

La liberté de mouvement et ses limites, un défi pour les démocraties ?

A l'occasion de la journée mondiale des droits de l'homme le 10 décembre 2021, la conférence européenne des commissions Justice et Paix (Justice et Peace Europe) souhaite partager quelques réflexions au sujet de la liberté de mouvement.

Il y a vingt ans déjà, Marcel GAUCHET¹ nous avertissait que la démocratie, ayant vaincu ses ennemis extérieurs, était désormais confrontée à son plus redoutable défi : elle-même. En effet, les flux migratoires dans la foulée de ce qui a été appelé le Printemps arabe, particulièrement ces dernières semaines aux frontières de l'Europe, les tensions du Brexit et deux ans de pandémie montrent que l'exercice de certains droits fondamentaux peut en mettre d'autres à mal.

Il en est ainsi de la liberté de mouvement. Garanti par l'article 2 du 4^{ème} protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, par l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que par l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme depuis 1948, ce droit fondamental est également un élément majeur de l'enseignement social catholique, souligné dans la lettre encyclique *Pacem in terris* de 1963.² Depuis plusieurs années néanmoins, cette liberté est fréquemment rognée au motif de la protection de la sécurité humaine ou à cause de tensions et choix politiques. Le principe de liberté de circulation et de choix lieu de travail d'étude ou de vie pour les citoyens européens s'est dégradé à la suite du Brexit. Usant du contexte de guerre contre la terreur, ou parfois au grès de ses humeurs, Donald Trump a déclaré certains groupes de personnes non-grata sur le territoire américain. Toutefois, au-delà des États-Unis, toutes les démocraties occidentales ont bâti des murs meurtriers à leurs frontières en violation de leur signature de la convention sur les réfugiés de 1951, et notamment de son article 33 sur le non-refoulement. Et ce, depuis plus de 20 ans. Plus récemment, il en va également, au nom de la santé publique, des mesures drastiques prises par de nombreux gouvernements pour tenter d'endiguer la propagation du SARS-CoV-2. Quasiment tous les citoyens du monde ont été contraints de limiter leurs circulations les plus quotidiennes. Des familles ont été séparées, des millions d'emplois perdus, la liberté de culte gravement atteinte, etc.

¹ M. GAUCHET (2002), *La démocratie contre elle-même*, Gallimard, Collection Tel.

² Encyclical letter *Pacem in Terris* (1963) N° 25 "Every human being has the right to freedom of movement and of residence within the confines of his own State. When there are just reasons in favor of it, he must be permitted to emigrate to other countries and take up residence there. The fact that he is a citizen of a particular State does not deprive him of membership in the human family, nor of citizenship in that universal society, the common, world-wide fellowship of men."

Ces exemples montrent le difficile équilibre à tenir entre l'exercice de certains droits et le maintien d'autres droits (notamment l'accès aux soins, ou la sécurité publique) dont on avait presque oublié combien ils ne vont pas de soi, mais sont réellement offerts, garantis et mis en œuvre par nos États. S'il est fréquent de constater des restrictions à la liberté de mouvement dans des pays où la tradition démocratique semble fragile ou récente, la question est particulièrement délicate pour nos démocraties plus mûres. Car il s'agit pour elles d'inscrire ces restrictions dans le cadre d'un État de droit. Ceci implique le respect des procédures législatives et constitutionnelles par les gouvernements, la possibilité pour les administrés d'exprimer leurs positions (dans le respect de l'ordre public) de se pourvoir en justice et, enfin, la limitation de ces mesures dans le temps et l'espace au strict minimum.

A cet égard, la jurisprudence est essentielle car le travail de justice nous aide à discerner. La Cour européenne des droits de l'Homme, par exemple, a souligné que la protection des citoyens peut induire, dans des pays où la démocratie est durablement installée,³ des restrictions de cette liberté de mouvement. À l'occasion de la pandémie de Covid-19, et des mesures de confinement strict prises pour combattre la propagation du virus et la mise en danger des populations, elle a jugé qu'une telle mesure, mise en place par la Roumanie, ne pouvait, malgré sa forte incidence sur la liberté de mouvement, être apparentée à une privation de liberté ou une assignation à résidence.⁴ Par contraste, lorsqu'un citoyen italien s'est plaint d'une loi italienne permettant à un tribunal de prononcer des mesures de prévention à l'égard de personnes ayant un comportement jugé dangereux, elle a pris position en faveur de la plainte. En effet, par ces mesures, un citoyen pouvait se voir imposer une mesure de surveillance et d'assignation à résidence et le plaignant s'était vu appliquer cette peine sur la base d'une « tendance à la délinquance ». La Cour européenne des droits de l'Homme jugea qu'une mesure aussi vague frisait l'arbitraire et ne pouvait justifier la restriction à la liberté de mouvement.⁵

Alors que les motifs qui conduisent à réduire l'exercice effectif de notre liberté de mouvement se multiplient (« protection de leur population », « sauvegarde de la sécurité nationale », « intégrité du territoire », « souveraineté »), des débats parlementaires nourris, des décisions de justice prises dans le calme et un journalisme documenté sont essentiels pour aider gouvernants comme gouvernés à distinguer le nécessaire de l'abus, ou encore la légitimité de telle ou telle décision.

C'est dans ce contexte, et dans l'exercice de débats contradictoires sereins, que la proportionnalité et la légitimité des mesures peuvent être appréciées. L'intégrité du territoire et le respect de la souveraineté nationale sont ainsi invoqués pour limiter l'accès au Royaume-Uni pour les travailleurs et les étudiants de l'UE et de même dans l'autre direction. Même si nous regrettons cette situation nous l'acceptons dans la situation actuelle du Post-Brexit. Cela nous semble certes regrettable, mais à tout le moins acceptable. Par contre, certaines restrictions actuelles d'accès à la Biélorussie sont rejetées au motif qu'aucun raison légitime ne le justifie. En temps de pandémie, une restriction plus forte de la liberté de mouvement a été largement acceptée, car elle se fonde sur le droit à la vie, garanti par l'article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, la Cour européenne des droits de l'Homme a rappelé l'existence d'une obligation positive qui incombe aux Etats de prendre des mesures en vue de protéger la santé de sa population.⁶

Les Droits de l'Homme sont donc mis en balance et un chemin d'équilibre doit être cherché, et trouvé collectivement face à des menaces transfrontières. Outre la proportionnalité des restrictions des droits et liberté, leur limitation dans le temps est essentielle. Il existe un risque grave dans la transformation

³ C.E.D.H, affaire BAUMANN c. France, 22 août 2001

⁴ C.E.D.H., affaire TERHEŞ c. la Roumanie, 13 avril 2021

⁵ C.E.D.H., affaire de TOMMASO c. Italie, Grande Chambre, 23 février 2017

⁶ C.E.D.H., affaire LOPES DE SOUSA FERNANDES c. Portugal, 19 décembre 2017

d'un Etat d'urgence en état normal, ou à la transposition, dans la vie quotidienne, de mesures relevant de l'Etat d'urgence. Enfin, et surtout, il appartient aux Etats démocratiques de développer une politique cohérente sur le long terme, une politique forte qui établisse progressivement une hiérarchie des normes privilégiant le respect de la dignité humaine au centre de laquelle se trouve la protection de la vie.

Le droit à la vie et la responsabilité de nos gouvernants en la matière ont été invoqués pour justifier de réduire la jouissance de la liberté de mouvement. Or, c'est la protection de leur vie, de celles de leurs enfants, et leur soif de démocratie qui poussent de nombreux exilés aux portes de l'Europe. Utilisés comme des armes par des gouvernements voisins sans scrupule, vilipendés par des populistes en quête d'attention électorale, ils meurent noyés, de faim, de froid devant nos portes barricadées. En niant nos responsabilités dans ces tragédies, en laissant mourir de façon atroce des personnes qui ne demandent qu'à contribuer à nos valeurs et à notre richesse collective, les démocraties européennes ne sont pas seulement en contradiction avec leurs engagements internationaux, mais aussi incohérentes dans leur approche des droits fondamentaux. Quand les démocraties européennes se laissent manipuler par la peur, elles nient leurs propres valeurs. C'est un jeu dangereux qui peut conduire à l'autodestruction de nos institutions.

Il nous semble donc essentiel de réévaluer posément l'articulation entre l'ensemble de nos droits, y compris ceux d'émigrer et d'immigrer. Il est tout aussi important de le faire de façon concertée, responsable, dans des espaces de débat contradictoires respectueux. Rien ne sert d'opposer de façon stérile un droit à un autre. Par contraste, les poser en contexte et réfléchir à leurs articulations peut nous aider à faire émerger de nouveau une hiérarchie de normes partagée que nous avons peut-être oubliée. Nos droits sont fragiles et complexes et nous devons les tisser ensemble : rappelons-nous en particulier que si la vie mérite assurément une protection, la liberté de mouvement vise parfois à la protéger.

Paris, 10 décembre 2021

Le Comité exécutif de Justice et Paix Europe