrées dans la demande d'ETIAS et le profil du signalement⁷⁴.

En France, le traitement est alors assuré par le Service national des enquêtes d'autorisation de voyage (SNEAV), sus-évoqué. Celui-ci est en réalité saisi dès lors que le traitement automatisé a renvoyé la demande aux instances nationales. Il lui appartient alors d'étudier la demande et le cas échéant de demander tout renseignement complémentaire utile au demandeur⁷⁵. S'il subsiste un doute et à titre exceptionnel, l'unité nationale ETIAS peut organiser un entretien au sein du consulat de l'État concerné dans le pays de résidence du demandeur ou, si le consulat est distant de plus de 500 km, un entretien en distanciel⁷⁶. Là encore, on peut souligner l'effort qui est fait mais est sans doute très européenocentré : outre qu'une telle distance reste tout de même fort respectable et ne permet de toute évidence pas d'envisager un aller-retour dans la journée, c'est oublier un peu rapidement que, dans certains territoires, faute d'infrastructures adaptées, c'est un véritable mur qui s'érige. Il eut sans doute été envisageable soit de réduire cette distance imposée, soit de généraliser le recours au distanciel pour tous, ne serait-ce qu'en vertu d'un principe de réalité.

Le service national doit alors apporter une réponse, soit en refusant la demande, soit au contraire en délivrant l'autorisation de voyage sollicitée. Le rejet est obligatoire lorsque l'occurrence dans une base de données correspond

à un document de voyage volé ou perdu, ou lorsque le demandeur fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission⁷⁷. Dans les autres cas, il appartient à l'autorité nationale de se prononcer après avoir évalué les risques en matière de sécurité et d'immigration irrégulière.

B. Le refus d'ETIAS

Nous l'avons déjà souligné : l'ETIAS a toujours été conçu comme un instrument utile au service de la préservation de l'ordre public en Europe.

1. Ordre public et ETIAS

La délivrance de l'ETIAS est automatisée, mais non pas automatique. Le règlement prévoit notamment toute une série de motifs pour lesquels la demande pourra être rejetée, des motifs qui relèvent pour beaucoup de ces préoccupations sécuritaires mises en avant par la Commission européenne dès 2016. La formulation du texte du règlement permet de voir alors une compétence liée des autorités compétentes⁷⁸.

La demande sera rejetée lorsqu'elle se fonde sur un document de voyage qui a été égaré ou volé, invalidé ou altéré. Il en va de même lorsqu'il existe des « doutes raisonnables et sérieux quant à l'authenticité des données, à la fiabilité des déclarations du demandeur, aux pièces justificatives fournies par le demandeur ou à la véracité de leur contenu »⁷⁹. L'ETIAS sera également refusé lorsque le demandeur présente un risque en matière de sécurité ou d'immigration illégale, et lorsqu'il présente un risque épidémique élevé. Le signalement de l'intéressé par l'un des États membres aux fins de non-admission ou d'interdiction de séjour fonde de plein droit un refus d'ETIAS. Enfin, il est attendu une certaine bonne foi de la part du demandeur. Autrement formulé, le rejet devra être opposé lorsque l'intéressé ne répond pas à une demande d'informations complémentaires sollicitée par une unité nationale ETIAS, ou lorsqu'il ne se présente pas à l'entretien auquel l'unité nationale a pu souhaiter le convoquer à titre exceptionnel.

En toute hypothèse, l'ETIAS peut être remis en cause lorsque de tels éléments apparaissent *a posteriori*, soit qu'ils existaient au moment de la demande mais étaient ignorés par le système ETIAS⁸⁰, soit qu'ils sont apparus

70. Décret n° 2023-64 du 3 février 2023 portant création d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « NATALI », *Journal officiel de la République française*, n° 31, 5 février 2023, texte n° 9.

71. *Ibid.*, art. 4, 1^o, i.

72. Les bureaux SIRENE (pour supplément d'information requis à l'entrée nationale des étrangers) ont été créés dans le cadre du système d'information Schengen. En France, le bureau est rattaché à la direction centrale de la police judiciaire (ministère de l'Intérieur).

73. Art. 25, § 1, b du règlement (UE) 2018/1240.

74. *Ibid.*, art. 23, § 2, al. 1^{er}.

75. *Ibid.*, art. 27, § 1^{er}.

76. *Ibid.*, art. 27, § 4.

77. *Ibid.*, art. 26, § 3, a.

78. *Ibid.*, art. 37, § 1-2.

79. *Ibid.*, art. 37, § 2.

80. *Ibid.*, art. 40, § 1^{er}.

postérieurement⁸¹. L'annulation ou la révocation sont le fait de l'organe ayant décelé l'existence du motif du refus, autrement dit l'unité nationale ETIAS qui a découvert le pot aux roses ; l'annulation et la révocation sont soumises aux mêmes voies de recours que le refus d'ETIAS.

2. Les recours contre les refus d'ETIAS

Le droit au recours contre les refus d'ETIAS est d'autant plus nécessaire qu'une réponse négative bloque toute possibilité d'accès régulier au territoire de l'un des États membres. Il est garanti par le règlement⁸², et doit être introduit auprès de l'État membre ayant opposé le refus d'ETIAS.

En France, ces recours ont été introduits dans la partie réglementaire du CESEDA par deux décrets de 2022⁸³. Ils s'inspirent assez largement du mécanisme jusqu'alors en vigueur de contestation des refus de visa, sans pour autant y être fidèles.

L'étranger doit en premier lieu exercer un recours préalable obligatoire devant le sous-directeur des visas de la direction générale des étrangers en France, laquelle est rattachée au ministère de l'Intérieur. Ce recours doit

être rédigé en français⁸⁴, et introduit dans les trente jours suivant la notification du refus d'ETIAS⁸⁵. Le sous-directeur des visas instruit la demande et peut « soit rejeter le recours, soit donner instruction à l'unité nationale ETIAS de délivrer l'autorisation de voyage sollicitée »⁸⁶. Des termes mêmes employés, on en déduit que le rôle du sous-directeur n'est pas seulement consultatif, mais bien impératif. Si en revanche son intervention ne permet pas la délivrance de l'ETIAS, s'ouvre le champ contentieux : l'étranger peut alors se tourner vers le tribunal administratif⁸⁷, dans les deux mois suivant la notification de la décision du sous-directeur des visas. Par dérogation à la règle générale, le silence vaut rejet de la demande⁸⁸.

ETIAS est une petite révolution numérique au service de l'ordre public dans le domaine de l'entrée sur le territoire européen. Entièrement dématérialisé, il entend renforcer les préoccupations sécuritaires en amont de la frontière. Les textes sont en place ; les mécanismes s'installent progressivement, à l'heure où sont écrites ces lignes. Ils sont la source d'une nouvelle ère – et très certainement de nouveaux contentieux à venir.

81. *Ibid.*, art. 41, § 1^{er}.

82. *Ibid.*, art. 37, § 3.

83. Décrets n° 2022-962 et 2022-963 du 29 juin 2022 relatifs aux modalités de contestation des refus d'autorisations de voyage et des refus de visas d'entrée et de séjour en France, *Journal officiel de la République française*, n° 151, 1^{er} juillet 2022, textes n° 6 et 7.

84. Art. R. 312-8 CESEDA.

85. Art. D. 312-7, al. 2 CESEDA.

86. Art. D. 312-7-2 CESEDA.

87. Art. R. 312-7-3 CESEDA.

88. Art. D. 312-8-1 CESEDA.