

THE EUROPEAN VISA POLICY: BETWEEN DISCRIMINATIONS, INFLUENCES AND REALISM

Hervé NGULU BOKA¹

Université de Kikwit, RD Congo

hervengulu07@gmail.com

Abstract : In addition to the freedom of movement that it guarantees its citizens (Art. 21 TFEU), the EU lays down certain rules for foreigners in the context of its foreign policy, relating to the right to enter and reside on its territory. It makes the entry and residence of third-country nationals subject to obtaining a visa, the procedure for establishing which is essentially governed by Regulation (EC) No 810/2009 of 13 July 2009 (Visa Code) and Regulation (EC) No 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018, establishing a list of third countries whose nationals are subject to the visa requirement and declaring those that are exempt from this requirement. A multidimensional analysis beyond the legal sphere alone, carried out in this essay, helps to understand the essence of European visa policy. It enables us to assess whether this system institutes discriminatory treatment, thus contravening the provisions of Article 2.1 of the United Nations Charter, whether it is riddled with various influences, or whether it simply holds out the prospect of a consistent and realistic policy adapted to the constant changes of our era.

Keywords: European Union, visa requirement and exemption regime

LE RÉGIME EUROPÉEN DU VISA : ENTRE DISCRIMINATIONS, INFLUENCES ET RÉALISME

Résumé : En marge de la liberté de circulation qu'elle garantit à ses citoyens (art. 21 TFUE), l'UE fixe pour les étrangers, dans le cadre de sa politique extérieure, certaines règles relatives au droit d'entrée et de séjour sur son territoire. Elle subordonne en effet l'entrée et le séjour des ressortissants des Etats tiers à l'obtention d'un visa dont la procédure d'établissement est essentiellement régie par le Règlement (CE) n° 810/2009 du 13 juillet 2009 (code des visas) et celui 2018/1806 du Parlement et du Conseil européen du 14 novembre 2018, établissant d'une part la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa et de l'autre ceux exemptés de cette obligation. Une analyse multidimensionnelle au-delà de la seule sphère juridique, faite dans cette dissertation, permet de comprendre l'essence de la politique européenne de visa. Elle permet d'apprécier si ce régime institue un traitement discriminatoire, allant ainsi à l'encontre notamment des dispositions de l'article 2.1 de la charte des Nations-Unies, s'il est jonché de diverses influences ou s'il miroite simplement une politique conséquente et réaliste adaptée aux permanentes mutations de notre ère.

Mots clés : Union européenne, régime d'obligation et d'exemption du visa

¹ Avocat au Barreau de Kinshasa/ Matete (RDC)
Maitrise en droit (LL.M, deutsches Recht) de l'Université Justus-Liebig Giessen (Allemagne)

Abréviations et sigles

Art.	Article
Brexit (anglais)	Sortie du Royaume uni de l'union européenne
CE	Conseil de l'Union européenne
CEDH	Convention européenne des Droits de l'Homme
ChUE	Charte européenne des droits fondamentaux
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
Dir.	Directive
ELSJ	Espace de liberté, de sécurité et de justice
Frontex (allemand)	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
ISC	Institutions supérieures de contrôle
ONU (anglais)	Organisation des Nations Unies
RAS	Régions administratives spéciales
RDC	République démocratique du Congo
SWP (allemand)	Stiftung Wissenschaft und Politik
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne
USA	Etats-Unis d'Amérique

Introduction

L'UE constitue sans nul doute l'une des organisations régionales les plus stables de notre ère. Grande Organisation, elle l'est surtout en raison de sa politique étrangère et du respect des libertés fondamentales en l'occurrence la libre circulation des personnes et des marchandises, qu'elle accorde et garantit non seulement à ses citoyens mais aussi à ceux des Etats tiers séjournant sur son territoire (Art. 45 ChUE). Parlant de cette liberté de circulation qu'elle garantit à ses citoyens², l'UE fixe pour les étrangers, dans le cadre de sa politique extérieure, des règles impératives auxquelles l'entrée et le séjour sur son territoire sont subordonnés. M. Florentina Haag (2017, p.17) Il en résulte que l'obtention obligatoire de visa, dont les modalités d'octroi sont déterminées par le Règlement (CE) n° 810/2009 du 13 juillet 2009, constitue la règle la plus prépondérante.

En effet, si l'obligation de posséder le visa pour accéder dans l'espace Schengen n'est pas à proprement parler une question nouvelle dans les rapports interétatiques, l'option levée par l'UE dans son octroi soulève tout de même des questions sur la place qu'occupe le principe de l'égalité de traitement entre pays tiers. E. Macerid (2019, p.2). En effet, le code des visas a institué une liste d'Etats dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de détenir un visa à côté de ceux exemptés de ladite obligation. Il apparaît légitime de s'interroger sur l'essence de cette réglementation qui apparaît à certains égards comme discriminatoire, voire résultant d'une éventuelle influence politique ou économique. Limiter ou interdire l'immigration à un groupe particulier, comme cela a

² La liberté de circulation que l'UE garantit à ses citoyens relève de la citoyenneté européenne même définie à l'article 21 TEU.

été le cas pour certains États musulmans sous Donald Trump aux USA, peut être considéré comme une forme de discrimination sous réserve d'une éventuelle évocation de l'effet utile.³ Den Heijer (2018, p.471)

Un point fait cependant l'unanimité: la sécurité de l'UE, les facteurs culturels, politiques économiques sont mis en exergue dans sa politique extérieure. Compte tenu de la menace terroriste internationale, les questions de sécurité ont été placées au cœur de l'ELSJ⁴, de sorte qu'elles jouent un rôle déterminant dans la délivrance des visas. N. Valeska (2018, p. 25). La manière dont la protection des frontières et la sécurité intérieure peuvent être renforcées est l'une des questions politiques centrales de l'UE. Bossong (2008, p.5). L'évolution constante du monde implique de nouvelles exigences ou de nouvelles règles, en particulier dans le domaine de la migration. Dimitri Avramopoulos rapporte à ce sujet que l'UE doit utiliser tous les instruments disponibles pour lutter contre le terrorisme international et endiguer la migration irrégulière.⁵ Les différents amendements apportés dans cette perspective, la crise migratoire de 2015 et l'invasion Russe amorcée en 2022 le démontrent clairement.

Le présent travail se penche concrètement sur le régime européen des visas, notamment en ce qui concerne la différence qu'il introduit entre les États, sur la nécessité d'imposition pour les uns et de dispense pour les autres. Cette étude se donne donc pour objectif d'appréhender le bien-fondé de ce régime au regard des facteurs politiques, diplomatiques, économiques qu'il définit d'une part et des défis sécuritaires et migratoires qui s'imposent sur l'ensemble du territoire de l'UE d'autre part. Dans le même ordre d'idées, il paraît plausible d'indiquer que le régime du visa sur lequel se rapporte notre modeste analyse s'étend sur l'ensemble de l'espace Schengen, qui mérite ipso facto d'être distingué de l'UE. En effet, alors que l'UE est une Union politique et économique composée actuellement de 27 États membres depuis le Brexit, l'espace Schengen lui, désigne un territoire de libre circulation entre les 26 États membres dont la majorité est membres de l'Accord Schengen du 14 juin 1985. De manière pratique le visa Schengen permet la circulation des ressortissants des États tiers dans l'espace portant ce nom, qui comme indiqué supra, est majoritairement constitué des États membres de l'UE. Notre analyse tourne autour du visa uniforme qui peut être soit de catégorie A soit C. La catégorie A est le visa de transit aéroportuaire et C représente celui à court terme permettant le séjour de courte durée dans l'espace Schengen. Ces deux premiers types sont à distinguer du visa type D qui représente le visa national accordé pour un séjour d'une longue durée.

Afin de mener à bien la présente analyse, nous focaliserons notre propos sur deux points majeurs. Le premier, Réglementation du visa européen, permettra de comprendre la procédure d'établissement, de refus et de modification du visa ainsi que des questions réglementaires y relatives telles que régies par le code des visas et la directive sur l'établissement des listes des États soumis et exonérés à l'imposition sus

³ On entend par effet utile, en droit international, est une théorie qui justifie certaines mesures administratives prises par les États ou leur gouvernement ; lesquelles mesures devant apparaître en période normale comme étant irrégulières voire illégales.

⁴ . Dans l'établissement de l'ELSJ (entendu Espace de liberté, de sécurité et de justice), l'UE poursuit conformément à l'article 3 paragraphe 2 du TUE, le renforcement des politiques relatives au contrôle aux frontières, à l'asile et à l'immigration.

⁵ Ces propos ont été recueillis au cours d'un interview dont l'intégralité est téléchargeable sur <https://ec.europa.eu/commission/>.

indiquée. Le deuxième point se rapporte à la question d'un éventuel traitement discriminatoire qui violerait les articles 21 ChUE, 14 CEDH, 2.1 de la charte de l'ONU. La question sera aussi orientée sur les considérations d'éventuelle influence politique ou économique afin d'aboutir à une conclusion conséquente, susceptible d'apprécier objectivement le régime sous examen.

1. Aperçu panoramique sur la réglementation du visa de l'UE

Le visa européen est principalement régi par le règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas) et le règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018, succédant ainsi au tout premier règlement (CE) n° 539/2001 du 15 mars 2001 fixant la liste la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation. Il existe aussi d'autres fondements juridiques dont le règlement (CE) n° 767/2008 du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour. Le code des visas est donc directement applicable dans tous les États membres de l'UE, sans qu'il soit nécessaire de transposer le droit national (art. 288, al. 2, TFUE).

1.1. Code des visas : objectif et champ d'application

Le code des visas régit la procédure et les conditions de délivrance des visas aux fins de transit ou de séjour programmé sur le territoire des États membres pour une durée maximale de trois mois sur une période de six mois (art. 1, paragraphe 1 Code des visas).

1.1.1. Champ d'application

Ce code s'applique aux ressortissants de pays tiers qui, en vertu du règlement (CE) n° 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. (art.1, paragraphe 2, code des visas).

Il s'applique également aux pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa de transit aéroportuaire, en dérogation au principe de libre transit énoncé à l'annexe 9 de la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale. (art.1, paragraphe 3 code des visas). Par ailleurs ce code ne s'applique pas aux ressortissants des pays tiers membres de famille d'un citoyen européen, jouissant ainsi de la libre circulation reconnue à ce dernier (art. 1, paragraphe 2, points a et b du code des visas). Dans l'exposé des motifs du code des visas, le législateur européen met en avant l'harmonisation du système européen des visas (art. 3 du traité de l'UE), qui doit être respectée dans tous les États membres. Pour ce faire, il a été institué une procédure uniforme et simplifiée l'établissement et la délivrance des visas auprès de l'administration compétente en la matière.

1.2. Administration et procédure d'octroi des visas

La procédure d'octroi des visas implique la coopération de différentes instances qui font partie d'une administration bien structurée.

1.2.1. *Organes administratifs*

1.2.1.1. Le consulat

Le consulat désigne la représentation ou l'autorité permanente d'un État sur le territoire d'un autre État qui, entre autres, représente les intérêts économiques de l'État d'envoi, s'efforce de préserver les droits de ses ressortissants et se charge de la délivrance des visas notamment. Il est dirigé par un consul qui ne bénéficie pas d'une protection diplomatique complète. (Art. 4, paragraphe 1 code des visas).

1.2.1.2. Visa délivré aux frontières

L'art. 35 du code des visas prévoit également la possibilité que le visa soit délivré aux frontières par les bureaux des gardes-frontières (Art. 7.2 et 8.1 du code frontières Schengen). Pour cela, les conditions fixées à l'art. 6, paragraphe 1 a, b, c de l'accord de Schengen doivent être remplies. Le voyageur doit notamment être en possession d'un document de voyage valable, être en mesure de justifier le motif de son voyage et disposer de moyens de subsistance suffisants pour la durée de son séjour à l'étranger et pour son voyage de retour ou être en mesure de se procurer ces moyens. Il ne doit pas être désigné comme non admissible dans le système ISC. L'intérêt de la protection des frontières du contrôle des frontières est ici mis en avant. M. Pilch (2014, p. 190).

1.2.2. *Procédure d'établissement et octroi des visas*

La délivrance d'un visa peut être effectuée par le biais d'une procédure administrative qui commence par l'introduction d'une requête ou demande.

1.2.2.1. La requête

Elle peut être établie au plus tôt trois mois avant le début du voyage prévu. (Art.9, paragraphe 1, phrase 1 code des visas). Pour ceux qui demandent un visa à entrées multiples, la requête peut être déposée avant l'expiration du visa, uniquement si celui-ci a été délivré pour une durée de validité d'au moins six mois. (Art.9, paragraphe 1, phrase 2 code des visas). En pratique, le demandeur se rend au consulat après avoir pris un rendez-vous au préalable. Bien que le Règlement a fixé le rendez-vous dans un délai de deux semaines à compter de la demande (Art.9. al. 2, phrase 2 code des visas), sa réalisation est en pratique liée à beaucoup de facteurs dépendant de la situation de résidence du requérant. S. Belaisch (2010, p.40).

La demande doit être introduite au moyen d'un formulaire rempli et signé par le demandeur. (Dans le cas d'un mineur, il est signé par son représentant (Art. 11, paragraphe 1, phrase. 2 code des visas). Ce formulaire est en principe disponible dans la langue officielle du pays d'accueil ou de l'Etat membre. (Art.11, paragraphe 3 code des visas).

En outre, le demandeur doit présenter ses documents de voyage. Il s'agit notamment d'un passeport en cours de validité (Art. 12 code des visas), d'une assurance-maladie en voyage (Art. 15 code des visas) -sauf s'il s'agit d'un passeport diplomatique -, d'une identification biométrique au moyen d'une photographie et d'un relevé des empreintes digitales (Art.13, paragraphe 2, code des visas) et de la preuve du paiement des droits de visa (Art. 15, paragraphe 4 code des visas).

Après le dépôt de la requête intervient l'examen du dossier par l'autorité compétente.

1.2.2.2. Examen du dossier

Outre la vérification de la recevabilité de l'autorité (Art.18 code des visas), les conditions d'entrée et l'évaluation des risques sont soigneusement examinées et la décision d'octroi du visa est prise à la fin. Il s'agit ici de vérifier si les documents présentés par le demandeur sont faux, falsifiés ou contrefaits⁶ (Art. 21 code des visas). La décision relative à la délivrance du visa est ensuite annoncée dans un délai de 15 jours civils à compter de la date de dépôt des documents qui peut être prolongé au cas par cas jusqu'à 30 ou 60 jours civils au maximum. (Art.23 code des visas).

1.3. Octroi du visa

Comme souligné ci-haut, cet octroi s'étend à trois types de visas. Il s'agit du visa uniforme (type A et C), du visa à validité territoriale limitée et du visa de transit aéroportuaire. Le visa de type D relève de la compétence nationale de chaque Etat membre qui l'organise par voie de conséquence selon son droit interne.

1.3.1. Visa uniforme

Le visa uniforme est un visa délivré pour l'ensemble de l'espace Schengen. Il peut être valable pour une ou plusieurs entrées sur le territoire de l'UE. Sa durée de validité ne peut excéder cinq ans. Un délai supplémentaire de 15 jours est toutefois prévu. (Art.24 code des visas).

1.3.2. Visa à validité territoriale limitée

L'article 25 fixe certaines conditions pour la délivrance d'un visa à validité territoriale limitée. Il s'agit notamment des raisons humanitaires.⁷ Les raisons se rapportent notamment à la d'une menace de torture, de peine de mort, de violations de la CEDH ou d'un danger concret important pour la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté. T. Groß (2007, p. 125).

Pour des raisons d'urgence, un visa peut également être délivré sans consultation préalable conformément à l'article 22.

1.3.3. Visa de transit aéroportuaire

Cette vignette est définie à l'article 26 du code des visas comme un visa permettant le transit par les zones internationales de transit des aéroports situés sur le territoire des États membres. Après vérification de toutes les données figurant dans les documents présentés, une vignette-visa est apposée sur le document de voyage ou le passeport. Si l'État membre de délivrance ne reconnaît pas le document de voyage du demandeur, le visa est apposé sur un feuillet séparé qui sera examiné à posteriori par des services compétents. (Art.29 code des visas).

⁶ En règle générale, tant l'utilisation de faux documents que les fausses déclarations sont punissables devant les juridictions pénales nationales. Un communiqué de presse de l'UHNCR l'a rappelé en janvier 2021 pour tous les voyages au départ de Malte. Ce communiqué rappelle la peine maximale de six mois prévue par le code pénal. Cf. HCR, Avis important concernant l'utilisation de faux documents de voyage depuis Malte, janvier 2021.

⁷ Les raisons ou les causes humanitaires identifient celles fondées sur l'urgence de menace de la vie humaine. Il peut s'agir d'une menace à la santé, à la sécurité ou du bien-être d'un être humain ou d'une communauté déterminée.

1.4. Refus d'octroi du visa

Les motifs de refus sont en principe liés à certains faits qui peuvent résulter du comportement du demandeur. Il en va de même en cas de document de voyage falsifié, d'objectif non fondé du séjour envisagé ou de moyens de subsistance insuffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays d'origine. (Art.32 code des visas).

1.5. Modification d'un visa déjà délivré

La modification d'un visa résulte de trois circonstances : La prolongation, l'abrogation et l'annulation de ce dernier.

1.5.1. Prolongation

Un visa peut être prolongé sur demande, notamment pour des raisons humanitaires. Elle s'applique également lorsque le titulaire du visa peut prouver que, pour des raisons appropriées, il ne pourra pas quitter le territoire de l'UE avant l'expiration du visa. (Art. 33 du code des visas). Elle prend la forme d'une vignette-visa.

1.5.2. Abrogation et annulation

L'article 34, paragraphe 1 du code des visas prévoit des circonstances d'abrogation ou d'annulation du visa. Il est en principe annulé par l'autorité compétente qui l'avait délivré. Mais il peut aussi être annulé par l'autorité d'un autre État membre qui est alors tenue d'en informer l'autorité de délivrance. Il doit alors être inscrit sur le visa avec les mots ANNULE ou ABROGE. (Art.34, paragraphe 5, code visas).

Il importe ici d'établir une petite différence entre les deux termes. En effet, alors que l'annulation du visa, essentiellement répressive, est exclusivement prise en aval, l'abrogation elle, demeure aussi une mesure administrative comme l'annulation qui peut cependant être arrêtée en amont de la procédure et sollicitée par le demandeur du visa lui-même. Ces circonstances, telle que décrites, rentrent dans l'optique d'une politique européenne extérieure qui institue deux régimes de visas à savoir : Le régime d'imposition et celui d'exemption du visa.

2. Régime d'obligation et exemption de visa

Le code des visas, se rapportant à l'annexe IV du règlement CE. n° 539/2001, énumère certains pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation du visa pour franchir les frontières extérieures et ceux libérés de cette obligation. Une adaptation a été apportée dans le Règlement 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018.

2.1. Régime d'obligation

Actuellement l'obligation de détention du visa européen est faite aux ressortissants de 105 Etats non membres de l'UE.⁸

Il convient tout d'abord de faire remarquer qu'en plus de la différence établie sur le régime d'obligation d'une part et d'exemption de l'autre, une autre démarcation est faite entre les entités jouissant du statut d'Etat reconnu par tous les acteurs du droit international et les Entités spéciales⁹. Aux termes de l'annexe I du Règlement sous examen il s'agit du Kosovo, tel que défini par la résolution 124 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 10 juin 1999, et l'Autorité palestinienne.

2.2. Régime d'exemption

Les Etats concernés sont énumérés à l'annexe II du Règlement 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018.

A l'instar du régime d'obligation, il a aussi été introduit une différence entre d'une part les entités jouissant pleinement du statut d'Etat au sens de l'article 1 de la Convention de Montevideo et certaines Régions administrations spéciales. Il s'agit en effet des ressortissants de la RAS de Hong Kong et de Monaco¹⁰. Les deux premières entités sont en fait des entités administratives spéciales de la République populaire de Chine. Sont aussi concernés par ce régime les citoyens britanniques qui ne sont pas ressortissants de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord au sens du droit de l'Union ainsi que les ressortissants du Taïwan.¹¹

A partir de ce bref aperçu fait sur la réglementation européenne en matière de visas, il devient légitime de s'interroger sur un éventuel traitement inégal entre Etats, qui s'étendrait automatiquement sur leurs ressortissants. Les lignes qui suivent permettent de mettre en opposition cette différence de traitement avec certains principes ou libertés fondamentales consacrés aussi bien par le droit international que le droit européen, dont le principe d'égalité souveraine des États.

3. Traitement discriminatoire, influence politique ou économique dans le régime européen des visas ?

En matière de visas comme dans d'autres domaines, les mesures administratives ou politiques sont souvent une réponse à des situations d'urgence, ainsi que l'illustre la mesure prise par l'UE de refuser le visa de touriste à la Russie¹². L'article 32, paragraphe 1, point a du code des visas pourrait être utilisé pour évaluer la recevabilité d'un refus global ou d'une réserve d'ordre public¹³. Toutefois, la question se pose de savoir si ce motif ou d'autres, applicables à tous les États dont les

⁸ Ces différents Etats tiers sont énumérés à l'annexe I du règlement 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018.

⁹ Le Règlement 2018/1806 ne définit pas l'expression « Entités spéciales ». Il paraît cependant plausible, à partir des éléments constitutifs d'un Etat au sein de l'article 1 de la Convention de Montevideo, de déduire que cette expression fait allusion aux entités dont le statut d'Etat ne fait pas d'unanimité auprès des autres Etats.

¹⁰ Voir l'annexe II du règlement 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018.

¹¹ Voir l'annexe II du règlement 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018.

¹² L'UE a adopté cette mesure de refus par le règlement 2022/2474 du Conseil du 16 décembre 2022 modifiant le règlement 833/2014.

¹³ L'ordre public, conçu comme objectif de la police administrative, est un terme qui désigne la sûreté, la sécurité et la salubrité publique.

ressortissants sont soumis à l'obligation de visa, ne sont pas contraires au principe d'égalité ou de non-discrimination.

3.1. Le régime des visas de l'EU et le principe de non-discrimination et d'égalité entre Etats

L'UE s'engage à respecter le principe d'égalité, notamment en inscrivant dans son droit primaire le principe de non-discrimination (Art.18 TFUE, art. 21 ChUE). L'interdiction de la discrimination s'applique à la discrimination formelle. Elle se réfère par exemple à la race, à l'origine ethnique, au sexe et à la religion. En outre, de nombreux instruments juridiques internationaux fixent l'égalité de traitement entre tous les États, notamment la Charte des Nations Unies. Compte tenu des différences résultant de la Convention européenne sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDH), il est fait obligation aux États membres d'adopter des mesures pour garantir la protection des droits fondamentaux. Ainsi est-il nécessaire d'examiner dans ce premier temps cette question au regard des articles 21 ChUE et 14 CEDH.

3.1.1. Violation des articles 21 ChUE et 14 CEDH ?

Il est question d'analyser dans ce cadre d'une part la discrimination fondée sur la religion et d'autre part celle fondée sur la race.

3.1.1.1. Influence de la religion chrétienne ?

L'histoire de l'Europe et la religion chrétienne sont fermement liées¹⁴. K. Naumann (2008, p. 1). Au cours de son histoire, le continent européen a été un terrain sur lequel la religion chrétienne a exercé une influence remarquable par le biais de grands philosophes et théologiens chrétiens dont Saint Augustin, Saint Thomas d'Aquin, etc. A cet effet, Jean-Dominique Durant rapporte que l'expression Europe, qui signifierait chrétienté, serait employée pour la première fois par le pape Nicola V en 1453 pour exprimer la nécessaire union des forces chrétiennes face à l'expansion de l'islam et au danger représenté par l'empire romain. J. Durant (2018, p.10). Il est bon d'associer cette logique aux déclarations de certains grands penseurs, parmi lesquels Goethe pour qui la langue maternelle de l'Europe serait le Christianisme et Kant qui voyait dans l'Évangile la source dont la civilisation européenne a jailli. J. Durant (2018, p.11).

En examinant la liste des États soumis à l'obligation de visa, l'on ne pourrait déduire clairement que tous les États alignés ou la majorité d'entre eux sont musulmans ou chrétiens. Il est toutefois clair que bon nombre d'États d'Afrique figurant sur cette liste sont musulmans. Ceci est peut être confirmé par le fait que tous les États du Maghreb sont soumis à cette obligation. De plus, presque tous les États énumérés dans d'autres parties de l'Afrique sont ceux dans lesquels la religion musulmane est majoritaire sinon la religion d'Etat. Il s'agit notamment du Soudan, du Sénégal et de la Sierra-Léone. La même observation peut être faite en Asie avec l'Irak, le Yémen, le Vietnam.

Dans le continent européen, un État musulman, la Turquie se retrouve dans la même boîte. Une autre expression appuyant notre réflexion repose sur la présence nette des États d'Amérique du Sud exemptés de l'obligation de visa, dans lequel la majorité de la population demeure encore (catholique) chrétienne. L'on peut énumérer le Brésil, l'Argentine, la Colombie etc.

Néanmoins il n'est pas exclu de considérer que l'attachement de la civilisation européenne au christianisme est l'un des éléments majeurs qui inspirent dans une certaine mesure le droit européen pris de manière isolée dans différents Etats membres de cette organisation. De même, il convient de remarquer que certains droits ou certaines valeurs prônées par les instruments juridiques de l'UE nouent un lien étroit avec ceux contenus dans les saintes écritures. Il s'agit par exemple des valeurs de liberté, d'égalité et de justice. Le christianisme étant encore la religion la plus répandue dans l'UE¹⁵, son influence demeure encore importante.

Cette réflexion penchée sur l'influence de la religion peut néanmoins être battue en brèche, car certains Etats non musulmans, comme le Congo ou le Kenya sont également soumis à l'obligation sus évoquée. Ainsi devient-il plausible de s'interroger sur une éventuelle discrimination raciale.

3.1.1.2. Discrimination fondée sur la race ?

Cette question est principalement orientée vers le continent africain. Hormis les Seychelles, la quasi-totalité d'Etats de ce continent sont soumis à l'obligation de visa. Grâce aux statistiques de ces dernières années concernant la délivrance de visas européens en Allemagne¹⁶, il apparaît quelque peu aisé de déduire à l'existence d'une discrimination qui témoignerait probablement de l'état des relations diplomatiques entre l'UE et l'Afrique. La deuxième observation s'oriente vers l'Asie où l'on peut également s'interroger sur une éventuelle discrimination raciale au vu du nombre d'Etats de ce continent soumis à cette obligation.¹⁷

Il est vrai que le taux de refus de visas aux personnes originaires de certains États les prive de la possibilité d'entrer sur le territoire européen. Dans d'autres États, comme la RDC, où les droits de l'homme sont bafoués et où bon nombre des citoyens tentent de quitter le pays par tous les moyens, la compréhension de la politique européenne en matière de visas peut conduire à des conclusions qui relèvent de l'injustice ou de la discrimination. Il est toutefois impérieux d'arguer que cette question mérite d'être analysée au cas par cas, car le profil du demandeur joue également un rôle déterminant. Le législateur européen suit l'exemple des États membres avec un système développé de lois sur l'immigration qui utilise principalement des critères fonctionnels pour définir les motifs d'admission et le statut d'immigration correspondant, indépendamment de la nationalité des personnes concernées. J. Bast (2022, p. 158).

¹⁵ Un projet d'étude a été mené en 2019 par l'Université de Lucerne pour 50 pays européens. Il en ressort que la religion chrétienne représente à elle seule 66,1% contre 0,2 pour les juifs, 0,3 pour les musulmans et 1,5 pour les autres religions dans l'UE. <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/europa/70539/religionszugehoerigkeit/> consultée le 18.01.2023.

¹⁶ Voir Auswärtiges Amt, Erteilte Schengen-Visa, 2021.

3.1.2. *Violation de l'article 2.1 de la Charte des Nations unies ?*

Cette disposition établit l'égalité souveraine dans les relations internationales pour tous les États membres. Étant donné que tous les États membres de l'UE sont membres de l'ONU et que certains d'entre eux en sont membres fondateurs, il est légitime d'orienter la réflexion sur le respect de la disposition susmentionnée par les États membres de l'UE. Il va sans dire qu'il convient de s'interroger si la politique de l'UE en matière de visas ne viole pas le principe ci-haut souligné. L'UE se soumet dans une certaine mesure au droit international, en particulier à la Charte des Nations Unies. Comme le souligne *Stephane Griller*, la CJCE s'est clairement prononcée à ce sujet¹⁸ dans l'affaire *Centro-com*¹⁹. S. Griller (2012, Pp. 103-107) On peut également se demander si l'influence politique et économique de certains pays a influé sur le régime du visa européen.

3.1.3. *Influence politique et diplomatique?*

Depuis belle lurette, les débats autour de la primauté de la politique sur le droit ont fait coulé ancre et salive. Ceci est mieux exprimé par l'idée selon laquelle le droit serait un instrument au service de la politique ou des plus puissants. A en croire Bertrand Russel, le pouvoir est important pour la compréhension du monde social comme l'est l'énergie pour la compréhension du monde physique.²⁰ B. Simon (2007, P. 47).

En ce qui concerne la politique européenne en matière des visas, les interrogations tournent autour d'éventuelles motivations politiques. Le fait que les États-Unis, le Canada et les Émirats arabes unis soient exemptés de l'obligation de visa peut être considéré comme une expression significative de l'importance de leur situation politique pour l'Europe. Leur coopération dans le cadre de nombreuses organisations telles que l'OTAN plaide en ce sens.

Ce point de vue peut toutefois être contredit, car d'autres pays exemptés de l'obligation de visa, n'ont aucune influence ou sinon une influence négligeable sur la scène politique internationale. Il semble donc nécessaire de se pencher sur le facteur économique.

3.1.4. *Influence économique ?*

De nombreux États politiquement puissants sont également souvent puissants sur le plan économique, voire militaire. On constate que certains États économiquement puissants ou stables ont été ajoutés à la liste des États exemptés de l'obligation de visa. Ils sont pour la plupart des partenaires économiques (commerciaux) importants de l'UE²¹. Un regard sur les relations avec les États-Unis ou le Canada en dit long.

¹⁹ Voir CJUE, Arrêt du 14.01.1997, *Centro-Com*, C-124/95, ECLI:EU:C:1997:8 = Slg. 1997 I-00081.

²¹ Voir à ce sujet l'art. 1 du règlement 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018.

La question devient toutefois délicate au vu de la position de la Chine. Depuis le début du 21^e siècle, la Chine représente l'un des États les plus stables et les plus développés sur le plan économique. Parallèlement, le pays constitue un concurrent économique inquiétant pour les pays occidentaux, dont les États-Unis, la France ou l'Allemagne. Serait-il donc idoine de penser que l'idée de concurrence économique avec la Chine aurait conduit à insérer cet État au régime d'imposition du visa ? Il n'est pas évident de s'accorder sur cette question entendu que certaines de ces entités, SAR Hong Kong et SAR Macau, ont été classées sur la liste des États exemptés. En outre, force est aussi de constater que certains pays développés ne sont pas soumis au régime d'exemption de visa.

En somme, il appert de prendre en considération toutes les raisons établies dans le code des visas de l'UE et dans tous les instruments juridiques connexes pour comprendre l'essence de ce régime. Il s'agit principalement de la sécurité de l'espace de l'UE, dont l'adhésion ne peut être refusée à tous sans une justification raisonnable ou un examen approfondi de la demande d'entrée. L'UE s'accorde avec des pays tiers de son choix en fonction de certains critères préétablis.

4. Un régime fondé sur des critères objectifs ?

Le droit de l'union européenne est le résultat d'un long processus historique ayant tenu compte de divers facteurs interculturels dans le seul objectif de faire miroiter la neutralité et l'impersonnalité de ses instruments législatifs. Sans prétendre battre en brèche les différents éléments énumérés, ayant d'une manière ou d'une manière influé sur sa politique des visas, il sied de faire remarquer que la directive de 2018 elle-même énonce certains critères qui déterminent la dite politique. Il est question de l'ordre public et de la sécurité, des avantages économiques réciproques, notamment en termes de tourisme et de commerce extérieur, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des implications de la cohérence régionale (Art. 1 du règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018).

4.1. Ordre et sécurité publics

Avec la montée en puissance du terrorisme sous toutes ses formes, la question sécuritaire dans le continent européen notamment occupe une place fondamentale. Une série d'attaques terroristes ayant lieu tour à tour en France avec les attentats à Charly Hebdo²² et à l'hyper Cacher à Paris²³, les massacres sur la promenade des anglais à Nice²⁴, en Belgique avec l'attentat à la gare de Bruxelles²⁵ en sont une parfaite illustration.

C'est en fait dans les circonstances pouvant restreindre l'exercice des libertés fondamentales qu'il convient de trouver l'essence de l'expression « ordre et sécurité publics » à laquelle le législateur européen fait allusion. En effet, pour la sauvegarde

²² Il s'agit d'une attaque terroriste islamiste menée le 7 janvier 2015 à Paris contre le journal satirique Charlie Hebdo.

²³ Cette attaque terroriste islamiste et antisémite fut perpétrée le 09 janvier 2015 à Paris.

²⁴ Perpétrée dans la ville de Nice le 14 juillet 2016, cet attentat coûta la vie à 86 Personnes parmi lesquels 10 enfants.

²⁵ Ces attentats furent réalisés le 22 mars 2016 à Bruxelles, dans la province du Brabant flamand à l'aéroport de Bruxelles à Zaventem et dans une rame de métro à la station Maelbeek.

de la santé, de l'ordre et de la sécurité publique, les libertés fondamentales, à savoir a libre circulation des marchandises (Art. 28 paragraphe 2- Art.29 TFUE), des personnes (Art. 45 et 49 TFUE), des services (Art.56 TFUE) et des capitaux (Art. 63 TFUE), peuvent être restreintes. A ce sujet il sied de noter que ces notions ont été inspirées par deux célèbres jurisprudence de la CJEU : Les affaires Keck et Dassonville. Leur rôle déterminant se trouve essentiellement dans le développement par la CJEU de la théorie des mesures qualifiées de discriminatoires. A en croire la cour, une mesure est aussi discriminatoire lorsqu'elle est de nature à poser une discrimination soit directement soit indirectement, immédiatement ou au postérieurement.

Une lecture analogique de cette théorie permet d'admettre provisoirement qu'en évoquant l'ordre et la sécurité publique dans la politique du visa européen, le législateur a envisagé restreindre non seulement l'entrée mais aussi la libre circulation des ressortissants des Etats tiers sur le territoire de l'UE. L'UE se donne en effet le droit de se baser sur des « raisons impérieuses d'intérêt général » pour se référer aux justifications jurisprudentielles ayant statué sur des restrictions aux libertés fondamentales. Les exceptions du Traité étant d'interprétation stricte, les raisons impérieuses d'intérêt général sont venues offrir plus de flexibilité aux Etats pour protéger des intérêts dignes qui ne figurent point dans le texte du traité. V. Hatzopoulos (2013, p. 4). De cette réflexion, il reste vrai que ce critère reflète la réaction de l'UE au risque permanent de menace sécuritaire sur son territoire.

4.2. Avantages économiques réciproques

L'UE constitue une zone d'échanges économiques d'une importance majeure. Conformément à l'art. 3 paragraphes 2 du TFUE, elle œuvre pour son développement durable, lequel est fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive.

Au regard de tels objectifs ambitieux, la question qui mérite d'être posée est celle de savoir, si l'UE devrait-elle nouer des partenariats avec tous les Etats du monde, indépendamment des capacités économiques (financières) dont ces derniers disposent. Si la réponse à cette question peut faire l'unanimité, chercher à établir son rapport avec la politique de visa n'est pas évident. Cette absence de réponse claire tend à confirmer l'hypothèse d'une éventuelle influence économique sur laquelle se serait aussi fondée la politique européenne sous examen.

La plupart d'Etats de l'UE sont membres de grandes organisations économiques internationales dont la plus connue, l'Organisation mondiale du commerce. Sous cette casquette, ils interagissent avec de nombreux autres Etats si bien que l'Union leur présente certains avantages politiques dans le but de renforcement de leurs relations diplomatiques et intérêts commerciaux notamment.²⁶

4.3. Respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Principe majeur dans tout Etat démocratique, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales fait penser à la protection des droits et libertés

²⁶ Cette interaction est à concevoir dans le cadre de la politique commerciale commune que l'UE comme partenaire commercial mène avec ses autres partenaires qui sont aussi bien les Etats que les organisations internationales ou régionales.

appartenant à tout individu en tant qu'être humain et qui s'imposent aux autorités publiques dans la mesure où celles-ci sont tenues, non seulement de les respecter, mais aussi d'en assurer la jouissance effective par des mesures adéquates. P. Gerard (2007, p.17).

Conformément à cette acception de Philippe Gerard, la conception que se fait l'UE du respect des droits de l'homme et libertés fondamentales dégage le rôle primordial que l'Etat est appelé à jouer. Comme pour le facteur économique il n'est pas assez clair d'établir une relation étroite entre ce critère du respect des droits de l'homme et la politique européenne des visas. L'une des raisons conduisant à cette observation est l'incertitude quant à la stricte observance de cet impératif sur le sol des Etats placés sous le régime d'exemption de l'obligation du visa. De même, il serait erroné de conclure que tous les Etats dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de détention de visa sont ceux sur les territoires desquels le respect des droits de l'homme est bafoué. En définitive nous estimons que le critère de respect des droits de l'homme dans la politique européenne des visas regorge une dimension beaucoup plus encourageante que conséquente. En effet, en réglementant ainsi, l'UE vise à encourager les Etats à devenir de plus en plus démocratiques en renforçant véritablement la protection des libertés fondamentales dues à l'Être humain.

4.4. Implications de cohérence régionale et de la réciprocité

Que l'UE a envisagé le critère de cohésion régionale dans sa politique des visas est à coup sûr la confirmation de sa volonté à non seulement protéger sa culture mais aussi et surtout ses frontières.

L'objectif de renforcer la cohésion économique et sociale de l'UE est affirmé à l'article 158 du traité instituant la communauté européenne dans le but de « promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la communauté » ce qui consiste à réduire l'écart entre les niveaux de développement de diverses régions ou îles moins favorisées, y compris les zones rurales. F. Gaeta (2004, p.448). Dans la même perspective l'Union est appelée à contribuer, dans ses rapports avec les autres Etats, au renforcement des valeurs humaines de solidarité, de développement, mondial (Art.2 paragraphe 4 TFUE).

Les rapports entre ce critère et la politique européenne des visas place en avant plan dans notre entendement les similitudes culturelles des Etats tiers et de ceux de l'UE. Bien plus, il préconise également les efforts conjugués par les Etats dans leurs diverses politiques d'intégration économique, politique, sociale etc.

Conclusion

Le régime des visas de l'UE est un sujet qu'il ne convient pas d'aborder exclusivement sous l'angle juridique. En tant qu'organisation jouissant pleinement de son autonomie fonctionnelle et de sa capacité juridique, l'UE ne représente en rien une institution caritative dont la vocation serait d'afficher un visage de charité désintéressée dans le sens des évangiles. Elle agit d'abord pour garantir ses intérêts multisectoriels. Elle repose sur des valeurs et principes servant de paradigme. U. Becker (2019, p.111). Il s'agit notamment de garantir la liberté et la sécurité. M. Zuleeg (2014, p.174). Elle décide souverainement d'accorder ou de refuser un visa en fonction de critères objectifs qu'elle-même a préétablis.

Penser à un possible traitement discriminatoire qu'introduirait le code des visas, reviendrait inéluctablement à s'interroger sur ce qu'il en serait d'exempter tous les États de l'obligation sus évoquée. Il appert que l'octroi ou le refus d'un visa européen est le résultat de l'évaluation de chaque cas pris de manière isolée. Le régime de visas de l'UE est donc l'expression d'un réalisme qui va de pair avec l'adaptation aux contraintes du monde et la défense des intérêts européens. L'UE n'offre pas une réglementation statique dans sa politique des visas. Le Règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 prévoit pour cette raison la possibilité de soumettre un Etat sous le régime d'imposition des visas ou de son exemption en raison des circonstances objectives nécessitant telle ou telle autre adaptation. Aux termes du point 4 de l'exposé des motifs du Règlement, la composition des listes des pays tiers figurant aux annexes I et II devrait être et devrait demeurer cohérente par rapports aux critères énoncés au présent Règlement. La mention de certains pays tiers dont la situation a évolué au regard de ces critères²⁷ devrait être transférée d'une annexe à l'autre.

Références bibliographiques

- Bast Jürgen/Von Harbou Frederik/ Wessels Joanna, 2022, *Human Rights Challenges to European Migration Policy*, 2^e éd. Nomos, Baden-Baden.
- Belaïsch Sarah, 2010, « délivrance des visas : un rapport accablant », *Santé des étrangers : l'autre double peine*, *Plein Droit* 2010 /3 n° 86, éd. Gisti, pp. 37-40.
- Becker Ulrich/Hatje Armin/Schoo Johann/Schwarze Jürgen, 2019, *EU-Kommentar*, éd. Nomos, Baden-Baden.
- Bossong Raphael, 2018, *Intelligente Grenzen und interoperable Datenbanken für die innere Sicherheit der EU*, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, éd. Stiftung Wissenschaft und Politik SWP, Berlin .
- Den Heijer Maarten, 2018, "Visas and Non-discrimination", *Brill Nijhoff European Journal of Migration and Law*, volume 2014, pp. 470-489.
- Durant Jean-Dominique, 2018, *les apports du christianisme à l'unité de l'Europe*, éd. fondation pour l'innovation politique Fondapol, Paris.
- Gaeta Francesco, 2004, « La nouvelle politique régionale européenne mécanismes, acteurs et objectifs d'une réforme complexe », *Revue Française d'administration publique* 2004/3 n° 111, pp. 447-459.
- Griebenow Olaf, 2004, *Demokratie- und Rechtsstaatsdefizite in Europa Die europäische Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz*, Band 1, Hamburg.
- Griller Stefan, 2012, *Die Bindung der EU an das Recht der Vereinten Nationen unter besonderer Berücksichtigung der Rechtswirkungen von Beschlüssen des Sicherheitsrates im Unionrecht*, éd. EuR-Beiheft .

²⁷ Il est question de l'ordre public et de la sécurité, des avantages économiques réciproques, notamment en termes de tourisme et de commerce extérieur, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des implications de la cohérence régionale et de réciprocité (l'art. 1 du règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018).

- Groß Thomas, 2017, "Zuwanderung aus humanitären Gründen , Perspektivwechsel im Ausländerrecht?", 20 Jahre Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht, pp. 119 - 128.
- Haag Maria Florentia, 2017 „ Die Letzteverantwortung des Herkunftsmitgliedstaates im Unionsbürgerrecht „, Unionsbürgerschaft und Migration im aktuellen Europarecht, Volume 1 , Nomos , pp. 15-39.
- Macerid Elli, 2019, « Souverainetés nationales et franchissement des frontières de l'UE », Blogdroiteuropeen Working Paper 4/2019, <https://wp.me/p6OBGR-3kw> , page consultée le 02 mai 2023.
- Naumann Kolja, 2008, eine religiöse Referenz in einem Europäischen Verfassungsvertrag, éd. Morh Siebeck, Tübingen.
- Philippe Gerard, 2007, L'esprit des droits. Philosophie des droits de l'homme, publications des facultés universitaires saint-Louis, Bruxelles.
- Pichl Maximilian/ Katharina Vester, 2014, Menschenrechtspolitik im Grenzraum am Beispiel des Hirsi-Falls, éd. Transcript Verlag, Bielefeld.
- Règlement (CE) n° 767/2008 du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour.
- Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas)
- Règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation.
- Simon, Bernd 2007, Macht Identität und Respekt, in: Simon, Bernd (Hrsg.), Macht. Zwischen aktiver Gestaltung und Missbrauch, 2007, S. 47 - 66.
- Vassilis Hatzopoulos, 2013, « La justification des atteintes aux libertés de circulation : cadre méthodologique et spécificités matérielles », collège d'Europe 01/2013, éd. Etudes européennes juridiques, Brugge.
- Zuleeg Manfred, 2014, Der rechtliche Zusammenhalt der Europäischen Union, éd. Nomos, Baden-Baden .
- Zur Niden Valeska Lena, 2018, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, éd. Peter Lang, Berlin.