

Au nom de la COVID-19: évaluation des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen et des restrictions en matière de déplacements au sein de l'Union¹

RÉSUMÉ

Cette étude, commandée par le département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles du Parlement européen à la demande de la commission LIBE, évalue les mesures de limitation de la mobilité adoptées par l'Union européenne et ses États membres pour lutter contre la COVID-19. Elle analyse la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen et les restrictions en matière de déplacements au sein de l'Union et depuis l'extérieur de l'Union. Elle évalue la compatibilité de ces mesures avec le code frontières Schengen, notamment au regard des principes de proportionnalité, de non-discrimination, de respect de la vie privée et de libre circulation. Cette recherche fait apparaître un déplacement des priorités, avec le passage d'une logique d'endiguement à une logique de surveillance de la mobilité intra-européenne, qui donne la priorité au recours à des contrôles de l'identité ou de la santé par les forces de l'ordre, à des bases de données interopérables et à la surveillance électronique de chaque voyageur. Sa conclusion est que l'espace Schengen n'est pas «en crise». On constate toutefois des différences, à l'échelle européenne, dans l'application et l'évaluation s'agissant du respect par les États membres des règles de l'Union dans les domaines relevant de la compétence de cette dernière.

Contexte

La suppression des contrôles aux frontières intérieures est l'une des caractéristiques les plus symboliques de l'Union. La pandémie de COVID-19 a remis sur le devant de la scène la question

¹ Etude complète en anglais: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659506/IPOL_STU\(2020\)659506_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659506/IPOL_STU(2020)659506_EN.pdf)



des fondements de la libre circulation au sein de l'Union et a fait ressurgir le débat autour d'un éventuel besoin de réforme ou d'une éventuelle « crise » de l'espace Schengen. Le code frontières Schengen fixe un ensemble de règles communes codifiées. Il autorise les États membres à réintroduire de manière temporaire et à titre exceptionnel des contrôles aux frontières intérieures lorsque les circonstances le justifient et à procéder à des contrôles de police à l'improviste non systématiques dans les zones frontalières.

La dernière réforme législative en date (2013) du régime de Schengen a renforcé le contrôle par l'Union afin de garantir une application objective, efficace et fondée sur les principes de l'acquis de Schengen par les États membres. Le mécanisme d'évaluation de Schengen et le contrôle par l'Union de la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures par les États membres constituent des éléments capitaux pour renforcer la confiance dans le fonctionnement du régime de Schengen.

Objet

L'étude dresse un état des lieux de l'espace Schengen, en se concentrant particulièrement sur la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures et les restrictions aux déplacements (au sein de l'Union et depuis l'extérieur de l'Union) en lien avec la pandémie de COVID-19. Elle se veut une contribution indépendante et fondée sur la recherche à l'exercice d'évaluation par le Parlement européen de la situation du régime de Schengen dans la perspective du rapport annuel sur le fonctionnement de l'espace Schengen élaboré par la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE). À partir de recherches, l'étude identifie une série de priorités d'action et de recommandations à l'intention du Parlement européen et des institutions européennes.

Principales conclusions

La plupart des États membres de l'Union ont réagi à la pandémie de COVID-19 en limitant la mobilité depuis et vers les autres pays, qu'ils soient membres ou non de l'Union. Il en a résulté une myriade de mesures évolutives, à plusieurs niveaux, allant de la réintroduction de contrôles à certaines frontières intérieures terrestres, maritimes ou aériennes à des interdictions de déplacements intra-européens, ainsi qu'une interdiction de pénétrer sur le territoire de l'Union. Ces mesures ont créé une incertitude juridique pour les personnes, et les droits et libertés consacrés au sein de l'Union en ont pâti.

Les fermetures de frontières intérieures de l'espace Schengen et les contrôles systématiques aux dites frontières ont été mis en œuvre de manière unilatérale, ad hoc et sans coordination.

Une interdiction d'entrée dans l'Union européenne a également été appliquée aux frontières extérieures de l'Union.

À la fin du mois de mars 2020, 16 États membres de l'Union avaient réintroduit des contrôles aux frontières intérieures en invoquant comme motif la pandémie de COVID-19. Trois des États membres qui ont adopté des restrictions en matière de déplacements pour des motifs liés à la pandémie n'ont pas effectué les notifications prévues par le code frontières Schengen.

Dans les premiers temps, la plupart des États membres ont invoqué l'article 28 du code comme base juridique pour justifier les contrôles aux frontières intérieures (deux mois au maximum). La presque totalité des États membres ont ensuite invoqué de manière instrumentale l'article 25 du code (en lien avec l'article 27).

Les États membres de l'espace Schengen et les institutions et agences de l'Union ont recouru à des procédures de dépistage par les forces de l'ordre et au traitement d'informations électroniques, une grande marge d'appréciation étant laissée aux forces de l'ordre nationales. Ce sont les autorités nationales qui décident de l'application et de l'interprétation précises des mesures sur le terrain, par exemple, de ce qu'est un déplacement «essentiel» ou de qui effectue un déplacement «essentiel», ou des moyens précis par lesquels les personnes peuvent prouver qu'elles remplissent les prérequis médicaux ou les critères de «résidence».

La plupart des États membres de l'Union ont adopté un éventail de mesures de limitation des déplacements. Certains d'entre eux ont même mis en place des interdictions de déplacements intra-européens, ce que le code frontières Schengen ne prévoit ni ne permet officiellement. Ces interdictions vont d'une interdiction totale d'entrée pour certaines personnes à des entrées «sous conditions» ou «sur critères». Les conditions d'entrée peuvent être la présentation d'un certificat médical, la présentation d'un résultat de test négatif déjà effectué, le renseignement obligatoire de formulaires de déplacement ou de localisation des passagers, un contrôle de la température dans les aéroports, une quarantaine obligatoire ou facultative à l'entrée ou encore l'obligation de se soumettre à un test à l'entrée dans le pays.

Tous les pays de l'Union+ (UE à 27 + Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse) qui ont mis en place sous une forme ou sous une autre des mesures de limitation des entrées prévoient des amendes en cas de violation, dont le montant maximal va de 500 à 10 000 euros.

En parallèle de ces limitations à la mobilité intra-européenne, le Conseil, sur proposition de la Commission, a adopté une interdiction de pénétrer sur le territoire de l'Union, une limitation temporaire des déplacements non essentiels vers l'Union européenne. Elle comprend une liste commune des pays dont les résidents peuvent se rendre dans l'Union pour des raisons «non essentielles». Malgré l'engagement pris par les États membres de ne pas autoriser les déplacements en provenance de pays ne figurant pas sur la liste, les États membres suivants se sont écartés de cette recommandation en autorisant l'entrée sur leur territoire des voyageurs en provenance d'autres pays tiers dans le cadre de déplacements non essentiels: la Bulgarie, l'Allemagne, la Hongrie, Malte, la Slovaquie, la Suisse et le Liechtenstein.

Évaluation de la légalité

L'étude examine la légalité des mesures présentées plus haut et arrive aux conclusions supplémentaires suivantes.

Les ministères de l'intérieur des États membres n'ont pas respecté en temps voulu et dûment les normes juridiques européennes en vigueur, et ce des manières suivantes.

1. Les États membres concernés n'ont pas apporté de preuves indépendantes et scientifiques convaincantes de la proportionnalité des contrôles aux frontières intérieures et des interdictions de déplacements intra-européens pour endiguer et prévenir la circulation de la COVID-19.
2. Par l'allongement de la période initialement prévue, les États membres ont rendu les contrôles temporaires aux frontières quasi-permanents. Pour ce faire, ils ont utilisé de manière instrumentale différentes bases juridiques du code frontières Schengen, en passant d'une base juridique à l'autre.
3. Les États membres ont utilisé de manière extensive les notions d'ordre public et de sécurité intérieure pour justifier la réintroduction de contrôles aux frontières et les restrictions en matière de déplacements.

Les interdictions de déplacements intra-européens sont très peu compatibles avec les dispositions du code frontières Schengen. Elles sont illégales au regard du droit de l'Union dès lors qu'elles constituent un refus automatique ou absolu disproportionné d'entrée dans un pays de l'espace Schengen.

L'application par les États membres de l'Union de l'interdiction de pénétrer sur le territoire de l'Union en provenance de pays tiers est marquée par de très nombreuses disparités et

incohérences. La recommandation du Conseil qui constitue l'acte juridique établissant ladite interdiction n'est pas un acte juridiquement contraignant. Toutefois, en vertu de la recommandation et du droit de l'Union, tous les États membres participants ont clairement l'obligation de coordonner leurs mesures et d'éviter les réactions unilatérales et ad hoc, eu égard au principe général de l'Union de coopération sincère et loyale.

Évaluation de la proportionnalité

L'évaluation de la proportionnalité de tous ces contrôles aux frontières et restrictions en matière de déplacements liés à la COVID-19 donne lieu aux six conclusions suivantes.

1. La charge de la preuve de la proportionnalité des restrictions en matière de mobilité incombe aux autorités des États membres de Schengen, et ceci s'accroît avec le temps. Aucun des États membres de l'Union concernés n'a apporté ou présenté de preuve indépendante de l'efficacité des contrôles aux frontières intérieures pour combattre la pandémie de COVID-19.
2. Rien ne prouve que les contrôles aux frontières intérieures et la myriade de restrictions en matière de déplacements dans tous les États membres de l'Union concernés aient fait l'objet d'une mise en œuvre et d'un contrôle systématiques et cohérents.
3. Les contrôles aux frontières et les restrictions en matière de déplacements constituent des atteintes graves à plusieurs droits fondamentaux tels que la libre circulation, la non-discrimination, le respect de la vie privée et, plus généralement, l'accès égal et réel à des soins de santé et à des traitements médicaux. Les États membres n'ont pas apporté d'informations pertinentes et détaillées relatives aux conséquences concrètes de ces mesures sur la libre circulation des personnes.
4. Le fait démontré que les contrôles d'identité par les forces de l'ordre, y compris les contrôles à l'improviste dans les zones frontalières, et l'application des mesures liées à la COVID-19 ont touché plus fréquemment certaines personnes constitue un sujet de préoccupation majeur.
5. Les mesures de surveillance ou fondées sur des données de santé liées à la COVID-19 font également planer un risque de stigmatisation de certaines personnes, telles que les personnes infectées ou ayant été infectées, les personnes placées en quarantaine, les personnes qui se déplacent fréquemment et les professionnels de santé et les personnes exerçant une profession assimilée.
6. La situation des réfugiés et des personnes recherchant une protection internationale est particulièrement préoccupante au regard de l'ensemble des restrictions en vigueur en

matière de déplacements. Plusieurs États membres de l'Union ont donné la priorité aux expulsions et aux refus d'entrée sur leur territoire ou à la suspension de l'accès à une protection internationale. L'étude se conclut par l'identification d'une série de priorités d'action et de recommandations.

Elle préconise l'utilisation en bonne et due forme et le renforcement du mécanisme d'évaluation de Schengen et du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) afin de mieux évaluer et de suivre de manière indépendante la mise en œuvre par les États membres de contrôles aux frontières intérieures dans les zones frontalières de leurs territoires, ainsi que de restrictions en matière de déplacements fondées sur la surveillance.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen. © Union européenne, 2020.

Auteurs externes: Sergio Carrera et Ngo Chun Luk

Administrateur responsable de recherche: Udo BUX

Assistance éditoriale: Monika Laura LAZARUK

Contact: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Ce document est disponible en ligne à l'adresse suivante: <https://www.europarl.europa.eu/committees/fr/supporting-analyses/sa-highlights>

PE 659.506

Version imprimée ISBN 978-92-846-7333-9| doi:10.2861/1108| QA-02-20-902-FR-C

PDF ISBN 978-92-846-7327-8| doi:10.2861/876876| QA-02-20-902-FR-N