

Rouvrir les frontières ?

L'intention était louable : après la crise de la COVID 19, remettre progressivement en place la libre circulation en Europe et unifier le régime de la circulation en provenance des pays tiers.

On sait bien — et la présente livraison de la *Revue Trimestrielle de Droit Européen* s'en fait le vigilant décrypteur — que la pandémie a profondément bouleversé le projet européen. La liberté de circuler, colonne vertébrale de la construction européenne, a été ébranlée par l'émergence de la maladie, le caractère désordonné et national des réactions doublant le triste constat de la fragilité de la vie humaine d'une impression de grande fragilité institutionnelle. Progressivement, pourtant, la situation semblait se stabiliser : la Commission, peu à peu, a tenté de reprendre la main en assurant coordination et unité là où semblait régner le chacun pour soi. Les conséquences économiques désastreuses de la COVID ont conduit à d'ambitieux plans de relance, manifestations éclatantes d'une solidarité proprement européenne qui semblait tant faire défaut dans les premiers temps de la crise. Même si, à l'heure où ses lignes sont écrites, cette solidarité a bien de la peine à émerger d'un Conseil Européen particulièrement douloureux, la crise semble donner raison à ceux qui, comme Luuk von Middelaar (*Quand l'Europe improvise. Dix ans de crises politiques*, Gallimard, 2018) estiment que l'Europe ne progresse jamais tant que dans les crises qui en menacent l'existence même.

Les motifs d'inquiétude, pourtant, ne manquent pas.

Avec celui qui devient progressivement un pays tiers, tout d'abord. Au-delà des négociations européo-britanniques qui semblent marquer le pas, difficile de ne pas être consterné par la grande campagne de publicité qui a accompagné le vote du 30 juin dernier par la Chambre des communes de la loi britannique sur l'immigration, celle qui devra matérialiser la fameuse promesse du « take back control ». Selon la communication officielle, répétée à l'envi, il sera donc mis fin à la libre circulation et le système d'immigration à points mis en place permettra d'accueillir les nouveaux arrivants en fonction de leurs talents et non de leur origine (« we are ending free movement so people can come to Britain based on their skills, not where they are from »). Ce triste slogan est complété par l'annonce d'importants investissements gouvernementaux visant à sécuriser des frontières en voie de fermeture. Ainsi des 700 millions de livres annoncées par le Chancelier du duché de Lancastre, Michael Gove, pour garantir, notamment dans le Kent, le passage de la frontière entre France et Grande-Bretagne. Pas à pas, la frontière est réinstallée. On ne peut guère que souhaiter qu'elle ne se transforme pas en cauchemar chaotique.

Les zones d'ombre, pourtant, subsistent. La principale est évidemment celle de la frontière irlandaise, dont il est curieusement peu question, sinon sous forme de dénégations énergiques de la part du Premier ministre quant à son existence même. Difficile, pourtant, d'envisager qu'aucune forme de contrôle ne sera mise en place, que ce soit entre les deux Irlandes ou entre l'Irlande du Nord et le Royaume-Uni, instituant une fracture au sein même du Royaume-Uni dont il est bien difficile de prévoir l'issue. L'onde de choc du Brexit est loin d'avoir produit tous ses effets. Mais la consternation se double d'une amère ironie lorsque le même gouvernement britannique presse ses partenaires européens de garantir les droits

des grands oubliés du débat du Brexit : les citoyens britanniques installés dans les autres pays de l'Union. Par une lettre du 14 mai à la Commission européenne et au nom du Gouvernement Britannique, M. Michael Gove, insiste sur la nécessité de garantir à ceux-ci stabilité et protection. L'inquiétude peut s'entendre, elle n'en concerne pas moins un ensemble de personnes dont les avantages ont été largement remis en cause par les électeurs du Royaume-Uni. Difficile de mieux illustrer les paradoxes du Brexit, qui voit une grande victoire dans la réduction drastique des droits des citoyens britanniques eux-mêmes.

L'Union elle-même, pourtant, n'est pas en reste. L'ouverture des frontières à l'heure des vacances d'été se fait en effet dans un désordre grandissant et inquiétant. Au début d'une saison touristique qui s'annonce catastrophique, notamment dans certains des États de l'Union les moins riches ou les plus affectés par la pandémie, l'enjeu n'est pas uniquement de liberté individuelle d'aller et de venir. Le tourisme est une activité qui représente 10% du PIB européen et jusqu'à 25 % du PIB de certains pays, le gâchis d'une saison d'été n'est donc pas affaire à prendre à la légère. De même, l'importance de l'industrie aéronautique européenne, constructeurs et compagnies aériennes, donne à la question de des déplacements transfrontières une urgence et une nécessité particulièrement pressante.

La Commission ne l'ignore pas qui, dès sa communication du 13 mai (« Tourisme et transport en 2020 et au-delà », COM(2020) 550 final) essayait d'anticiper, dans un environnement sanitaire encore hautement instable, les difficultés futures posées par la levée des obstacles aux frontières. Elle souhaitait alors, selon ses propres termes, définir « un cadre coordonné devant permettre à l'ensemble de l'Europe de bénéficier d'une saison touristique reposante et surtout sûre, à partir de cet été et jusqu'à cet hiver et au-delà » et visait « à soutenir la pérennité de notre précieux écosystème touristique pour les générations à venir ».

A peine quelques mois plus tard, la tentative semble avoir largement échoué. En dépit non seulement des efforts de la Commission, mais encore des règles claires et restrictives du code Frontières Schengen (Règlement 399/2016), chaque État met en place ses propres règles dans la plus grande des cacophonies et en l'absence de concertation, y compris avec ses plus proches voisins. Il n'est guère possible que de prendre acte de cet unilatéralisme débridé, au point que l'Union ne propose plus désormais qu'un instrument d'information permettant efficacement de savoir, pays par pays, qui peut effectivement circuler (<https://reopen.europa.eu/fr>). On y apprend par exemple que seront contrôlés à l'entrée en Finlande les passagers en provenance d'Espagne, du Luxembourg, du Portugal, de France, de Suède et de Tchéquie ; que les passagers arrivant en Grèce devront remplir un formulaire particulier qui pourra les conduire à un test de COVID et à une quarantaine de deux semaines ; que la Hongrie divise les pays en trois catégories, vert, jaune et rouge, qui déterminent pour chaque personne qui en provient un protocole d'admission particulier. Les exemples pourraient être multipliés à l'envi. Ils témoignent à minima d'un grand désordre, dont les professionnels du secteur se plaignent d'ailleurs amèrement. L'Association professionnelle de l'aviation en Europe, par exemple, regrette ainsi en termes virulents l'absence d'harmonisation et de coordination en matière de contrôle aux frontières (« Smooth Reopening of External EU Borders Jeopardised by Non-harmonised, Uncoordinated National Measures », communiqué de presse de l'AFE du 8 juillet). Il est encore bien tôt pour faire les calculs mais nul doute que les chiffres de la crise seront élevés.

Les circonstances sont, bien sûr, tout à fait exceptionnelles. Il n'en demeure pas moins qu'il est difficile de ne pas ressentir dépit et frustration devant ce nouveau cavalier seul étatique alors même que l'Union semblait avoir repris la main au fur et à mesure de l'évolution de la pandémie. Il ne reste plus qu'à espérer un dénouement salutaire à la crise de la circulation. Après tout, si un plan de financement massif de l'économie européenne peut sortir tout armé d'une crise sanitaire, pourquoi ne pas se prendre à imaginer un nouvel élan à la politique de libre circulation ?

Etienne Pataut