

## L'impact de la Covid-19 sur la liberté de circulation des personnes au sein de l'Union européenne : le cas belge

**Auteur** : Lizin, Laurence

**Promoteur(s)** : Van Cleynenbreugel, Pieter

**Faculté** : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

**Diplôme** : Master en droit, à finalité spécialisée en mobilité interuniversitaire

**Année académique** : 2020-2021

**URI/URL** : <http://hdl.handle.net/2268.2/12767>

---

### *Avertissement à l'attention des usagers :*

*Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.*

*Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.*

---

# **L'impact de la Covid-19 sur la liberté de circulation des personnes au sein de l'Union européenne : le cas belge**

**Laurence LIZIN**

Travail de fin d'études

Master en droit à finalité spécialisée en Mobilité interuniversitaire

Année académique 2020-2021

Recherche menée sous la direction de :

Monsieur Pieter Van Cleynenbreugel

Professeur ordinaire



## RESUME

-Généralités en ce qui concerne la libre circulation des personnes.

-Raisons justifiant un refus d'accès au territoire - lien avec la zone Schengen et l'abolition (ou la réintroduction temporaire) des contrôles physiques aux frontières qui en font partie.

-Fermeture des frontières : possible ou non ? D'abord en libre circulation des travailleurs d'une part et ensuite dans le régime Schengen d'autre part.

-Cadre juridique belge entourant le concept de libre circulation des personnes et des travailleurs.



## TABLE DES MATIERES

Introduction.....	6
Chapitre 1 : La libre circulation des personnes.....	7
1. Rappel historique.....	7
2. Libre circulation des travailleurs.....	8
a) Champ d'application de la libre circulation des travailleurs.....	8
b) Les bénéficiaires de la libre circulation des travailleurs.....	9
3. La libre circulation et la citoyenneté européenne.....	9
a) La citoyenneté dans la jurisprudence.....	9
b) La citoyenneté dans le droit primaire.....	10
c) Directive-Citoyenneté.....	11
Chapitre 2 : Raisons justifiant un refus d'accès au territoire.....	12
1. Article 45 TFUE.....	13
2. Article 21 TFUE et Directive 2004/38.....	13
a) Dérogations.....	14
I. Motifs de sécurité publique.....	14
II. Motif d'ordre public.....	15
III. Motif de santé publique.....	15
b) Procédures.....	17
3. Code Frontières Schengen.....	17
Chapitre 3 : fermeture des frontières : possible ou non ?.....	21
1. Régime de la libre circulation des personnes (Directive 2004/38).....	22
2. Régime Schengen.....	24
Chapitre 4 : Cadre juridique belge entourant le concept de libre circulation des personnes et des travailleurs.....	25
Conclusion.....	28
Bibliographie.....	29

*Je souhaite adresser mes remerciements à Monsieur le Professeur Pieter Van Cleynenbreugel, promoteur de mon travail de fin d'études, pour la formation qu'il m'a dispensée. Celle-ci en effet m'a donné les outils indispensables à la réalisation de ce travail. Je le remercie également pour les entretiens instructifs que nous avons eus lors du choix du sujet de ce travail.*

*Je souhaite ensuite remercier mes parents, mon frère et ma famille pour leur soutien et encouragements tout au long de mes études.*

## INTRODUCTION

Dans ce travail de fin d'études, il sera question, comme son titre l'indique d'analyser « *L'impact de la Covid-19 sur la liberté de circulation des personnes au sein de l'Union européenne* ».

Dans un premier temps, nous discuterons de la libre circulation des personnes et des principes qui la régissent. Cette liberté, à l'origine réservée uniquement aux travailleurs sur base de l'article 45 du TFUE a vu son champ d'application s'agrandir au fil du temps.

Par la suite, nous passerons en revue les différentes raisons qui peuvent justifier la fermetures des frontières au sein de l'Union européenne et de l'espace Schengen.

Après avoir analysé les motifs qui permettent d'introduire des restrictions aux mouvements transfrontaliers, nous aborderons le cas particulier de la Covid-19 et des limitations spécifiques à la liberté de circulation qu'elle a engendrées.

Finalement, nous détaillerons quelques mesures prises par le gouvernement belge et présenterons une brève chronologie de celles-ci.

## Chapitre 1 : La libre circulation des personnes

Dans cette première partie, il conviendra tout d'abord de rappeler quelques généralités qui entourent le concept de libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne. Parmi les différentes avancées réalisées depuis l'avènement de l'Union européenne jusqu'à aujourd'hui, la création d'un espace de libre circulation des personnes en est certainement la plus importante et la plus significative.

Les autres libertés de circulation sur lesquelles reposent le bon fonctionnement de la plus formidable machine à convergence du monde moderne<sup>1</sup>, qui seront parfois citées ou utilisées à titre d'exemple, ne seront, elles, pas étudiées dans le cadre de ce travail.

### 1. Rappel historique

La liberté de circulation des personnes, devenue fondamentale au fil du temps, trouve son origine dans le traité de Rome, Traité signé le 25 mars 1957, instituant la Communauté économique européenne. Parmi les objectifs poursuivis, la Communauté avait et a toujours pour mission « *par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit* »<sup>2</sup>. Une des solutions proposées à l'article 3 du Traité pour parvenir à l'établissement d'un marché commun était « *l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux* ».

Cette libre circulation des personnes est un pilier de la construction du marché commun et du marché unique ou intérieur qui s'est formé par la suite<sup>3</sup>. D'abord réservée aux seuls travailleurs des pays membres de l'Union européenne, elle est aujourd'hui ouverte à tous les citoyens de l'Union<sup>4</sup>.

C'est le Traité de Maastricht, le Traité fondateur de l'Union européenne du 7 novembre 1992, qui a introduit cette notion de citoyenneté européenne. L'article 3 du TUE prévoit que : « *L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène* ».

---

<sup>1</sup> C. RIDAO-CANO and C. BODEWIG, *Growing united: Upgrading Europe's convergence machine*, World Bank, Washington, DC, 2018.

<sup>2</sup> Art. 2 du Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne du 27 mars 1957.

<sup>3</sup> L. FONTAINE, « Rapport introductif », in S. LECLERC (éd.), *La libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, Bruylant, 2009, p. 3.

<sup>4</sup> D. MARTIN, « La mise en œuvre de la liberté de circulation des personnes dans les états membres », in S. LECLERC (éd.), *La libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, Bruylant, 2009, p. 89.

## 2. Libre circulation et travailleurs

La libre circulation des travailleurs est inscrite à l'article 45 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne. Toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des états membres de l'Union en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail est abolie. Chacun de ces travailleurs a le droit de répondre à des emplois effectivement offerts, de se déplacer librement à l'intérieur du pays, d'y séjourner pour y exercer un emploi et de continuer à y séjourner par la suite sous certaines conditions. Tout cela est possible sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. Celles-ci feront l'objet d'une analyse détaillée plus loin, dans le présent travail.

### a) Champ d'application de la libre circulation des travailleurs

La notion de « travailleur » n'étant pas suffisamment explicitée par les instruments de droit primaire, la Cour de Justice de l'Union européenne a dû intervenir afin d'offrir des précisions quant à son champ d'application.

Dans son arrêt *Lawrie Blum*, la Cour, afin d'encourager l'application des règles liées à ce statut, a choisi d'interpréter le concept de travailleur de manière large et objective. Selon elle, il s'agit de toute personne qui « *accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération* »<sup>5</sup>. Ces critères ont vocation à s'appliquer de manière cumulative. Ils doivent tous être remplis pour qu'une personne puisse être considérée comme un travailleur. Nonobstant le caractère relativement inclusif de cette définition, le quatrième paragraphe de l'article 45 du TFUE précise bien que les emplois dans l'administration publique en sont exclus.

Tous les travailleurs des états membres ne peuvent malheureusement pas bénéficier de la protection offerte par le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne. En effet, seuls ceux qui effectuent des mouvements transfrontaliers entre états membres de l'Union européenne dans le cadre du travail entrent dans le champ d'application de l'article 45 du TFUE. Ce dernier ne s'étend pas aux situations purement internes qui seront, elles, régies par les différentes législations nationales<sup>6</sup>.

Après avoir délimité le champ d'application *ratione personae* et *ratione loci* de la disposition du TFUE traitant de la libre circulation des travailleurs, il est nécessaire de déterminer quels en sont ses bénéficiaires.

---

<sup>5</sup> CJUE, 3 juillet 1986, C-66/85, *Lawrie Blum*, EU:C:1986:284, pt 17.

<sup>6</sup> CJUE, 28 mars 1979, C-175/78, *Saunders*, EU:C:1979:88, pts 10-11.

### **b) Les bénéficiaires de la libre circulation des travailleurs**

D'une part, la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt *Van Duyn* consacre l'effet direct vertical de l'article 45 du TFUE. Il est directement applicable et confère aux particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir devant les cours et tribunaux<sup>7</sup>. En effet, « *ces dispositions imposent aux États membres une obligation précise qui ne nécessite l'intervention d'aucun acte, soit des institutions de la Communauté, soit des États membres, et qui ne laisse à ceux-ci, pour son exécution, aucune faculté d'appréciation* »<sup>8</sup>.

D'autre part, d'après la jurisprudence de la Cour, l'article 45 du TFUE bénéficie également de l'effet direct horizontal. La prohibition d'une quelconque discrimination basée sur la nationalité vise non seulement les normes et pratiques étatiques mais aussi les réglementations collectives<sup>9</sup> et les actes conclus par des particuliers. C'est dans son arrêt *Angonese* du 6 juin 2000 que la juridiction européenne affirme que l'interdiction de discriminations basée sur la nationalité s'applique, en outre, aux personnes privées et ce, afin d'éviter l'apparition d'éventuelles inégalités<sup>10</sup>.

### **3. La libre circulation et la citoyenneté européenne**

Au fil des années et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, le champ d'application de la libre circulation des personnes n'a cessé de s'élargir. Initialement réservée uniquement aux travailleurs, soit les personnes engagées dans les liens d'une activité économique, elle s'étend dorénavant à tous les citoyens, ressortissants d'un état membre de l'Union européenne exerçant leur droit à la libre circulation.

Tout comme « *Rome ne s'est pas faite en un jour* », de nombreuses années ont été nécessaires pour mettre en place un tel système. Différentes étapes, aujourd'hui reconnues comme déterminantes, ont dû être franchies pour parvenir à ce qu'un maximum d'individus puissent tirer avantage de leur statut de citoyens européens. Ce statut, qui nous permet aujourd'hui de passer d'un état membre à un autre sans difficulté aucune ou presque, a évolué au fil des analyses de la Cour de justice de l'Union et des différentes normes.

#### **a) La citoyenneté dans la jurisprudence**

Initialement, ce sont les décisions de la Cour qui ont permis les premières évolutions.

Effectivement, cette dernière a incorporé, dans le domaine de la libre circulation des travailleurs, les droits de séjour et d'égalité de traitement de travailleurs potentiels et de personnes ayant exercé une activité salariée dans le passé<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> CJUE, 4 décembre 1974, C-41/74, *Van duyn*, EU:C:1974:133, pt 4.

<sup>8</sup> *Ibid*, pt 6.

<sup>9</sup> CJUE, 12 décembre 1974, C-36/74, *Walrave et Koch*, EU:C:1974:140, pt 18.

<sup>10</sup> CJUE, 6 juin 2000, C-281/98, *Angonese*, EU:C:2000:296, pts 30-36.

<sup>11</sup> Manuel de droit matériel de l'Union européenne du professeur Pieter VAN CLEYNENBREUGEL p. 181.

Ce sont, tout d'abord, parmi ces différentes personnes considérées comme inactives, les chercheurs d'emploi qui ont été les premiers reconnus comme des travailleurs. Cette qualification leur permet de tenter leur chance sur le marché de l'emploi d'un autre état membre pendant une certaine durée relativement longue mais néanmoins limitée à six mois, selon la législation nationale *in casu*, à moins qu'il ne puisse prouver qu'il est sur le point d'être engagé<sup>12</sup>.

Par la suite, c'est un droit analogue à celui des personnes effectivement actives dans le monde du travail qui a été concédé aux étudiants, réputés futurs travailleurs potentiels. L'analyse de la Cour se base sur l'article 18 du TFUE qui interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité dans le domaine d'application des traités<sup>13</sup>. Les étudiants ont droit à une égalité de traitement par rapport aux ressortissants de l'état membre dans lequel ils se trouvent<sup>14</sup>.

Enfin, la Cour, dans ses arrêts *Lair* et *Martinez Sala* a établi que les anciens travailleurs, c'est-à-dire ceux qui ne sont plus en activité, doivent également pouvoir bénéficier de la protection de l'article 18 du TFUE à condition qu'ils résident légalement dans l'Etat membre.

## **b) La Citoyenneté dans le droit primaire**

C'est dans ce contexte jurisprudentiel-là qu'est entré en vigueur le Traité de Maastricht, celui-là même dont est issu le Traité sur l'Union européenne, comme déjà évoqué précédemment. Cet accord est un tournant majeur dans le développement de la libre circulation des personnes au sein de l'Union. De fait, il a institué la Citoyenneté européenne pour tous les ressortissants des pays membres de l'Union européenne.

Selon l'article 20 du TFUE, cette nouvelle citoyenneté s'ajoute à la citoyenneté nationale mais ne la remplace aucunement. Cette disposition prévoit que « *Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres, le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (...)* ».

L'article 21 du TFUE confirme ce prescrit et permet à tous les citoyens européens séjournant dans un autre état membre que le leur de bénéficier d'un droit de séjour dans ce pays peu importe qu'ils y aient déjà travaillé ou qu'ils y travaillent encore ou non<sup>15</sup>. Ce principe fondamental est aussi inscrit à l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il a dorénavant une valeur contraignante.

La protection du Traité vaut non seulement pour le citoyen européen qui se retrouve dans cette situation mais aussi pour les membres de sa famille<sup>16</sup>. L'introduction de ce droit de séjour dérivé est une des avancées les plus remarquables en ce qui concerne la libre circulation des personnes au sein de l'Union.

---

<sup>12</sup> CJUE, 26 février 1991, C-292/89, *Antonissen*, EU:C:292:89 pts 21-22.

<sup>13</sup> CJUE, 13 février 1985, C-293/83, *Gravier*, EU:C:1985:69, pt 26.

<sup>14</sup> CJUE, 20 septembre 2001, C-184/99, *Grzeleczyk*, EU:C:2001:458, pt 46.

<sup>15</sup> CJUE, 17 septembre 2002, C-413/99, *Baumbast*, EU:C:2002:493, pt 94.

<sup>16</sup> *Ibid*, pt 63.

A cela, s'ajoute encore le fait que tous les citoyens européens qui relèvent du champ d'application de l'article 21 du TFUE ainsi que leurs plus proches parents bénéficient également du droit à l'égalité de traitement formulé à l'article 18 du TFUE<sup>17</sup>.

### c) Directive-Citoyenneté

Après toutes ces innovations jurisprudentielles concernant le statut de citoyen européen, il est apparu nécessaire voire même urgent de mettre en place un instrument juridique approprié permettant l'encadrement de cette libre circulation. Les droits de circuler et de séjourner librement inscrits dans le traité n'apparaissant que comme des droits subjectifs, il était indispensable de les rendre accessibles et effectifs pour tous les citoyens de l'Union ainsi qu'exécutables pour les Etats membres<sup>18</sup>.

Afin de combler ce vide juridique, la Directive 2004/38/CE du parlement européen et du conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres a vu le jour. Elle est communément désignée sous l'appellation « Directive-Citoyenneté ». Cette dernière est en fait une mesure d'application d'une disposition de droit primaire, déjà abordée *supra*, qui se trouve à l'article 21 du TFUE<sup>19</sup>. Cet instrument de droit dérivé décrit les modalités concrètes favorisant la mobilité et les possibilités d'intégration des citoyens tout en imposant des limitations à leur droit de circuler et de séjourner librement dans un autre Etat membre<sup>20</sup>.

Il peut, à ce stade de l'exposé, être utile de rappeler que contrairement à un règlement, une directive fixe des objectifs aux Etats membres mais n'impose pas de mesures particulières pour les atteindre. Chaque pays a la possibilité de s'organiser comme il le souhaite.

Comparé aux autres actes législatifs, on peut constater que le champ d'application de la Directive 2004/38 est bien plus vaste. Elle s'applique à un grand nombre d'individus et ne se fonde plus sur un quelconque postulat d'agent économique. Cette interprétation désuète ne se retrouve pas dans cet instrument juridique.

D'après son article 3, la Directive-Citoyenneté s'applique « à tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, ainsi qu'aux membres de sa famille ». Sont, ici, considérés comme membres de la famille ; le conjoint, le partenaire qui fait l'objet d'un partenariat officiel, les descendants directs de moins de vingt-et-un ans ou qui sont à charge du citoyen ou de son conjoint/partenaire et les ascendants directs à charge et ceux du conjoint/partenaire<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> CJUE, 15 mars 2005, C-209/03, *Bidar*, EU:C:2005:169, pt 43.

<sup>18</sup> L. AZOULAI, « Article 1er - Objet » in *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, 1<sup>er</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 26-28.

<sup>19</sup> *Ibid*, p. 26.

<sup>20</sup> *Ibid*, p. 30.

<sup>21</sup> Article 2 Directive 2004/38.

Pour la suite de ce travail, l'attention sera principalement portée sur les « citoyens européens » afin de faciliter la compréhension. Les membres de la famille seront, bien sûr, inclus mais cela sera fait de manière implicite.

Le fait d'appartenir à une des catégories susmentionnées est obligatoire mais n'est, malgré tout, pas suffisant. Pour que cette directive soit applicable, un citoyen doit impérativement avoir fait usage de son droit de libre circulation. Tel ne sera, en principe, pas le cas s'il n'est jamais sorti du pays dont il a la nationalité<sup>22</sup>.

Lorsqu'une de ces personnes exerce son droit de libre circulation au sein de l'Union européenne, elle exerce en fait de manière incidente et relativement logique un droit de sortie et un droit d'entrée. Le premier, lorsqu'elle quitte son Etat membre d'origine et, le second, lorsqu'elle franchit le territoire d'un autre état dénommé Etat membre d'accueil<sup>23</sup>. Selon les articles 4 et 5 de la Directive-Citoyenneté, sans préjudice des législations relatives aux documents de voyage, le fait d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité suffit pour effectuer un déplacement transfrontalier intra-européen. Il y est également précisé que les citoyens européens ne peuvent pas se voir imposer un visa d'entrée ou de sortie ou une obligation équivalente.

Aux articles suivants, la Directive prévoit les différents régimes applicables en fonction de la durée du séjour du citoyen sur le territoire d'un autre Etat membre que le sien. Elle envisage les séjours pour une période allant jusqu'à trois mois, les séjours de plus de trois mois et enfin, elle traite de la problématique des séjours permanents<sup>24</sup>.

Le droit de libre circulation des personnes aussi compréhensif qu'il soit, en particulier grâce à la Directive-Citoyenneté, n'est pas un droit illimité. Des restrictions peuvent être mises en place par les Etats membres dans certaines situations exceptionnelles. Différentes normes permettent de suspendre ce droit presque sacré de libre circulation accordé aux ressortissants des Etats membres de l'Union.

## **Chapitre 2 : Raisons justifiant un refus d'accès au territoire**

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne donne la possibilité aux Etats membres de restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen et des membres de sa famille pour des raisons d'ordre public, de sécurité public et de santé publique<sup>25</sup>. C'est aux Etats que revient la charge de déterminer la substance de ces motifs mais ils sont limités dans

---

<sup>22</sup> CJUE, 5 mai 2011, C-434/09, *McCarthy*, EU:C:2011:277, pt 26.

<sup>23</sup> C. KADDOUS, « Article 4 - Droit de sortie » in *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 101.

<sup>24</sup> Articles 6, 7 et 16 de la Directive 2004/38.

<sup>25</sup> KADDOUS, C., « Article 5 - Droit d'entrée » in *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 129

cette interprétation. En effet, il est bien précisé que ceux-ci doivent obligatoirement être exempts de toutes considérations économiques<sup>26</sup>.

### **1. Article 45 TFUE**

Ces dérogations se retrouvent, en premier lieu, à l'article 45 du TFUE qui traite de la libre circulation des travailleurs et proscrit les discriminations. Ce dernier permet aux Etats d'invoquer les trois objectifs d'intérêt général précités. Ils permettent de justifier les mesures directement discriminatoires tandis que les raisons impérieuses d'intérêt général, elles, servent à admettre des mesures indirectement discriminatoires. Contrairement aux premières, leur liste n'est pas exhaustive.

Il reviendra, par la suite, aux juridictions des Etats membres, de réaliser les tests d'aptitude et de nécessité afin de vérifier qu'il s'agit bien d'un objectif d'intérêt général<sup>27</sup>.

### **2. Article 21 TFUE et Directive 2004/38**

En second lieu, l'article 21 du TFUE précise que les droits de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l'Union, accordés à tous les citoyens de l'Union, peuvent faire l'objet de limitations et de conditions prévues par les Traités ou par les dispositions prises pour leur application.

C'est une nouvelle fois la Directive 2004/38, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres et plus exactement son chapitre 6, qui précise les conditions à respecter pour mettre en place de telles limitations.

Ces dernières sont consacrées à l'article 27 de la Directive. Il prévoit que les Etats membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour des citoyens de l'Union pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

D'après la Cour de justice de l'Union européenne, les dérogations au droit de séjour qui est considéré comme une liberté fondamentale, doivent être entendues d'une manière restrictive<sup>28</sup>. Les Etats membres ne peuvent pas les interpréter arbitrairement. Leurs décisions sont chapeautées par les institutions de l'Union européenne<sup>29</sup>. Le but de cette pratique est de trouver un équilibre entre la souveraineté étatique et la liberté de circulation des personnes au sein de l'Union<sup>30</sup>. Cela n'empêche pas que chaque pays, en matière d'ordre public et de sécurité publique, puisse prendre les mesures nécessaires en fonction de sa situation propre. Un évènement n'impactera pas forcément tous les Etats membres de la même manière. Il

---

<sup>26</sup> Michel V., « Le protectionnisme étatique licite vu au travers des exceptions du marché intérieur », in Protectionnisme et droit de l'Union européenne (S. BarboUdes Placesdir.), Paris, Pedone, 2014, pp. 65-99.

<sup>27</sup> Manuel de droit matériel de l'Union européenne du professeur P. VAN CLEYNENBREUGEL, pp.178-181.

<sup>28</sup> CJUE, 13 juillet 2017, C-193/16, *E.*, EU:C:2017:542, pt 18.

<sup>29</sup> CJUE, 5 juin 2018, C-673/16, *Coman*, EU:C:2018:385, pt 44.

<sup>30</sup> H. GAUDIN, « L'État vu de la Communauté et de l'Union européenne », *Annuaire de droit européen*, vol. 1, 2004, vol. 2, 2006, pp. 231-256, spéc. p. 248.

faudra alors évaluer au cas par cas<sup>31</sup>. La disposition précise également que « *ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques* ».

### a) Dérogations

Il convient d'étudier chacune des trois dérogations possibles à la libre circulation des personnes dans l'Union.

Les deux premiers motifs qui justifient des restrictions aux mouvements des citoyens aux frontières, soit la sécurité publique et l'ordre public sont relativement similaires. Ils sont liés. En effet, le paragraphe 2 de l'article 27 de la Directive 2004/38 prévoit que « *les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné* ». De plus, il est spécifié que la menace doit être réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société.

En d'autres termes, la disposition requiert que les mesures prises soient les plus adaptées et les moins attentatoires possible au droit des citoyens de pouvoir circuler librement<sup>32</sup>. Il faut, en outre, que le choix d'une mesure soit fait en fonction de la situation particulière de chaque individu, aucune décision ne peut être prise sur base de l'automatisme. Un cas n'est pas l'autre.

C'est, comme déjà mentionné précédemment, aux autorités étatiques qu'il revient de déterminer la mesure la plus adéquate pour chaque situation. Les états n'ont, cependant, pas le champ entièrement libre dans ces circonstances. Il faut savoir, qu'en l'absence de définitions légales dans les dispositions, il échoit à la Cour de justice de l'Union européenne de spécifier la portée des dérogations. Les Etats membres doivent, donc, se conformer aux diverses interprétations juridiques offertes par la jurisprudence.

Les notions d'ordre public et de sécurité nationale sont, effectivement, similaires mais, elles ne sont pas semblables.

#### I. Motif de sécurité publique

D'une part, il y a la sécurité publique. Elle vise à la fois la sécurité intérieure d'un pays membre et sa sécurité extérieure<sup>33</sup>. La première peut être en péril notamment lorsqu'il y a une « *menace directe pour la tranquillité et la sécurité physique de la population* »<sup>34</sup> pendant que la seconde, plus large, appréhende « *l'atteinte au fonctionnement des institutions et des services publics essentiels ainsi que la survie de la population, de même que le risque d'une perturbation grave des relations extérieures ou de la coexistence pacifique des peuples, ou encore l'atteinte aux intérêts militaires* »<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> CJCE, 10 juillet 2008, C-33/07, *Jipa*, EU:C:2008:396, pt 23.

<sup>32</sup> CJUE, 17 novembre 2011, Aladzhof, aff. C-434/10, ECLI:EU:C:2011:750, préc., pt 47.

<sup>33</sup> CJUE, 23 novembre 2010, *Tsakouridis*, aff. C-145/09, EU:C:2010:708, pt 43.

<sup>34</sup> CJUE, 22 mai 2012, P.I., aff. C-348/09, ECLI:EU:C:2012:300, préc., pt 28.

<sup>35</sup> C.J.U.E., arrêt *H. T. c. Land Baden-Württemberg*, 24 juin 2015, aff. C-373/13, point 78.

D'un point de vue hiérarchique, une atteinte à la sécurité nationale est réputée plus grave qu'une atteinte à l'ordre public<sup>36</sup>. Au vu de sa complexité, elle est rarement utilisée dans nos états européens relativement pacifiques pour justifier des refus d'accès aux territoires.

## II. Motif d'ordre public

D'autre part, l'ordre public se définit comme « *en tout état de cause, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société* »<sup>37</sup>. L'exploitation sexuelle des enfants est un exemple parmi tant d'autres de situations qui permettent d'invoquer le motif d'ordre public pour restreindre le flux migratoire<sup>38</sup>. Attention, il convient cependant de noter que le « simple » fait d'avoir fait l'objet d'une condamnation pénale n'implique pas inéluctablement un refus d'accès au territoire d'un état<sup>39</sup>. Chaque affaire doit être étudiée indépendamment des autres et la personne doit, présentement, constituer un danger certain.

Toutefois, dans les faits, la Cour ne suit pas toujours cette ligne directrice. Bien qu'elle effectue un test de proportionnalité de manière presque automatique, tous ces arrêts ne se basent pas forcément sur une analyse particulière du comportement de la personne concernée<sup>40</sup>. Les critères liés à l'utilisation des mesures d'ordre public manquent encore d'uniformisation. Il en va de même pour les décisions prises par des juridictions belges<sup>41</sup>. Ce défaut de constance dans la jurisprudence actuelle entraîne une certaine insécurité juridique pour les individus. A termes, il sera nécessaire de supprimer ces incohérences afin d'éviter de créer des inégalités entre les citoyens.

## III. Motif de santé publique

Le troisième motif est celui qui sera le plus longuement étudié dans le cadre dans cet écrit. Il fait l'objet d'un régime particulier par rapport aux deux autres.

Tout d'abord, à la différence des motifs d'ordre public et de sécurité publique qui se fondent sur la façon qu'à un individu en particulier de se comporter, la restriction autorisée afin de protéger une population d'un risque sanitaire ne peut être soulevée qu'au regard de l'existence d'une personne qui aurait été contaminée par une maladie possiblement épidémique, contagieuse ou encore infectieuse<sup>42</sup>.

Ensuite, le motif de santé publique ne fait pas l'objet de développement à l'article 27 de la Directive 2004/38. En effet, l'article 29 lui est entièrement dédié.

---

<sup>36</sup> MARTUCCI, F., « Article 27 - Principes généraux » in *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 427.

<sup>37</sup> CJUE, 24 juin 2015, *H.T.*, aff. C-373/13, EU:C:2015:413, pt 79.

<sup>38</sup> CJUE, 13 juillet 2017, *E.*, aff. C-193/16, EU:C:2017:542, préc., pt 20.

<sup>39</sup> CJUE., Gde Ch., arrêt *Commission des Communautés européennes c. Espagne*, 31 janvier 2006, aff. C-503/03, pt 40.

<sup>40</sup> CJUE, Gde Ch., arrêt *Sahar Fahimian c. Bundesrepublik Deutschland*, 4 avril 2017, C-544/15, pts 40-42.

<sup>41</sup> Revue des affaires européennes, 2003-2004/2 - 1 février 2005 652-655.

<sup>42</sup> CJUE, 29 avril 2004, *Orfanopoulos et Oliveri*, aff. jtes C-482/01 et C-493/01, EU:C:2004:262, pt 20

Notre attention se portera sur le premier paragraphe de cette disposition qui prévoit que « *les seules maladies justifiant des mesures restrictives de la libre circulation sont les maladies potentiellement épidémiques telles que définies dans les instruments pertinents de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que d'autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses pour autant qu'elles fassent, dans le pays d'accueil, l'objet de dispositions de protection à l'égard des ressortissants de l'État membre d'accueil* ».

Sont ici visées deux types de maladies qui peuvent présenter un risque non négligeable pour la santé des citoyens de l'Union :

- Concernant la première partie qui traite des maladies éventuellement épidémiques, les Etats membres ont relativement peu de marge de manœuvre. Ils doivent obligatoirement se référer au Règlement sanitaire international de l'OMS et plus précisément à son annexe 2 qui contient une liste des maladies prioritaires qui représentent une menace importante. Elle inclut par exemple les virus Ebola et Zika<sup>43</sup>. Ces virus n'ont pas réellement impacté les européens, la plupart de ces épidémies se sont développées sur les continents africains, asiatiques ou encore en Amérique du sud. Par conséquent, les procédures énoncées dans le RSI n'ont jamais vraiment dû être utilisées par les pays de l'Union, ou du moins jusqu'il y a peu.
- La deuxième partie a trait aux maladies infectieuses ou parasitaires. Ces dernières ne sont pas listées dans un instrument à portée internationale, c'est aux Etats membres qu'il revient d'en déterminer l'ampleur. Il est tout de même souligné que ces maladies doivent être soumises à des mesures de protection sur le territoire de l'Etat membre d'accueil<sup>44</sup>. Cette précision sert en fait de garde-fou afin de prévenir d'éventuels excès. Il ne faudrait pas que les Etats membres invoquent cette justification à tout-va. Faut-il encore le rappeler, les restrictions à la libre circulation des personnes doivent être interprétées de manière stricte.

Ayant été relativement épargnées par les crises sanitaires, du moins jusqu'à récemment, les autorités étatiques de l'Union n'ont jamais vraiment eu l'opportunité de restreindre la liberté de circulation des personnes pour un motif de santé publique. De ce fait, la jurisprudence sur ce sujet est quasiment inexistante, la Cour de justice n'a pas vraiment eu l'occasion de se prononcer sur ce sujet<sup>45</sup>.

Cette limite à la liberté de circulation a toutefois été invoquée par le passé notamment dans les années 1990. C'est à ce moment que la région de Bavière, en Allemagne, a réintroduit des mesures de contrôle aux frontières en invoquant le motif de santé publique<sup>46</sup>. Ce länders

---

<sup>43</sup> <https://www.who.int/activities/prioritizing-diseases-for-research-and-development-in-emergency-contexts#>

<sup>44</sup> Article 29 Directive 2004/38.

<sup>45</sup> Brosset, E., « Article 29 - Santé publique » in *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, 1<sup>er</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 465-466.

<sup>46</sup> J. Van Overbeek, « AIDS/HIV infection and the free movement of persons within the European Economic Community », *Com.M.L.R.*, 1990, p. 191.

exigeait de ces visiteurs qu'ils se soumettent à un test de dépistage du sida/VIH qu'il considérait comme une maladie infectieuse contagieuse. Alertée par cette pratique jugée discriminatoire, la Commission européenne s'est empressée d'intervenir afin d'y mettre un terme. Sous la pression exercée par la Commission et l'OMS, les autorités de la Bavière ont rendu les armes et ont accepté de mettre fin à ces inspections, du moins officiellement.

### **b) Procédures**

Lorsque les autorités étatiques soulèvent de tels motifs limitant les droits d'entrée et de séjour, des procédures bien définies doivent être suivies. Ces dernières figurent à l'article 30 de la Directive-Citoyenneté. Les décisions, de même que les motifs doivent être notifiés et expliqués clairement de manière telle que les intéressés puissent en comprendre la portée. Les mesures prises dans le cadre des restrictions doivent pouvoir être contestées. Des recours juridictionnels ou administratifs doivent être ouverts<sup>47</sup>.

En plus de cette réglementation, le motif de santé publique fait l'objet d'un régime particulier inscrit à l'article 29 paragraphe 3 du TFUE. L'Etat membre peut demander la réalisation d'un examen médical ou la production d'une attestation lorsque des indices sérieux d'une contamination à une des maladies reconnues le justifient.

## **3. Code frontières Schengen**

La Directive-Citoyenneté n'est pas le seul instrument juridique qui permet de limiter l'accès au territoire. En effet, lorsqu'il est question de mouvements transfrontaliers qui s'effectuent à l'intérieur de l'Union européenne, l'évocation de l'Espace Schengen paraît inévitable. Ce régime vient s'ajouter à celui de la libre circulation des personnes.

Les origines de la zone Schengen remontent aux années 1980. Plusieurs pays de l'Union, ou plus exactement de la Communauté à cette époque, lassés par la lenteur des contrôles effectués aux frontières intra-européennes, ont décidé de conclure un accord pour faciliter les passages et donc la liberté de circulation entre les Etats membres<sup>48</sup>. Par la suite, dans le but de tout de même garantir un certain niveau de sécurité sur ces territoires, une Convention d'application entrée en vigueur en 1995 a été adoptée<sup>49</sup>. Il a fallu attendre 1997 avec le Traité d'Amsterdam pour que l'Accord et la Convention soient intégrés dans le droit européen<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Article 30 Directive 2004/38.

<sup>48</sup> Accord du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *J.O.U.E.*, L239, 22 septembre 2000, pp. 13 à 18.

<sup>49</sup> Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *J.O.U.E.*, L239, du 22 septembre 2000, pp. 19 à 69.

<sup>50</sup> Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, *J.O.C.E.*, C340, 10 novembre 1997.

Ce n'est qu'en 2006, au vu des nombreux changements, qu'un Code frontières Schengen a finalement été instauré via le Règlement (CE) n°562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes<sup>51</sup>.

Dix ans plus tard, ce Code a été abrogé et remplacé par « Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil européen du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes » afin de répondre aux préoccupations des pays membres de la zone Schengen<sup>52</sup>.

L'article premier du Code indique que le règlement prévoit l'abolition des contrôles physiques aux frontières à l'intérieur de l'espace Schengen. C'est l'objectif primordial visé par la création d'une zone Schengen.

Il ne faut pas perdre de vue que cette possibilité de rétablissement des contrôles aux frontières doit être interprétée de manière restrictive. En effet, c'est une exception par rapport au principe de la libre circulation des personnes.

La réintroduction des contrôles aux frontières intra-européennes ne peut, en principe, avoir lieu que dans des circonstances exceptionnelles. La mise en œuvre de ce mécanisme est limitée aux situations qui peuvent avoir de graves répercussions sur l'ordre public ou la sécurité intérieure du territoire Schengen<sup>53</sup>. L'ordre public ou la sécurité publique doivent être fortement menacés. Seuls ces deux motifs peuvent être invoqués.

Il s'avère que contrairement à la Directive 2004/38, aucune des dispositions du Code Schengen ne prévoit le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières pour un motif de santé publique<sup>54</sup>.

Dans ce Code frontières Schengen, la partie qui fera l'objet d'une analyse est le chapitre II qui s'intitule « *Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures* ». Il comprend toutes les procédures qui peuvent être mises en place et qui permettent de rétablir les contrôles aux frontières des états parties à la Convention<sup>55</sup>. L'article 25 du Code offre un cadre général pour la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures.

---

<sup>51</sup> Règlement (CE) n°562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), *J.O.U.E.*, L105, 13 avril 2006, p. 1.

<sup>52</sup> Règlement (UE) n°399/2016 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), *J.O.U.E.*, L77, 23 mars 2016.

<sup>53</sup> Considérant 22 du Code frontières Schengen.

<sup>54</sup> Carlier, J., Saroléa, S., Gatta, F. and Frasca, E., « The EU's response to Covid-19 between sovereignty, public health and fundamental rights: Some remarks on the functioning of the Schengen area and the Common European Asylum System », *J.E.D.H.*, 2020/4-5, p. 238.

<sup>55</sup> Convention d'application de l'Accord de Schengen, article 2 et Règlement (UE) n°399/2016 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), *J.O.U.E.*, L.77, 23 mars 2016, article 22.

Il permet la réintroduction exceptionnelle des contrôles aux frontières dans leur ensemble ou à certains endroits seulement pendant une période maximum de 30 jours ou pour une durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à 30 jours. La durée et la portée du rétablissement des contrôles aux frontières ne doivent pas dépasser ce qui est strictement nécessaire<sup>56</sup>.

Les critères qui doivent être pris en compte lors d'une réintroduction de contrôle aux frontières sont énumérés, d'une part, à l'article 26 du CFS pour les procédures visées aux articles 25, 27 et 28 du CFS et d'autre part à l'article 30 du CFS pour la procédure spécifique de l'article 29 du CFS prévue « *en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures* ».

Ces dispositions organisent en fait trois procédures distinctes, une « ordinaire » et deux procédures particulières :

- La première, inscrite à l'article 27 du CFS, est en fait la procédure qu'il faut suivre lorsqu'il s'agit d'un cas général de réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen. Elle prévoit notamment l'obligation, pour les états qui envisagent de procéder à une telle réintroduction, de notifier aux autres Etats membres et à la Commission leur intention de lancer une telle procédure. Cette annonce doit être faite au moins quatre semaines avant le rétablissement ou plus tard si ce n'est pas possible<sup>57</sup>.
- La deuxième procédure, la procédure d'urgence, vise les situations nécessitant une action instantanée. L'article 28 du CFS permet à un Etat membre, pour une période ne dépassant pas dix jours, d'immédiatement réintroduire des contrôles aux frontières lorsqu'une menace suffisamment grave pèse sur l'ordre public ou la sécurité intérieure. Ce délai peut être renouvelé pour des périodes qui ne dépassent pas vingt jours avec une limite de deux mois. Nonobstant le caractère impérieux dû aux circonstances de fait, une notification aux autres Etats membres et à la Commission devra quand même être émise<sup>58</sup>.
- L'article 29 du CFS, lui, organise une troisième procédure pour des événements qui sont susceptibles de mettre en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen. C'est en quelque sorte une procédure de sanction car elle présume des défaillances importantes aux contrôles des frontières extérieures de la zone Schengen<sup>59</sup>. C'est le Conseil qui émet des recommandations sur base de propositions de la Commission pour le retour temporaire des contrôles effectifs aux frontières internes. Dans ce cas, il peut de nouveau y avoir des

---

<sup>56</sup> Article 25 CFS.

<sup>57</sup> Article 27 CFS.

<sup>58</sup> Article 28 CFS.

<sup>59</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Revenir à l'esprit Schengen - Feuille de route, COM (2016), 120 final, 04 mars 2016, considérants 13 et 14.

contrôles aux frontières pendant une (première) période de six mois renouvelable à trois reprises jusqu'à ce que le maximum de deux ans soit atteint<sup>60</sup>.

Les Etats membres, quand ils notifient leur décision de réinstaurer des vérifications aux frontières, doivent transmettre toute une série d'informations censées justifier leurs actions pour qu'un contrôle de nécessité et de proportionnalité puisse être réalisé *a posteriori*. Les Etats membres et la Commission informent le Parlement européen et le Conseil des notifications qu'ils reçoivent<sup>61</sup>.

Auparavant, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieurs n'était mis en œuvre que de manière isolée principalement pour des raisons sécuritaires quand de grands événements tels que des meetings sportifs ou des assemblées réunissant un grand nombre de décideurs politiques. Ces dernières années, en particulier depuis 2015, on ne peut que constater l'augmentation du nombre de réintroduction des contrôles aux frontières internes. Le recours à de telles mesures, initialement prévu comme une exception, s'est petit à petit généralisé sous le regard presque impuissant des institutions européennes<sup>62</sup>. Cela s'est fait sans coordination et sans aucune solidarité entre les pays membres<sup>63</sup>.

Les ordres juridiques étatiques se retranchent, dans la majorité des cas, derrière la procédure visée à l'article 25 du CFS. Les Etats membres justifient leurs choix eu égard aux menaces engendrées par le terrorisme et la crise migratoire qui pèsent sur l'ordre public et la sécurité intérieure<sup>64</sup>. L'utilisation de ces arguments, contestables à certains égards, est pourtant validée par la Commission européenne<sup>65</sup>. Son avis a pour conséquence de légitimer et donc de généraliser l'application de ces agissements au caractère *borderline*. A côté de cela et donc de manière totalement contradictoire, la Commission prône un rapide retour à l'esprit Schengen<sup>66</sup>. Le manque d'une prise de position claire lors de ses interventions engendre des tensions et de l'incohérence au sein du système Schengen.

Déjà fragilisé par la crise migratoire des réfugiés venant des pays en guerre, l'arrivée d'une pandémie sur le territoire de l'Union européenne n'a fait que mettre l'accent sur les faiblesses du système actuel.

---

<sup>60</sup> Article 29 CFS.

<sup>61</sup> Article 31 CFS.

<sup>62</sup> H. laBayle, « La suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union », in Cl. Blumann (dir.), *Les frontières de l'Union européenne*, coll. Droit de l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 38.

<sup>63</sup> Y. pascouau, « "Crise des réfugiés" et contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen: quand les faits invitent à la relecture du droit », Europe, mars 2016, p. 23

<sup>64</sup> Berthelet, P., « Les conséquences des crises migratoires de 2011 et de 2015, une solidarité européenne encore très imparfaite », *C.D.E.*, 2018/2, p. 396.

<sup>65</sup> Document du Conseil, 13464/15, Avis de la Commission du 23.10.2015 sur la nécessité et la proportionnalité du contrôle aux frontières intérieures réintroduit par l'Allemagne et l'Autriche en application de l'article 24, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 562/2006 (code frontières Schengen), C (2015) 7100 final, point 33 de l'avis.

<sup>66</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Revenir à l'esprit Schengen - Feuille de route, COM (2016), 120 final, 04 mars 2016.

### Chapitre 3 : Fermeture des frontières : possible ou non ?

Avant de s'atteler à une analyse juridique du cas particulier de l'impact de la Covid-19 sur la libre circulation des personnes, un bref rappel des faits semble nécessaire afin de se replonger dans le contexte.

Tout commence fin de l'année 2019 lorsque les premiers cas de contamination à une nouvelle maladie, appelée Covid-19 provoquée par le Coronavirus SARS-CoV-2, sont découverts. Ce foyer épidémique est apparu à Wuhan, une « petite » province (dont plus personne n'ignore maintenant le nom) composée de onze millions d'habitants située à l'est de la Chine.

Réputée hautement contagieuse, la maladie se propage rapidement et arrive jusqu'aux portes de l'Union européenne à la mi-janvier 2020. En février, la Belgique connaît ses premiers cas de personnes ayant été contaminées par ce virus.

Ce n'est que le 30 janvier que le Directeur général de l'Organisation Mondiale de la Santé finit par déclarer la Covid-19 comme étant une « urgence de santé publique de portée nationale »<sup>67</sup>. Le 11 mars 2020, au vu de la gravité et de la rapide progression de la maladie l'OMS reconnaît officiellement l'existence d'une pandémie<sup>68</sup>. C'est cette allocution qui marque le début d'une nouvelle ère.

Avant toute chose, il est important de préciser à cet endroit de l'analyse que, la santé publique relève, en principe, de la compétence des Etats membres et de l'Union européenne. En effet, c'est, en principe, une compétence partagée<sup>69</sup>. Or, dans les faits, il est établi que les Etats membres restent souverains. L'Union ne bénéficie, en réalité, que d'une compétence subsidiaire. Les Etats membres ont une réserve de compétence nationale, ils peuvent donc prendre des mesures de précaution dans ce domaine<sup>70</sup>.

En effet, le rôle de l'Union européenne est uniquement de compléter et d'appuyer les politiques nationales en matière sanitaire « *en aidant les autorités nationales à atteindre des objectifs communs, à mettre en commun les ressources et à surmonter les défis communs* »<sup>71</sup>. Comme l'explique l'article 168 du TFUE, la santé est une compétence communautaire d'appui.

Cela n'empêche pas que certaines règles doivent être respectées par les Etats membres, d'autant plus, lorsque cela implique des restrictions à la liberté de circulation des personnes au sein de l'Union européenne.

---

<sup>67</sup> Déclaration de l'OMS sur la deuxième réunion du Comité d'urgence du Règlement sanitaire international (2005) concernant la flambée de nouveau coronavirus 2019 (2019-nCoV), 30 janvier 2020.

<sup>68</sup> Allocution liminaire du directeur général de l'OMS lors du point presse sur la Covid-19, 11 mars 2020.

<sup>69</sup> Michel, V., « La compétence de la Communauté en matière de santé publique », *Rev. Aff. Eur.*, 2003-2004/2, p. 170.

<sup>70</sup> N. DE SADELEER, « Le statut juridique du principe de précaution en droit communautaire : du slogan à la règle », CDE, 2001, pp. 91 et s.

<sup>71</sup> Article 6 TFUE.

Les Etats membres, pris au dépourvu et complètement démunis face à cette situation tout à fait inédite ont dû prendre des mesures dans l'extrême urgence. Confrontés à une crise sans précédent, les pays de l'Union se sont d'abord tournés vers les institutions européennes pour obtenir des indications sur la marche à suivre dans une telle situation. Dans les conclusions du Conseil européen du 10 mars 2020, les chefs des gouvernements soulignent « *le besoin d'une approche européenne commune et d'une étroite coordination avec la Commission européenne* »<sup>72</sup>. Malgré cet appel à l'harmonisation des réponses à la crise sanitaire en cours, la plupart des Etats de l'Union, plus que certainement motivés par la peur, ont malheureusement décidé de faire cavalier seul.

Les Etats membres de l'Union, les uns après les autres, ont décidé, de manière unilatérale, de fermer leurs frontières. A ce moment-là, les frontières étaient entièrement fermées, aussi bien à l'égard des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne qu'à l'égard des ressortissants des pays tiers. En faisant cela, les états ont réaffirmé leur souveraineté nationale au détriment des valeurs et des principes de l'Union européenne<sup>73</sup>.

Dans ce contexte, la fermeture des frontières était-elle possible ? Une telle limitation au principe fondamental de libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne peut-elle vraiment être justifiée en raison d'une pandémie ?

Selon les régimes de la Directive-Citoyenneté et du Règlement 2016/399 étudiés précédemment, des exceptions à la liberté de circulation des personnes sont possibles. Il faut ici se demander si les restrictions mises en place pour ralentir la propagation de la Covid-19, à savoir, la fermeture des frontières, sont compatibles avec, d'une part, le régime de la libre circulation des personnes et avec, d'autre part, le régime de l'espace Schengen.

### **1. Régime de la libre circulation des personnes (Directive 2004/38)**

Parmi les différents motifs permettant de restreindre la libre circulation des personnes dans l'Union européenne, les Etats membres ont fait le choix de se baser sur le motif de santé publique prévu à l'article 29 de la Directive 2004/38.

L'OMS, ayant officiellement reconnu la Covid-19 comme une pandémie<sup>74</sup>, elle peut donc, sans aucun doute, être considérée comme une « *maladie potentiellement épidémique telle que définie dans les instruments pertinents de l'Organisation mondiale de la santé* »<sup>75</sup>. Si la maladie n'avait pas été définie comme telle, les Etats membres auraient pu considérer qu'il s'agissait d'une maladie infectieuse ou parasitaire. Néanmoins, ils n'auraient pu le faire qu'à

---

<sup>72</sup> Conclusions du président du Conseil européen faisant suite à la vidéo-conférence sur la Covid-19, 10 mars 2020.

<sup>73</sup> Carlier, J., Saroléa, S., Gatta, F. and Frasca, E., « The EU's response to Covid-19 between sovereignty, public health and fundamental rights: Some remarks on the functioning of the Schengen area and the Common European Asylum System », *J.E.D.H.*, 2020/4-5, p. 236.

<sup>74</sup> Allocution liminaire du directeur général de l'OMS lors du point presse sur la Covid-19, 11 mars 2020.

<sup>75</sup> Article 29 Directive 2004/38.

condition qu'elle fasse elle-même l'objet de mesures de protection à l'intérieur du pays qui met en place les restrictions<sup>76</sup>.

Ces principes d'équivalence et de non-discrimination ont fait l'objet d'un arrêt relativement ancien de la Cour de Justice en matière d'entraves à la libre circulation des personnes pour motif d'ordre public. Le motif n'est pas le même mais cette jurisprudence trouve également à s'appliquer au motif de santé publique. Il permet de confirmer qu' « *un Etat membre ne saurait, en vertu de la réserve relative à l'ordre public (...) éloigner de son territoire un ressortissant d'un autre Etat membre ou lui refuser l'accès du territoire en raison d'un comportement qui, dans le chef des ressortissants du premier état membre, ne donne pas lieu à des mesures répressives ou à d'autres mesures réelles et effectives destinées à combattre ce comportement* »<sup>77</sup>. Un Etat membre ne peut pas exiger d'un « étranger » qu'il agisse d'une certaine manière si ses propres ressortissants n'y sont eux-mêmes pas contraints.

A côté de cela, on peut ajouter que même le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies a prôné une limitation des déplacements entre les Etats. En effet, d'après une étude réalisée par le Centre, le fait de restreindre les voyages à l'étranger permet de limiter la propagation du virus<sup>78</sup>.

Pour que des restrictions aussi graves à la liberté de circulation puissent être mises en place de manière légitime, celles-ci doivent passer un test de proportionnalité. Les mesures choisies par l'Etat membre doivent être efficaces et nécessaires pour atteindre l'objectif de « *lutte contre la pandémie de Covid-19* »<sup>79</sup>.

Le fait, par exemple, d'obliger les personnes à se soumettre à un test Covid afin de placer en quarantaine ceux qui se sont avérés contaminés et de permettre aux autres de pouvoir circuler tranquillement est une mesure adéquate<sup>80</sup>. Malgré l'interdiction prévue à l'article 29 paragraphe 3 de la Directive-Citoyenneté de procéder à des examens médicaux de manière systématique, une interprétation téléologique de cette disposition pourrait justifier cette pratique<sup>81</sup>.

*A contrario*, le fait de fermer ses frontières à toutes les personnes non-vaccinées sans leur laisser la possibilité de passer un test négatif pour se rendre sur le territoire du pays semble être complètement disproportionné. Malte a voulu organiser un tel système mais cet Etat membre a rapidement été rappelé à l'ordre. Didier Reynders, commissaire européen à la justice pendant une intervention sur la radio publique française France Inter a rappelé que l'adoption du Pass sanitaire européen s'impose à tous les Etats membres. D'après le secrétaire

---

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> C.J.U.E, 18 mai 1982, *Adoui et Cornuaille c. Etat belge*, aff.jointes 115 et 116/81, EU:C:1982:183, pt 9.

<sup>78</sup> ECDC, « Considerations for travel-related measures to reduce spread of Covid-19 in the EU/EEA », 26 mai 2020.

<sup>79</sup> Carlier, J. et Van Malleghem, P., « Chroniques. La libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *J.D.E.*, 2021/4, p. 186.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> D. Thym, « Travel Bans in Europe : A Legal Appraisal », *Verfassungsblog*, 19 mars 2020.

d'État français aux Affaires européennes Clément Beaune, de tels agissements sont contraires aux droits de l'Union européenne<sup>82</sup>.

En conclusion, la fermeture des frontières apparaît donc comme possible et même justifiée par le motif de santé publique. Le régime de la libre circulation permet donc la fermeture des frontières.

## 2. Régime Schengen

Pour rappel, le principe même des Accords de Schengen est l'abolition des contrôles aux frontières. La réintroduction de ceux-ci est envisageable seulement « en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures »<sup>83</sup>.

Contrairement aux articles 27 et 29 de la Directive-Citoyenneté, l'article 25 du Code Frontières Schengen ne fait aucune référence à l'hypothèse d'une menace pour la santé publique.

La majorité des Etats membres, pour pallier ce manque, ont ajouté la pandémie à leurs listes de justifications déjà bien longues permettant le rétablissement des frontières pour d'autres motifs<sup>84</sup>. Sans aucune coordination entre eux, les Etats membres ont réintroduit des contrôles aux frontières intérieurs en se basant sur toutes sortes de procédures légales et de justifications. Certains ont invoqué le risque que la pandémie augmente encore le nombre de migrants dans l'espace Schengen tandis que d'autres vont jusqu'à fonder les entraves à la libre circulation des personnes sur les menaces terroristes<sup>85</sup>. Les Etats membres se sont servis des procédures inscrites à l'article 27 et 28 du CFS.

Malgré une utilisation douteuse des modalités procédurales et parfois même l'absence de notifications, les mesures prises par les Etats membres dans le but d'empêcher la propagation du virus n'ont fait l'objet d'aucune remise en cause. La Commission européenne a déclaré qu'elles respectaient les principes de nécessité et de proportionnalité<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> [https://www.rtf.be/info/monde/detail\\_coronavirus-la-commission-europeenne-veut-convaincre-malte-de-rouvrir-ses-frontieres?id=10802752](https://www.rtf.be/info/monde/detail_coronavirus-la-commission-europeenne-veut-convaincre-malte-de-rouvrir-ses-frontieres?id=10802752)

<sup>83</sup> Article 25 CFS.

<sup>84</sup> Carlier, J. et Van Mallegem, P., « Chroniques. La libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *J.D.E.*, 2021/4, p. 184.

<sup>85</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en)

<sup>86</sup> Lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels, *op. cit.*, point 18.

## **Chapitre 4 : Cadre juridique belge entourant le concept de libre circulation des personnes et des travailleurs**

Durant cette crise sanitaire qui sévit encore actuellement dans de nombreux pays du globe, les pays de l'Union européenne ne se sont pas accordés sur une approche commune. Chaque ordre juridique national a mis en place des règles différentes en fonction de la gravité de la situation sur son territoire. Ce manque de coordination a causé bien des soucis aux personnes qui souhaitent et souhaitent toujours maintenant effectuer des déplacements transfrontaliers au sein de l'Union.

A cette difficulté, s'ajoute le fait que toutes ces normes législatives ne perdurent pas dans le temps. En effet, la situation sanitaire d'un pays peut du jour au lendemain, soit s'aggraver, soit s'améliorer. En fonction du taux de contaminations, des places encore disponibles dans les hôpitaux ou encore en fonction du nombre de décès, les autorités étatiques doivent adapter leurs normes législatives. Du fait de toutes ces modifications, il devient parfois difficile de se tenir correctement informé en permanence.

Au vu de la quantité de lois qu'il faudrait traiter, une analyse de toutes les règles mises en place dans tous les Etats membres de l'Union européenne n'est pas envisageable dans le cadre de ce travail de fin d'études.

Dans ce dernier chapitre, notre attention se portera donc exclusivement sur les textes juridiques belges concernant la libre circulation des personnes et des travailleurs. Pour affronter cette pandémie de la meilleure manière qu'il soit, les mesures décidées au Conseil national de sécurité ont été transposées dans des arrêtés ministériels.

Le premier Arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du Coronavirus Covid-19, aujourd'hui abrogé, date du 13 mars 2020. Il se limite à instaurer des mesures à l'intérieur du territoire belge. Sa pertinence n'est donc que relative mais il permet de mettre en lumière la rapidité avec laquelle la Belgique a décidé de restreindre l'accès à son territoire par la suite. Lors des crises, les Etats européens ont, en effet, une fâcheuse tendance à mettre leurs intérêts et leurs priorités au centre des préoccupations<sup>87</sup>.

Le 20 mars 2020, est annoncée la fermeture des frontières à l'exception du fret et des ressortissants belges à l'étranger qui veulent rentrer au pays. Le gouvernement prévoit le retour des contrôles aux postes-frontières. Une telle entrave à la libre circulation des citoyens n'avaient plus été instaurées depuis 2016 lors du rétablissement des contrôles aux frontières suite à la menace d'une arrivée massive de migrants en provenance de la « Jungle de Calais » en France.

Ces déclarations ont été entérinées dans l'Arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 du 23 mars 2020. Son article 7 prévoit

---

<sup>87</sup> Carlier, J., Saroléa, S., Gatta, F. and Frasca, E., « The EU's response to Covid-19 between sovereignty, public health and fundamental rights: Some remarks on the functioning of the Schengen area and the Common European Asylum System », *J.E.D.H.*, 2020/4-5, pp. 236-237.

que : « *Les voyages non essentiels au départ de la Belgique sont interdits* ». L'annexe, jointe à cet Arrêté, nous offre une liste des professions considérées comme essentielles.

Cette interdiction n'a pas empêché les travailleurs transfrontaliers qui ne travaillaient pas dans un secteur vital ou n'exerçant pas une profession jugée essentielle de traverser la frontière. Grâce à une déclaration de l'employeur justifiant leurs déplacements, ils ont pu continuer à exercer leurs activités professionnelles à l'étranger<sup>88</sup>.

En date du 3 avril 2020, le gouvernement belge serre encore la vis et interdit les voyages non essentiels, également vers la Belgique<sup>89</sup>.

En juin 2020, le pays finit par rouvrir ses frontières vers et au départ des autres pays membres de l'Union<sup>90</sup>.

A la rentrée, la Belgique fait face à une forte augmentation du nombre de cas et n'a pas d'autres choix que de reconfiner. Fin octobre, les voyages non essentiels vers la Belgique sont de nouveau interdits mais il est autorisé de « *voyager vers la Belgique au départ de tous les pays de l'Union européenne, de la zone Schengen et du Royaume-Uni; 2° de voyager vers la Belgique au départ des pays qui figurent sur la liste publiée sur le site web du Service public fédéral Affaires étrangères* »<sup>91</sup>. Ces voyageurs sont cependant tenus de remplir un Formulaire de Localisation du Passager.

Fin de l'année 2020, une nouvelle souche très contagieuse du virus est découverte au Royaume Uni. Cela a provoqué l'interdiction de tous les voyages du Royaume Uni vers la Belgique<sup>92</sup>. Seuls certains déplacements, dont les déplacements de professionnels de la santé, du personnel du transport, des journalistes et de certains corps étatiques sont restés possibles<sup>93</sup>.

Ce n'est finalement qu'à partir du 19 avril 2021 que les voyages non essentiels ont de nouveau été autorisés.

D'après le gouvernement belge, toutes ces restrictions à la libre circulation des personnes peuvent être justifiées en se basant sur le motif de santé publique. Cela est possible car la Covid-19 a été déclarée pandémie par l'OMS<sup>94</sup>. Au vu des considérants dans les différents arrêtés ministériels, ces mesures étaient nécessaires pour limiter la propagation du virus et protéger les citoyens belges.

---

<sup>88</sup> <https://www.wallonie.be/fr/travailleurs-transfrontaliers> (consulté le 13 mars 2021).

<sup>89</sup> Arrêté ministériel du 3 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

<sup>90</sup> Centre de crise, [Lancement de la phase 3 du plan de déconfinement à partir du 8 juin \[archive\], 3 juin 2020](#) (consulté le 23 février 2021).

<sup>91</sup> Article 21 Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

<sup>92</sup> Arrêté ministériel du 20 décembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19

<sup>93</sup> Arrêté ministériel du 21 mars 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19

<sup>94</sup> Allocution liminaire du directeur général de l'OMS lors du point presse sur la Covid-19, 11 mars 2020.

Durant cette longue période de confinement/reconfinement, la Commission n'a eu de cesse de réclamer le rétablissement de la libre circulation des personnes.

## CONCLUSION :

Tout au long de ce travail, nous avons pu constater que de grands principes comme la liberté de circuler et de voyager, dont bénéficient tous les citoyens belges et européens, peuvent être restreints voire supprimés pour différentes raisons. Dans nos pays, ces limitations ne peuvent être imposées qu'en cas de circonstances particulièrement exceptionnelles : l'ordre public, la sécurité publique et la santé publique. Ces raisons sont explicitées dans les différentes législations européennes. Elles se retrouvent notamment dans la Directive 2004/38 et dans le Règlement Schengen n°399/2016.

Lors de l'année 2020, le monde a été confronté à un cas très grave relevant de la santé publique, à savoir, la pandémie de la Covid-19. Les Etats européens ont, par conséquent, invoqué les normes ci-dessus pour réinstaurer les frontières et restreindre la liberté de circulation de leurs citoyens dans un but de protection.

En ce qui concerne la Belgique, les restrictions ont été mises en œuvre à partir du 20 mars 2020. Au cours de l'année 2020 et 2021, les mesures ont été continuellement adaptées en fonction de la situation sanitaire du pays.

A ce jour, les entraves à la liberté de circulation n'ont pas toutes été levées et la libre circulation n'a pas été totalement restaurée. De nombreuses formalités sont encore nécessaires pour voyager et traverser les frontières qu'elles soient belges ou européennes.

Cette crise qui a touché le vieux continent, en le prenant au dépourvu, doit servir de leçon. Une bonne collaboration entre les Etats membres de l'Union européenne aurait pu permettre une meilleure gestion de l'épidémie et ainsi éviter certains désordres et l'absence d'uniformité des réponses quelques fois contradictoires face à une même situation.

## BIBLIOGRAPHIE

### DOCTRINE

Azoulai, L., « Article 1er - Objet » in Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille, 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2020.

Berthelet, P., « Les conséquences des crises migratoires de 2011 et de 2015, une solidarité européenne encore très imparfaite », C.D.E., 2018/2.

Brosset, E., « Article 29 - Santé publique » in Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille, 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2020.

Carlier, J. et Van Malleghem, P., « Chroniques. La libre circulation des personnes dans l'Union européenne », J.D.E., 2021/4.

Carlier, J. et Van Malleghem, P., « Chroniques. La libre circulation des personnes dans l'Union européenne », J.D.E., 2021/4.

Carlier, J., Saroléa, S., Gatta, F. and Frasca, E., « The EU's response to Covid-19 between sovereignty, public health and fundamental rights: Some remarks on the functioning of the Schengen area and the Common European Asylum System », J.E.D.H., 2020/4-5.

De Sadeleer, N., « Le statut juridique du principe de précaution en droit communautaire : du slogan à la règle », CDE, 2001.

Fontaine L., « Rapport introductif », in S. LECLERC (éd.), La libre circulation des personnes dans l'Union européenne, Bruylant, 2009.

Gaudin H., « L'État vu de la Communauté et de l'Union européenne », Annuaire de droit européen, vol. 1, 2004, vol. 2, 2006, pp. 231-256, spéc.

Kaddous, C., « Article 4 - Droit de sortie » in Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille, 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2020.

Kaddous, C., « Article 5 - Droit d'entrée » in Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille, 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2020.

la Bayle H., « La suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union », in Cl. Blumann (dir.), Les frontières de l'Union européenne, coll. Droit de l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2013.

Martin D., « La mise en œuvre de la liberté de circulation des personnes dans les états membres », in S. LECLERC (éd.), *La libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, Bruylant, 2009.

Martucci, F., « Article 27 - Principes généraux » in Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille, 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2020.

Michel V., « Le protectionnisme étatique licite vu au travers des exceptions du marché intérieur », in *Protectionnisme et droit de l'Union européenne* (S. BarboUdes Placesdir.), Paris, Pedone, 2014.

Michel, V., « La compétence de la Communauté en matière de santé publique », *Rev. Aff. Eur.*, 2003-2004/2.

pascouau Y, « “Crise des réfugiés” et contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen: quand les faits invitent à la relecture du droit », *Europe*, mars 2016.

Ridao-Cano C. and Bodewig C., *Growing united: Upgrading Europe's convergence machine*, World Bank, Washington, DC, 2018.

Thym, D., « Travel Bans in Europe : A Legal Appraisal », *Verfassungsblog*, 19 mars 2020.

Van Overbeek J., E., « The EU's response to Covid-19 between sovereignty, public health and fundamental rights: Some remarks on the functioning of the Schengen area and the Common European Asylum System », *J.E.D.H.*, 2020/4-5, p. 238.

## JURISPRUDENCE

CJUE, 3 juillet 1986, C-66/85, *Lawrie Blum*, EU:C:1986:284, pt 17.

CJUE, 28 mars 1979, C-175/78, *Saunders*, EU:C:1979:88, pts 10-11.

CJUE, 4 décembre 1974, C-41/74, *Van duyn*, EU:C:1974:133, pt 4.

CJUE, 12 décembre 1974, C-36/74, *Walrave et Koch*, EU:C:1974:140, pt 18.

CJUE, 6 juin 2000, C-281/98, *Angonese*, EU:C:2000:296, pts 30-36.

CJUE, 26 février 1991, C-292/89, *Antonissen*, EU:C:292:89 pts 21-22.

CJUE, 13 février 1985, C-293/83, *Gravier*, EU:C:1985:69, pt 26.

CJUE, 20 septembre 2001, C-184/99, *Grzelczyk*, EU:C:2001:458, pt 46.

CJUE, 17 septembre 2002, C-413/99, *Baumbast*, EU:C:2002:493, pt 94.

CJUE, 15 mars 2005, C-209/03, *Bidar*, EU:C:2005:169, pt 43.

CJUE, 5 mai 2011, C-434/09, *McCarthy*, EU:C:2011:277, pt 26.

CJUE, 13 juillet 2017, C-193/16, E., EU:C:2017:542, pt 18.

CJUE, 5 juin 2018, C-673/16, *Coman*, EU:C:2018:385, pt 44.

CJCE, 10 juillet 2008, C-33/07, *Jipa*, EU:C:2008:396, pt 2.

CJUE, 17 novembre 2011, *Aladzhof*, aff. C-434/10, ECLI:EU:C:2011:750, préc., pt 47.

CJUE, 23 novembre 2010, *Tsakouridis*, aff. C-145/09, EU:C:2010:708, pt 43.

CJUE, 22 mai 2012, *P.I.*, aff. C-348/09, ECLI:EU:C:2012:300, préc., pt 28.

CJUE, arrêt *H. T. c. Land Baden-Württemberg*, 24 juin 2015, aff. C-373/13, point 78.

CJUE, 24 juin 2015, *H.T.*, aff. C-373/13, ECLI:EU:C:2015:413, pt 79.

CJUE, 13 juillet 2017, E., aff. C-193/16, ECLI:EU:C:2017:542, préc., pt 20.

CJUE, Gde Ch., arrêt *Commission des Communautés européennes c. Espagne*, 31 janvier 2006, aff. C-503/03, pt 40.

CJUE, Gde Ch., arrêt *Sahar Fahimian c. Bundesrepublik Deutschland*, 4 avril 2017, C-544/15, pts 40-42.

CJUE, 29 avril 2004, *Orfanopoulos et Oliveri*, aff. jtes C-482/01 et C-493/01, ECLI:EU:C:2004:262, pt 20

CJUE, 18 mai 1982, *Adoui et Cornuaille c. État belge*, aff. jointes 115 et 116/81, EU:C:1982:183, pt 9.

## DIVERS

Revue des affaires européennes, 2003-2004/2 - 1 février 2005 652-655

<https://www.who.int/activities/prioritizing-diseases-for-research-and-development-in-emergency-contexts#>

Accord du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, J.O.U.E., L239, 22 septembre 2000, pp. 13 à 18.

Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, J.O.U.E., L239, du 22 septembre 2000, pp. 19 à 69.

Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, J.O.C.E., C340, 10 novembre 1997.

Règlement (CE) n°562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), J.O.U.E., L105, 13 avril 2006, p. 1.

Règlement (UE) n°399/2016 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), J.O.U.E., L77, 23 mars 2016.

Convention d'application de l'Accord de Schengen, article 2 et Règlement (UE) n°399/2016 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), J.O.U.E., L.77, 23 mars 2016, article 22.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Revenir à l'esprit Schengen - Feuille de route, COM (2016), 120 final, 04 mars 2016, considérants 13 et 14.

Document du Conseil, 13464/15, Avis de la Commission du 23.10.2015 sur la nécessité et la proportionnalité du contrôle aux frontières intérieures réintroduit par l'Allemagne et l'Autriche en application de l'article 24, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 562/2006 (code frontières Schengen), C (2015) 7100 final, point 33 de l'avis.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Revenir à l'esprit Schengen - Feuille de route, COM (2016), 120 final, 04 mars 2016.

Déclaration de l'OMS sur la deuxième réunion du Comité d'urgence du Règlement sanitaire international (2005) concernant la flambée de nouveau coronavirus 2019 (2019-nCoV), 30 janvier 2020.

Allocution liminaire du directeur général de l'OMS lors du point presse sur la Covid-19, 11 mars 2020.

Conclusions du président du Conseil européen faisant suite à la vidéo-conférence sur la Covid-19, 10 mars 2020.

Allocution liminaire du directeur général de l'OMS lors du point presse sur la Covid-19, 11 mars 2020.

ECDC, « Considerations for travel-related measures to reduce spread of Covid-19 in the EU/EEA », 26 mai 2020.

Lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels, op. cit., point 18.

Arrêté ministériel du 3 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

Centre de crise, [Lancement de la phase 3 du plan de déconfinement à partir du 8 juin \[archive\], 3 juin 2020](#) (consulté le 23 février 2021).

Article 21 Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

Arrêté ministériel du 20 décembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19

Arrêté ministériel du 21 mars 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19

Allocution liminaire du directeur général de l'OMS lors du point presse sur la Covid-19, 11 mars 2020.

### **Sites internet**

[https://www.rtbf.be/info/monde/detail\\_coronavirus-la-commission-europeenne-veut-convaincre-malte-de-rouvrir-ses-frontieres?id=10802752](https://www.rtbf.be/info/monde/detail_coronavirus-la-commission-europeenne-veut-convaincre-malte-de-rouvrir-ses-frontieres?id=10802752)

[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en)

<https://www.wallonie.be/fr/travailleurs-transfrontaliers>