

Luxembourg, le 27 février 2025

Objet : Projet de loi n°8465¹ portant mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) no 1077/2011, (UE) no 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226. (6768SBE/PSI)

*Saisine : Ministre des Affaires intérieures
(10 décembre 2024)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de mettre en œuvre un certain nombre de dispositions du 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), (ci-après le « Règlement 2018/1240 »).

En bref

- La création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), à l'instar de l'ESTA américain, n'appelle pas de commentaire de la part de la Chambre de Commerce.
- La Chambre de Commerce invite les auteurs à s'assurer du caractère exhaustif de la fiche financière du projet de loi, une évaluation rigoureuse des dépenses contribuant à une allocation optimale des ressources.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de sa remarque.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

Contexte européen

Le Règlement 2018/1240, dont certaines dispositions nécessitent une mise œuvre par le biais du présent Projet, vise à renforcer les contrôles de sécurité à l'égard des ressortissants de pays non membres de l'Union européenne (UE) bénéficiant jusque-là d'une exemption de visa (comme les États-Unis, le Canada, le Mexique, le Japon, Taïwan...), lorsqu'ils se rendent dans l'espace Schengen² pour un court séjour (jusqu'à 90 jours sur une période de 180 jours), par le biais d'une procédure électronique appelée « système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages » (ETIAS).

ETIAS est un système informatique automatisé comparable à l'ESTA (*Electronic System for Travel Authorization*) des États-Unis, créé pour identifier trois types de risques (sécurité, immigration illégale et risques épidémiques élevés) tout en garantissant les droits fondamentaux des personnes concernées et la protection de leurs données³.

Le Règlement 2018/1240 attribue de nouvelles missions à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), telles que la gestion de la liste de surveillance ETIAS, l'introduction de données relatives aux infractions terroristes ou à d'autres infractions pénales graves dans ladite liste de surveillance et la présentation d'avis à la suite de demandes de consultation émanant des unités nationales ETIAS.

Bien que le Règlement 2018/1240 soit directement applicable, sa mise en œuvre requiert l'adoption de plusieurs dispositions au niveau national du fait qu'ETIAS repose sur l'« unité centrale ETIAS », créée au sein de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), et la mise en place d'une « unité nationale ETIAS » dans chaque État membre, chargée d'examiner les demandes et de décider de délivrer, de refuser, d'annuler ou de révoquer les autorisations de voyage.

Concernant le Projet sous avis

Le Projet sous avis prévoit en particulier la mise en place d'une unité nationale ETIAS, la mise en place d'une application nationale ainsi que les dispositions relatives à la protection des données à caractère personnel.

1. Mise en place d'une unité nationale ETIAS

L'unité nationale ETIAS qui est créée par le Projet sera chargée :

- de procéder à l'examen manuel des demandes d'autorisation de voyage pour lesquelles le traitement automatisé a établi qu'il y a une correspondance (appelé « hit ») ou un élément nécessitant une analyse complémentaire et pour lesquelles le Luxembourg est l'État membre responsable,
- d'introduire les données dans la liste de surveillance ETIAS (encodage)⁴.

² Espace Schengen : Allemagne, Autriche, Belgique, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Norvège, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie, Suède et Suisse.

³ Dans ce contexte, le Règlement (UE) 2018/1241 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 modifie le règlement (UE) 2016/794 (RGPD) aux fins de la création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS).

⁴ Suivant l'article 34 du Règlement 2018/1240 :

« (1) la liste de surveillance ETIAS se compose de données relatives à des personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction terroriste ou une autre infraction pénale grave ou d'y avoir participé, ou à 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 grave ».

(2) La liste de surveillance ETIAS est établie sur la base d'informations relatives à des infractions terroristes ou à d'autres infractions pénales graves.

(3) Les informations visées au paragraphe 2 sont introduites dans la liste de surveillance ETIAS par Europol, sans préjudice du règlement (UE) 2016/794, ou par les États membres. (...) »

Cette unité nationale sera intégrée à la Direction générale de l'immigration du ministère des Affaires intérieures, mais comprendra également du personnel autorisé de l'Administration des douanes et accises, de la Police grand-ducale, du Service de renseignement de l'État, ainsi que de la Direction de la santé, afin de disposer de l'expertise nécessaire pour évaluer les trois types de risques précités visés par le système ETIAS.

2. Processus de traitement des demandes

Il ressort de l'article 2 ainsi que de l'exposé des motifs du Projet que, dans la pratique, le dossier relatif à une demande d'autorisation de voyage sera traité selon les étapes principales suivantes :

- le demandeur soumet une demande d'autorisation de voyage en ligne⁵ ;
- les données personnelles communiquées font l'objet d'un traitement automatisé de vérification par le système central ETIAS pour identifier toute correspondance (« hit ») dans les bases de données européennes⁶ et la liste de surveillance ETIAS ;
- en l'absence de correspondance (« hit »), l'autorisation de voyage est automatiquement délivrée ; par contre, en cas d'une ou plusieurs correspondances, l'unité centrale ETIAS (gérée par Frontex) procède à des vérifications ;
- si des correspondances sont confirmées ou si des doutes subsistent, la demande est traitée manuellement par l'unité nationale ETIAS compétente ;
- le personnel autorisé du ministère ayant l'immigration dans ses attributions, qui fait partie intégrante de l'unité nationale ETIAS, prend connaissance du dossier de demande et, selon le risque identifié, l'attribue pour avis à une ou plusieurs des autres autorités participant à l'unité nationale ETIAS ;
- les autorités concernées analysent le dossier de demande et, à la suite d'une analyse interne, fournissent un avis au personnel autorisé du ministère ayant l'immigration dans ses attributions, précisant l'existence d'un risque (lié à la sécurité, à l'immigration illégale ou à la santé publique) et s'il y a lieu d'accorder, de refuser, d'annuler ou de révoquer l'autorisation de voyage ;
- en se basant sur cet avis, le responsable de l'unité nationale ETIAS prend une décision d'octroi ou de refus, ou bien d'annulation ou de révocation de l'autorisation de voyage.

Ainsi, la décision relative à une autorisation de voyage sera prise au nom du ministre ayant l'immigration dans ses attributions pour le compte de l'unité nationale ETIAS.

3. Mise en place de l'application nationale et protection des données

Le Projet prévoit que les traitements de données personnelles requis seront effectués par le biais d'une application nationale dédiée, composée de deux modules dont l'un sert à la gestion de la « liste de surveillance ETIAS » et l'autre vise à faciliter l'examen manuel des demandes d'autorisation de voyage en permettant la communication des « avis relatifs à un dossier de demande ETIAS » émis par les différentes autorités participant à l'unité nationale ETIAS.

Concernant le module « *liste de surveillance ETIAS* » :

⁵ La liste des informations à fournir par le demandeur figure à l'article 17 du Règlement 2018/1240 (informations relatives à son identité, à son document de voyage, à sa résidence, à ses coordonnées, à son niveau d'études et son groupe d'emploi, à sa qualité éventuelle de membre de la famille d'un citoyen de l'Union ou d'un ressortissant de pays tiers jouissant du droit à la libre circulation et n'étant pas titulaire d'une carte de séjour en vertu de la directive 2004/38/CE ou d'un titre de séjour (...)) et réponses à une série de questions générales).

⁶ Les bases de données concernées sont le système d'information Schengen (SIS), le système d'information sur les visas (VIS), le système d'entrée/de sortie (EES), Eurodac et la base de données concernant les casiers judiciaires des ressortissants de pays tiers, ainsi que les bases de données d'Europol et d'Interpol.

- il sera utilisé à des fins d'introduction, de suppression, de mise à jour et de consultation des données dans la liste de surveillance ETIAS dont les données seront introduites par le personnel autorisé de l'Administration des douanes et accises, de la Police grand-ducale et du Service de renseignement de l'État ;
- le personnel autorisé précité sera le seul à avoir accès aux données personnelles de ce module ;
- les données introduites dans ce module seront réexaminées et vérifiées régulièrement au moins une fois par an, en vue de leur suppression éventuelle si les données sont obsolètes ou si les raisons de leur introduction ne sont plus valables.

Concernant le module « *avis relatifs à un dossier de demande ETIAS* » :

- il contiendra les données relatives aux avis des autres autorités participant à l'unité nationale ETIAS (à savoir l'Administration des douanes et accises, la Police grand-ducale, le Service de renseignement de l'État et la Direction de la santé) ;
- les droits d'accès seront gérés de manière que le personnel autorisé du ministère ayant l'immigration dans ses attributions, de l'Administration des douanes et accises, de la Police grand-ducale, du Service de renseignement de l'État, et de la Direction de la santé, ne puisse accéder qu'aux seules données introduites pour le compte de l'autorité dont il relève ;
- l'accès aux données de ce module sera également possible pour certains agents désignés parmi le personnel autorisé du ministère ayant l'immigration dans ses attributions, aux fins de prise de décision concernant l'octroi, le refus, l'annulation ou la révocation d'une autorisation de voyage.

Considérations générales

L'exposé des motifs du Projet sous avis renseigne qu' « *[à] l'heure actuelle, les citoyens de 61 pays tiers sont exemptés de visa et devront dès lors demander une autorisation préalable avant de voyager dans l'espace Schengen. L'entrée en opération du système ETIAS est prévue au cours du premier semestre de l'année 2025.* »⁷

La Chambre de Commerce comprend la pertinence de renforcer au niveau européen les contrôles de sécurité à l'égard des ressortissants de pays tiers (bénéficiant jusque-là d'une exemption de visa) désireux de se rendre dans l'espace Schengen pour un court séjour, avec pour objectif d'identifier trois types de risques, en matière de sécurité, d'immigration illégale ainsi que les risques épidémiques élevés.

Elle n'a donc pas de commentaire particulier à formuler quant au système ETIAS créé par le Règlement 2018/1240 et quant à la mise en place - par le Projet sous avis - d'une unité nationale ETIAS luxembourgeoise chargée, dans le respect de la protection des données personnelles, d'examiner les demandes de court séjour qui seront adressées par les ressortissants de pays tiers au Luxembourg, et de décider de délivrer, de refuser, d'annuler ou de révoquer les autorisations de voyage.

Pour le surplus, si l'exposé des motifs du Projet sous avis indique que l'entrée en opération du système ETIAS est prévue au cours du premier semestre de l'année 2025⁸, la Chambre de Commerce comprend que les États membres et l'unité centrale ETIAS commenceront seulement à utiliser ETIAS à partir de la date qui sera fixée par décision de la Commission européenne et publiée au Journal officiel de l'Union européenne.

⁷ Texte souligné par la Chambre de Commerce

⁸ Cf. site officiel (non encore opérationnel) : https://travel-europe.europa.eu/etias_en?etrans=fr&prefLang=fr

Commentaire de la fiche financière

La fiche financière du Projet énonce les différents postes de coûts supportés par le budget de l'État, relatifs à la mise en œuvre d'ETIAS. Il est indiqué dans l'en-tête que ces coûts s'appliquent d'une part au « développement et à la maintenance de l'application informatique nationale » et, d'autre part, au « besoin en ressources humaines pour le fonctionnement de l'unité nationale ETIAS ».

S'agissant du passage relevant de l'application informatique nationale, la Chambre de Commerce souhaiterait des éclaircissements complémentaires. Selon la présente fiche, les frais de développement du système seront en effet pris en charge à 75% par l'Instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas. La Chambre de Commerce en conclut que les 25% restants, soit 67.750 EUR, sont à la charge du budget de l'État. Pour plus de transparence, la Chambre de Commerce invite les auteurs à indiquer clairement les montants pris en charge par le budget de l'État. De plus, elle invite les auteurs à clarifier les frais couverts par « l'enveloppe pour demandes de changement ».

Concernant le second volet ayant trait aux ressources humaines allouées au fonctionnement de l'unité nationale ETIAS, et toujours dans un souci de transparence, la Chambre de Commerce invite les auteurs à indiquer le nombre d'équivalents temps plein (ETP) et les montants annuels mobilisés.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce tient à rappeler l'obligation de chaque État membre - en coopération avec la Commission européenne, le Service européen pour l'action extérieure et l'unité centrale ETIAS - de mener une campagne d'information de façon régulière « *visant à faire connaître aux ressortissants de pays tiers relevant du présent règlement l'obligation d'être en possession d'une autorisation de voyage en cours de validité pour franchir les frontières extérieures, et ce pendant toute la durée d'un court séjour sur le territoire des États membres* » (cf. article 72 du Règlement 2018/1240). L'estimation budgétaire du coût de ces campagnes semble manquer à la présente fiche.

Par ailleurs, l'article 8, paragraphe (3) du Règlement 2018/1240 prévoit que « *[l]es États membres dotent les unités nationales ETIAS des ressources nécessaires pour qu'elles accomplissent leurs missions conformément aux délais fixés dans le présent règlement.* » A ce titre, la Chambre de Commerce invite les auteurs à s'assurer du caractère exhaustif de la présente fiche, une évaluation rigoureuse des dépenses contribuant à une allocation optimale des ressources.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de sa remarque.

SBE/PSI/DJI