

**Séminaire International sur la Liberté de circulation**  
**Pour une approche critique et prospective des politiques migratoires :**  
**Penser la Liberté de circulation**

**Bruxelles, les 11 et 12 décembre 2014**

Matinée du 11 décembre : GC De Maelbeek, Rue du Cornet 97, 1040 Etterbeek

Après-midi du 11 et journée du 12 décembre : Parlement européen

Inscription gratuite et obligatoire : <http://www.cncd.be/Penser-la-liberte-de-circulation>

Evaluation synthétique et critique des politiques de libre circulation des personnes de l'UE

Sara Casella Colombeau

Ma présentation aujourd'hui porte sur la libre circulation des personnes en Europe. Je propose de vous présenter un historique des différentes formes de libre circulation qui ont été mises en place en Europe depuis les années 50. L'idée ici est d'identifier les dynamiques historiques de la libre circulation pour mieux comprendre les enjeux actuels.

Dans un premier temps je vais revenir sur les premières étapes de la définition de la libre circulation en Europe, puis je vais donner quelques éléments sur la réalité de la mise en œuvre de cette libre circulation avant de m'intéresser dans un troisième temps aux évolutions récentes.

**1. Un rapide aperçu historique / les deux dimensions de la libre circulation en Europe**

Il y a en fait deux conceptions, deux principes de la libre circulation en Europe.

*1<sup>ère</sup> conception : la libre circulation comme libre accès au marché du travail*

Selon cette conception, les individus obtiennent de droit des autorisations de séjourner sur le territoire des États membres grâce à leur statut de travailleurs. Cette conception, qui a été mise en œuvre dès les années 1960, découle du principe de non-discrimination sur le marché du travail sur la base de la nationalité des ressortissants communautaires (art 48 du Traité de Rome et 45 du Traité de l'Union européenne).

Peu à peu, ce droit a été étendu à la famille de ces travailleurs communautaires, aux retraités, aux personnes victimes d'accident du travail, aux travailleurs non-salariés et à la libre prestation de service et étudiants<sup>1</sup>. Mais c'est le lien au marché du travail qui légitime le séjour.

---

<sup>1</sup> Les directives 90/366, 90/365, 90/364 de juin 1990 garantissent la liberté de circulation et de résidence aux personnes non économiquement actives (étudiants, pensionnés, chômeurs).

*2<sup>e</sup> conception : la libre circulation conçue comme le libre franchissement des frontières communes aux États membres.*

L'apparition de cette conception a lieu au milieu des années 1980 avec l'Acte Unique, adopté en 1986<sup>2</sup>, mais surtout avec la signature de l'accord de Schengen entre l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas. Cet accord prévoit de supprimer les contrôles aux frontières, uniquement pour les ressortissants communautaires. Les ressortissants d'États tiers seront toujours soumis aux contrôles.

Il faut attendre la Convention de Schengen adoptée en 1990 pour que ce droit s'étende aux ressortissants d'États tiers en situation régulière. Cette convention entre en vigueur en mars 1995, mais l'arrêt effectif des contrôles aux frontières est plus tardif et date, par exemple, de 1997 entre la France et l'Italie.

**En quoi consiste ce droit:** Les ressortissants d'États tiers en situation régulière (visa permis de résidence dans un des États membres) et les ressortissants communautaires peuvent circuler librement dans l'espace Schengen sans se faire contrôler. Les ressortissants d'États tiers en situation régulière peuvent séjourner pendant un maximum de trois mois dans un autre États membres. Les ressortissants communautaires doivent travailler ou prouver qu'ils ne représentent pas un poids pour la société d'accueil s'ils décident de rester plus de trois mois.

Dès cette époque, la **possibilité de réintroduire des contrôles** aux frontières est prévue dans la Convention Schengen à l'article 2 §2, « lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent » et les contrôles peuvent être réintroduits pour une période limitée.

Le code frontière Schengen qui date de 2006 précise et limite les cas : « menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure ». Il limite la durée des contrôles à maximum 30 jours, prolongeables au regard de la durée de la menace. Le code limite le périmètre des contrôles et oblige à prévenir rapidement les autres États membres et la Commission.

---

<sup>2</sup> Article 14(2) de la version consolidée du Traité établissant la Communauté européenne.

## 2. L'application de la libre circulation

Je vous ai présenté les principes mais surtout ce qui est intéressant c'est d'observer la **réalité** pour les deux types de libre circulation.

### En ce qui concerne la libre circulation comme libre franchissement des frontières internes

Normalement la Convention Schengen et plus tard le code frontière Schengen interdisent les contrôles fixes et systématiques

Tout d'abord je vais m'intéresser au *critère de la systématité*.

Dans le cas de la **frontière franco-espagnole**, les structures qui permettaient les contrôles sur l'autoroute au Perthus n'ont été détruites qu'en décembre 2010 suite à une menace de la Commission de faire payer une amende de 10 millions d'euros à la France.

En dehors de ce cas, il y a surtout le cas exemplaire de la **frontière entre la Grèce et l'Italie**, situation évoquée dans le rapport de Migreurop 2009-2010 intitulé « aux frontières de l'Europe, contrôle, enfermement expulsion ». En gros, on assiste au déploiement des mêmes systèmes de contrôle aux frontières internes qu'aux frontières externes dans les ports italiens et grecs, c'est-à-dire des contrôles à la sortie et à l'arrivée par la douane et la police. Ces pratiques s'accompagnent d'un renforcement du nombre de policiers et de la création de véritables enceintes autour des ports de l'adriatique.

En outre, les migrants font l'objet d'expulsions appelées «réadmissions sans formalités aux bons soins du commandant»: sur les ferries, les migrants sont repérés par les services privés de sécurité et sont renvoyés directement en Grèce, sans possibilité de demander l'asile.

Vient ensuite la question de la *fixité des contrôles*.

Une mesure a été adoptée dans le droit national dans quasiment l'ensemble des États membres, notamment en Allemagne, en Autriche, en Espagne, au Portugal, en Pologne, consistant à créer une zone dans laquelle les contrôles d'identité sont facilités.

En France en 1993: création de la zone Schengen. Cette mesure a été adoptée en lien direct avec l'ouverture des frontières et présentée comme une compensation à cette dernière. Elle ajoute une possibilité pour les policiers et leur permet d'effectuer des contrôles d'identité sans avoir à en justifier la raison dans un rayon d'action de 20km à partir de la ligne frontière. La frontière n'est donc plus une ligne mais une zone. Les contrôles ont toujours lieu mais ils sont juste moins visibles, car ciblés sur la base de critères définis par la police.

## **En ce qui concerne la libre circulation comme accès au marché du travail**

### *L'exemple des citoyens bulgares et roumains et leur accès au marché du travail*

Ces personnes peuvent librement circuler au sein du territoire européen non pas au titre de la Convention de Schengen mais en tant que citoyen d'un État membre de l'UE. Ils n'ont plus besoin de visa pour circuler depuis 2002 et peuvent donc entrer et séjourner trois mois comme tous les ressortissants communautaires.

Certains États membres ont néanmoins adopté des mesures de transition limitant leur accès au marché du travail, mesures qui ont pris fin le 31 décembre 2013.

Je voulais montrer dans ces deux parties que:

1. la libre circulation peut prendre plusieurs formes différentes, avec lesquelles les États peuvent jouer pour contrôler la mobilité des individus ;
2. les États membres n'ont pas renoncé à assurer une forme de contrôle à leurs frontières nationales, même s'il s'agit de frontières internes, ni à limiter l'accès à leur marché du travail.

### 3. Les évolutions récentes

Je veux montrer ici que malgré ces limites à la circulation, ce principe de libre circulation est régulièrement attaqué, particulièrement ces dernières années. On observe une politisation et médiatisation de cet enjeu, surtout en France et en Grande-Bretagne.

En **France**, il y a récemment eu une tentative d'attaquer le principe même de la Convention de Schengen. Nicolas Sarkozy veut sortir de Schengen tant qu'il n'est pas remanié et Fillon veut mettre en place un Schengen+ d'où seraient exclus les États membres qui seraient jugés inaptes ou défaillants. En ce moment, chaque réforme est l'occasion d'introduire des mesures qui limitent la libre circulation.

Exemples :

- Nouvelle réforme du Ceseda

« *une interdiction temporaire de circulation sur le territoire français* » dès lors qu'ils auraient abusé de leur droit de circuler ou menacé l'ordre public, c'est-à-dire expulsés plusieurs fois

- Loi sur le terrorisme

L'interdiction administrative du territoire (IAT) permet au Ministre de l'Intérieur d'interdire l'entrée en France à toute personne étrangère qui réside hors des frontières françaises.

- Ordre public

Il n'est question que de comportement susceptible de troubler gravement l'ordre ou la sécurité public. C'est la justification utilisée actuellement pour expulser des ressortissants communautaires. Le Conseil d'État a reconnu le fait de mendier en prétendant collecter des dons pour une association comme troublant gravement l'ordre public. Dans les deux cas, ces mesures visent une catégorie de personne bien précise: les ressortissants communautaires identifiés comme « Roms ». L'idée est d'adopter des mesures inégalitaires dans un cadre communautaire contraignant qui pose l'égalité des ressortissants communautaires.

En **Grande-Bretagne**, limitation de la libre circulation des personnes inactives, sur la base de l'argument des avantages sociaux dont profiteraient les étrangers communautaires ou non. L'arrêt de la CJUE rendue le 11 novembre 2014 selon lequel : « Les citoyens de l'Union économiquement inactifs qui se rendent dans un autre État membre dans le seul but de bénéficier de l'aide sociale peuvent être exclus de certaines prestations sociales. » ne fait que réaffirmer des choses qui sont déjà dans les textes

## **Conclusion**

Cette présentation a permis de mettre en évidence les deux conceptions de la liberté de circulation au sein de l'UE. Cette liberté de circulation, sans cesse remise en cause, a été établie dans un cadre limité, notamment par le renforcement de la coopération policière et du contrôle des frontières extérieures et ne peut donc pas être prise en modèle. Mais il me semble qu'il est intéressant de regarder précisément les évolutions et la mise en œuvre de ce principe pour ensuite pouvoir déterminer nos choix politiques.