



HAL
open science

Frontières : quel est l'impact du Covid-19 sur l'espace Schengen ?

Virginie Guiraudon

► **To cite this version:**

Virginie Guiraudon. Frontières : quel est l'impact du Covid-19 sur l'espace Schengen ?. 2020. hal-02978041

HAL Id: hal-02978041

<https://sciencespo.hal.science/hal-02978041>

Submitted on 6 Dec 2021

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Frontières : quel est l'impact du Covid-19 sur l'espace Schengen ?

Virginie Guiraudon, Sciences Po, Centre d'études européennes et de politique comparée (CEE), CNRS, Paris, France

In : *Toute l'Europe*, 2020-08-01

URL : <https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/frontieres-quel-est-l-impact-du-covid-19-sur-l-espace-schengen/>

Le 1er juillet, les frontières extérieures de l'espace Schengen ont rouvert pour les résidents de 15 pays. Toute l'Europe revient sur les restrictions aux frontières mises en place au cours de la crise du Covid-19, ainsi que sur les implications politiques, économiques et juridiques pour cet espace de libre circulation.

D'un côté, une liberté fondamentale de l'identité européenne, de l'autre, une menace sanitaire sans précédent dans l'histoire contemporaine. Avec l'apparition de la pandémie de Covid-19 qui a fait plus de 200 000 morts sur le continent, l'Europe a fait face à une équation insoluble. Elle a dû en effet largement revenir sur la suppression des contrôles aux frontières intérieures, un principe fondateur de l'espace Schengen. Créé en 1985, ce dernier, qui compte 26 États (22 États membres de l'UE + l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse), n'avait jamais été aussi contrarié dans son fonctionnement : des restrictions strictes ont été réinstaurées à au sein de son territoire, mais aussi à ses frontières extérieures.

Ces dernières ont été levées dans la plupart des États membres le 15 juin aux frontières intérieures, et ont été abolies aux frontières extérieures à partir du 1er juillet pour les résidents de 15 pays (l'Algérie, l'Australie, le Canada, la Géorgie, le Japon, le Monténégro, le Maroc, la Nouvelle-Zélande, le Rwanda, la Serbie, la Corée du Sud, la Thaïlande, la Tunisie et l'Uruguay, Andorre, Monaco, le Vatican, Saint-Marin et la Chine). Pour la Chine, cette levée des restrictions est soumise au principe de réciprocité, c'est-à-dire que les résidents de pays membres l'espace Schengen doivent pouvoir se rendre en Chine en retour.

Cette liste, basée sur des critères épidémiologiques précis (dont un taux de contamination inférieur à 16 cas pour 100 000 habitants), est réactualisée toutes les deux semaines. Le 16 juillet, le Monténégro et la Serbie en ont été retirés. La liste a ainsi été ramenée à 13 États, puis à 12 le 31 juillet, des restrictions ayant été réinstaurées avec l'Algérie. Cette mesure, décidée à la suite d'un vote du Conseil de l'UE, n'est pas contraignante, les États peuvent donc choisir de l'appliquer ou non.

A la suite de cette première levée des restrictions, quelles sont les implications de cette situation exceptionnelle pour l'espace Schengen ? Le 15 mai 2020, Toute l'Europe a fait le point aux côtés de Virginie Guiraudon, directrice de recherche en sciences politiques au CNRS et spécialiste des questions migratoires en Europe, et Géraldine Renaudière, en charge du secteur libre circulation des personnes au Secrétariat général des affaires européennes.

- **Quelles dispositions les Etats membres de l'espace Schengen ont-ils pris à leurs frontières au plus fort de la crise sanitaire ?**

Au niveau des frontières extérieures

Si le coronavirus est probablement arrivé sur le continent au cours du mois de janvier, il aura fallu attendre le mois de mars pour qu'il se propage plus massivement. Le 16 mars, la Commission européenne a alors recommandé aux Etats "d'appliquer une restriction temporaire aux déplacements non-essentiels en provenance des pays-tiers vers la zone UE+ [les 30 pays de l'espace Schengen constitués de 26 membres de l'UE auxquels s'ajoutent l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse] ". La Commission a ensuite proposé de prolonger cette restriction jusqu'au 1er juillet. A ce jour, elle a donc été levée pour les résidents de 12 pays dont la Chine, mais pas les Etats-Unis, la Russie, ou encore le Brésil.

"C'est une première depuis l'entrée en vigueur de Schengen en 1995, jamais la Commission n'avait proposé une telle mesure, et jamais l'ensemble des membres ne l'avait mise en œuvre de manière aussi généralisée", observe Virginie Guiraudon. Car si la Commission européenne peut émettre des recommandations à ce sujet, elles ne sont pas contraignantes, et c'est bien aux Etats membres qu'il revient de les appliquer ou non. Outre les mesures de restrictions aux frontières, les Etats peuvent également imposer des périodes de quatorzaine aux étrangers hors-UE et hors Schengen arrivant sur leur sol. Ces dernières semaines, l'Espagne, l'Allemagne, l'Italie et la France ont ainsi pris des mesures qui diffèrent d'un cas à l'autre, mais vont toutes dans ce sens.

Au niveau des frontières intérieures

Au niveau des frontières intérieures de l'espace Schengen, les Etats ont pris des dispositions encore plus iconoclastes en instaurant des restrictions plus ou moins strictes des déplacements de population. Là encore, "il ne s'agit en aucun cas de fermeture de frontières comme on peut parfois l'entendre dans la bouche du personnel politique, mais d'un rétablissement temporaire des contrôles qui a souvent été utilisé par les Etats", précise Virginie Guiraudon. Néanmoins, dans les faits, ces contrôles étaient utilisés par les Etats pour empêcher l'accès à leur territoire aux voyageurs venus de tel ou tel pays. En clair, il ne s'agissait plus de simples contrôles, mais de restrictions, un terme qui n'apparaît pourtant jamais dans le code frontières Schengen. Un glissement qui avait poussé l'eurodéputé Juan Fernando López Aguilar, président de la commission des Libertés civiles, de la Justice et des Affaires intérieures du Parlement européen, à dénoncer "la fermeture des frontières pour certaines catégories de voyageurs".

- **Comment les Etats ont-ils justifié ces mesures ?**

Pour instaurer ces restrictions, les 26 Etats de l'espace Schengen se sont appuyés sur les mesures d'exceptions comprises dans le code frontières, et ont mobilisé trois articles bien distincts.

Virginie Guiraudon observe que le droit européen laisse une certaine latitude aux Etats en la matière : "Les Etats jouent avec le code Schengen. Certains d'entre eux, comme le Danemark

ou la France, ont motivé les contrôles à leurs frontières en prétextant une menace terroriste, ou la lutte contre le crime organisé, outre le Covid-19". Des dispositifs qu'il avaient en effet déjà mis en place quelques années auparavant, suite aux attentats de 2015 notamment, en ce qui concerne la France.

- **Quelle est la situation aux frontières depuis le 15 juin ?**

Aux frontières extérieures

Le 31 juillet, les restrictions aux frontières extérieures de l'UE ont donc été levées pour les résidents de 12 pays mais demeurent en vigueur pour le reste des voyageurs. "L'idée de la Commission consiste à organiser d'abord le rétablissement de la libre circulation au sein de l'UE avant d'organiser le retour à la normale avec les pays tiers", résume ainsi Géraldine Renaudière. La réouverture des frontières extérieures est un sujet politiquement sensible. En effet, le principe de réciprocité est bien souvent appliqué. Fermer ses frontières à un pays signifie donc s'exposer à subir les mêmes restrictions en retour.

Aux frontières intérieures

Le 15 juin constitue une date charnière car de nombreux pays ont rétabli la libre circulation pour les ressortissants de l'espace Schengen à leurs frontières, comme la Belgique, l'Allemagne, la France ou la Grèce. La France a néanmoins maintenu des mises en quatorzaine (recommandées mais non obligatoires) pour les citoyens britanniques entrant sur son territoire. D'autres ont également maintenu des restrictions avec certaines nationalités. C'est le cas de la Hongrie, de l'Autriche, de la Slovaquie, de la République tchèque, de la Norvège, du Danemark ou des pays baltes. Plusieurs cas particuliers d'Etats ayant "rouvert" précocement leurs frontières sont à noter. L'Italie a rouvert son territoire aux touristes étrangers le 3 juin, la Croatie en a fait de même le 10 juin et la Pologne a suivi le 13 juin.

D'autres Etats membres se sont en revanche montrés plus frileux. L'Espagne a ainsi fixé la date de levée des restrictions à ses frontières terrestres au 21 juin. Elle a encore retardé l'échéance pour sa frontière avec le Portugal, où les restrictions ont été maintenues jusqu'au 1er juillet. Le Portugal a notifié la Commission de la prolongation de ses restrictions à la frontière espagnole jusqu'au 1er juillet.

- **Quels sont les enjeux économiques du maintien ou de la levée de ces restrictions ?**

La question du maintien ou de la levée de ces restrictions soulève des enjeux économiques. "Cette limitation de la liberté de mouvement a fait apparaître combien les flux de migrants, souvent présentés comme des menaces, étaient aussi essentiels à l'activité économique", résumait Virginie Guiraudon le 15 mai dernier. La chercheuse donnait ainsi plusieurs exemples : "300 000 travailleurs à domicile venus d'Europe centrale et orientale, principalement de Pologne, s'occupent des personnes âgées en Allemagne. Jusqu'ici, ils

venaient travailler pour des périodes de 6 semaines puis rentraient chez eux. Aujourd'hui [pendant toute la durée du confinement, ndlr], ce pan entier de l'économie est à l'arrêt".

Qu'ils soient "détachés", "saisonniers" ou "transfrontaliers", les travailleurs européens ont donc connu des difficultés pour exercer leur activité, bien souvent dans les secteurs de l'agriculture, du bâtiment ou de la restauration. C'est pourquoi certains Etats membres ont pris des dispositions d'urgence avant la date charnière du 15 juin. En avril et en mai, l'Allemagne a ainsi fait venir des travailleurs venus d'Europe de l'Est pour récolter les asperges et le houblon. L'Autriche en a fait de même avec des travailleurs saisonniers et des aide-soignants roumains.

Autre enjeu estival majeur, la saison touristique. Le secteur représente 10 % du PIB de l'UE et 12 % des emplois, voire plus encore dans certains pays comme la Grèce, l'Italie, l'Espagne ou le Portugal. A ce sujet, "la Commission est prise entre deux feux : d'un côté, elle est attachée à la libre circulation et voudrait relancer l'économie, tout particulièrement dans les pays du Sud ; de l'autre, elle veut montrer qu'elle prend en compte les risques sanitaires", expliquait Virginie Guiraudon. L'exécutif européen s'est emparé du sujet le 11 juin, prônant une réouverture totale des frontières intérieures de l'espace Schengen pour éviter tout traitement différencié des citoyens ressortissants d'un Etat membre par rapport à un autre.

- **Quelles sont les implications juridiques de ces restrictions et de leur levée ?**

Mais dans les faits, les discriminations étaient déjà nombreuses. "Dès le début de l'épidémie, il était par exemple plus difficile pour un Français que pour un Belge ou un Néerlandais de se rendre en Allemagne", affirmait Virginie Guiraudon. Le même jour, les pays baltes avaient rouvert une zone de libre circulation entre l'Estonie, la Lituanie et la Lettonie. De l'autre côté de l'espace Schengen, un autre projet de ce type était à l'étude entre les pays du Benelux. Or ces accords bilatéraux ou trilatéraux ont menacé le principe de non-discrimination selon la nationalité.

Sur cette question, "qui est un sujet jurisprudentiel très riche du droit européen" selon la chercheuse, "la Commission pourrait facilement jouer son rôle de gardienne des traités". Dans sa proposition du 13 mai, l'exécutif européen avait rappelé ce principe. Dans la logique de la Commission européenne, la politique de l'Autriche, qui a rouvert sa frontière à 31 pays, mais maintient des restrictions pour les voyageurs provenant du Portugal, de la Bulgarie, de la Roumanie ou de la Suède, pourrait par exemple être considérée comme discriminatoire.