

# L'IMPACT • DU CORONAVIRUS • SUR LES CITOYENS EUROPÉENS • AU ROYAUME-UNI •

Alexandra Bulat

Avec le concours de : Monique Hawkins, Luke Piper,  
Maïke Bohn

FONDATION ROBERT  
**SCHUMAN**

Libres Ré • *f / e x* • ions  
N° 3, JUIN 2020

# **L'impact du coronavirus sur les citoyens européens au Royaume-Uni**

Publication de la Fondation Robert Schuman

Collection Libres Réflexions

Sous la direction de Ramona Bloj et Stefanie Buzmaniuk

Les propos et opinions exprimés dans cette collection  
n'engagent que leurs auteurs, à titre personnel.

## Libres Ré • f / e x • ions

Est une collection donnant la parole à des jeunes auteurs européens avec la volonté d'exprimer de nouvelles idées pertinentes en faveur de la construction européenne. Il s'agit de prises de parole individuelles, indépendantes, qui n'engagent sous aucune forme la Fondation. La collection traite d'un ensemble enrichissant de sujets illustrant l'idée d'ouverture, tels que l'économie, la science politique, la sociologie ou bien l'histoire. Les textes de cette collection sont disponibles sur le site de la Fondation et téléchargeables gratuitement.

© Tous droits réservés, Fondation Robert Schuman 2020

## La Fondation Robert Schuman

Créée en 1991, après la chute du mur de Berlin, reconnue d'utilité publique, la Fondation Robert Schuman œuvre en faveur de la construction européenne. Centre de recherche de référence, la Fondation développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par la qualité de ses recherches, de ses publications et de ses conférences

## Un changement de discours sur la migration

La crise de la COVID-19 a sans doute modifié le discours sur les migrations dans l'Union européenne. Les travailleurs auparavant considérés comme "peu qualifiés", tels les éboueurs, les agents d'entretien ou les livreurs, représentent le personnel qui a assuré le fonctionnement des services essentiels pendant cette période. La crise a été un signal d'alarme pour réévaluer nos valeurs en tant qu'individus, mais aussi en tant qu'Européens. Elle a aussi démontré que les politiques migratoires restrictives ne fonctionnent pas si ce que nous voulons, c'est assurer la sécurité des citoyens.

Dans le contexte européen, une [attention particulière](#) a été accordée aux migrants « sans papiers », ou à ceux dont le statut est aléatoire, qui luttent pour accéder aux droits fondamentaux et qui sont souvent contraints de travailler dans des conditions précaires. Cependant, même les citoyens de l'Union européenne risquent de ne pas pouvoir faire valoir leurs droits. La citoyenneté européenne s'accompagne d'un ensemble de droits. Mais la question est de savoir si et comment ces droits peuvent être exercés. Cette crise nous a montré que ce n'est pas toujours simple, notamment en ce qui concerne l'accès à la sécurité sociale et la possibilité de retourner dans son pays de résidence. Avant de détailler certaines des questions qui touchent les citoyens européens dans le cadre de la COVID-19, il est important de les replacer dans un contexte européen plus large.

## L'impact de la pandémie sur les frontières européennes

Chaque pays européen a connu des problèmes spécifiques pendant la pandémie, selon la manière dont ses politiques nationales ont été mises en œuvre. En ce qui concerne les questions liées aux migrations, les mécanismes par lesquels les migrants accèdent à la sécurité sociale, aux soins de santé et à d'autres formes d'aide varient d'un pays à l'autre. Cependant, tous les pays européens sont concernés par la fermeture des frontières. Au sein de l'espace Schengen, le [Code frontières](#) permet aux États membres d'introduire, en dernier recours, des contrôles en cas de menace grave.

Au début de la crise, une série de contrôles aux frontières a été introduite par les États d'une manière [non coordonnée](#). À titre d'exemple, au début du mois de mars 2020, l'Autriche et la Suisse ont commencé à fermer leurs frontières avec l'Italie, pays alors le plus touché par l'épidémie. Les fermetures de frontières se sont rapidement étendues à quasi tous les États membres et mi-avril, lorsque la pandémie atteignait son point culminant en Europe, la plupart des frontières étaient fermées. Dans ces circonstances, de nombreux citoyens européens, alors en dehors de leur pays de résidence, ont rencontré des difficultés pour revenir chez eux.

### Un accès inégal aux droits entre les citoyens européens

Les travailleurs saisonniers ont été le sujet central des discussions concernant la liberté de circulation. Migrants intracommunautaires souvent définis comme "peu qualifiés", leur liberté de circulation a été essentielle pour répondre aux besoins de main-d'œuvre dans des secteurs tels que l'agriculture de pays comme l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni fortement dépendants des travailleurs saisonniers en provenance de l'est du continent. Fin mars 2020, la Commission européenne a publié des [indications](#) sur la manière dont les travailleurs pouvaient se rendre sur leur lieu de travail en Europe, notamment dans les secteurs de l'agriculture et de l'industrie alimentaire.

Ces mesures, visant à permettre la circulation pendant une période où la plupart des pays d'Europe étaient en confinement, ont été une réponse aux importantes pénuries de main-d'œuvre sur le continent. Cette situation soulève des questions sur la durabilité du modèle de travail des migrants saisonniers, la protection [des droits](#) de ces travailleurs, mais elle a également suscité des inquiétudes quant au respect des droits des travailleurs et des mesures sanitaires. Une pénurie de main-d'œuvre a incité certains pays, comme l'Allemagne par exemple, [à lever l'interdiction](#) d'entrée aux travailleurs agricoles relativement tôt au cours de la pandémie. Au Royaume-Uni, la pénurie de travailleurs saisonniers, amplifiée par le contexte du Brexit, a été exacerbée par la COVID-19. Alors que le Royaume-Uni était strictement confiné, des travailleurs saisonniers, principalement originaires d'Europe de l'Est, ont été [convoyés par avion](#).

Notons que, en dépit des indications de la Commission visant à assurer la libre circulation, il y a également eu des cas de reconduite aux frontières de travailleurs saisonniers, comme cela a été le cas en [France](#) au début du mois de mai. Fin mai 2020, la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen mettait en garde contre les violations des droits et de la sécurité des travailleurs et formulait une série de recommandations, telles que des inspections du travail fréquentes et une application plus stricte de la législation européenne. En outre, la Commission européenne a souligné le principe d'égalité dans la sécurité sociale pour tous les citoyens européens, ce qui, dans nombre d'États membres, n'a pas été évident.

### **Le Royaume-Uni dans un contexte européen**

Afin d'identifier certains des problèmes auxquels les citoyens européens ont été confrontés lors de la crise de la COVID-19, cette analyse se concentre sur des études de cas concernant des citoyens européens vivant au Royaume-Uni. Bien qu'il s'agisse d'une étude de cas sur un pays actuellement en période transitoire, suite à la décision induite par les résultats du référendum de juin 2016 de quitter l'Union européenne, la situation des citoyens européens au Royaume-Uni a des implications politiques au niveau européen. Car si dans le contexte de la pandémie, la plupart des réponses ont été apportées au niveau national, la situation des citoyens européens résidant dans un autre État membre au Royaume-Uni est autant une responsabilité des gouvernement nationaux que des institutions européennes.

On estime le nombre de citoyens européens vivant au Royaume-Uni à [3,6 millions](#). Toutefois, il n'existe pas des données précises car, contrairement à la plupart des États membres, le Royaume-Uni n'a jamais eu de système d'enregistrement exclusif pour les migrants européens. Rappelons que le Royaume-Uni et l'Union européenne ont conclu un accord ([l'accord de retrait](#)) qui définit les conditions de départ du Royaume-Uni. Parmi ces conditions figurent l'obligation de protéger les droits des citoyens européens vivant au Royaume-Uni. Tous les citoyens de l'Union européenne, de l'espace économique européen (EEE) et de la Suisse, ainsi que les membres de leur famille non ressortissants de l'Union, doivent demander un nouveau statut d'immigration dans le cadre du EU Settlement Scheme avant le 30 juin 2021,

afin de garantir leurs droits au Royaume-Uni. Ce statut, accordé par le biais d'un nouveau programme, garantira la protection des droits prévus par l'accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

La crise du coronavirus rend les formalités plus compliquées. À titre d'exemple, nombre de citoyens européens n'ont pas pu utiliser l'application en ligne pour scanner leur carte d'identité et n'ont donc pas pu envoyer leurs documents au ministère de l'Intérieur pendant près de deux mois<sup>1</sup>. Les dernières [statistiques](#) montrent que le nombre de demandes dans le cadre du EU Settlement Scheme en mars et avril a considérablement diminué et, malgré un important arriéré de demandes, la capacité de décision du système semble être abaissée à un peu plus d'un quart de sa capacité pré-confinement.

### Statut pre-settled vs. settled

Les demandes acceptées, dans le cadre du EU Settlement Scheme, donnent lieu à deux types de statut d'immigration : pre-settled et settled.

Le statut pre-settled - ou autorisation limitée de séjour - a été conçu pour les citoyens qui vivent au Royaume-Uni depuis moins de cinq ans sans interruption (soit six mois sur douze pendant cinq années consécutives).

Le statut settled - ou droit de séjour illimité - est accordé à ceux qui peuvent prouver qu'ils ont résidé au Royaume-Uni pendant une période continue de cinq ans ou plus. En plus de certains contrôles judiciaires et d'identité, le EU Settlement Scheme prend en considération la résidence principale, et non le fait que la personne en question ait exercé ses droits prévus par le traité de l'UE (c'est-à-dire s'il a été économiquement actif dans un État membre de l'Union - salarié, auto-entrepreneur, indépendant) ou étudiant.

Il existe plusieurs [différences](#) entre les droits associés aux statuts pre-settled et settled. L'une des plus importantes, méconnue du public, concerne les prestations sociales et de logement. Avec le statut settled, les citoyens européens peuvent bénéficier des mêmes droits que les citoyens britanniques ; ce statut, contrairement au pre-settled, est la preuve d'un "droit de séjour" vérifié. Par ailleurs, le statut pre-settled n'est pas considéré comme un "droit

---

<sup>1</sup> Certaines opérations ont rouvert à la fin du mois de mai 2020.

de séjour", ce qui a posé de nombreux problèmes aux citoyens européens cherchant de l'aide pour réduire l'impact de la crise du coronavirus.

Cette différence, qui concerne particulièrement le droit d'accès aux aides sociales, est controversée. Le Royaume-Uni vise à se donner la possibilité d'ajouter des contrôles supplémentaires quant aux récipiendaires d'assistance sociale. Une telle approche présente une position ambiguë : les personnes dont le statut leur confère des droits en vertu de l'accord de retrait ne seront pas bénéficiaires de la totalité de leurs droits. Elle semble également contredire une lecture simple de l'accord de retrait qui établit que les droits d'accès à l'assistance sociale découlent du statut et non d'un contrôle continu.

### Quelques témoignages

Ce document s'appuie sur la collecte de témoignages par the3million, envoyés au [UK Home Affairs Select Committee](#) (HASC) en réponse à une série de questions et de demande de preuves concernant l'impact de la COVID-19 sur les migrants. Ainsi, entre le 31 mars et le 17 avril 2020, the3million a collecté des témoignages de citoyens européens et certains cas ont fait l'objet d'un suivi détaillé.

Pour le présent article, les informations recueillies ont été complétées par des observations et des témoignages supplémentaires reçus ultérieurement. La grande majorité des témoignages portent sur deux questions : l'accès à la sécurité sociale et l'impossibilité de retourner dans leur pays de résidence. Certains aspects supplémentaires sont mentionnés à la fin de l'article, avant de conclure sur les implications européennes de ces évolutions.

#### **A. Les citoyens européens n'ont pas pu avoir accès à la sécurité sociale pendant la crise**

Une [étude d'impact](#) commandée par Migration Exchange en mai 2020 a conclu que de nombreux citoyens européens vivant au Royaume-Uni et ayant perdu leur source de revenus à cause de la COVID-19 ont eu un accès minimal au filet de sécurité sociale. L'évaluation note que les citoyens européens ont également pu rencontrer des difficultés pour accéder à des prestations telles que le Universal Credit.

Dans une récente [note d'information](#), the3million explique la différence entre les statuts "pre-settled " et "settled " pour l'accès au Universal Credit. Le settled, comme les autres statuts d'immigration à durée indéterminée, satisfait automatiquement à l'exigence du "droit de résidence" du Habitual Residence Test. Avant juillet 2019, les personnes ayant un statut pre-settled pouvaient également remplir cette exigence, mais le gouvernement britannique a introduit une [réglementation](#) qui l'a inversée. Cela signifie que les citoyens européens ayant ce statut pre-settled doivent prouver leur droit de séjour d'une autre manière (en s'appuyant par exemple sur les droits de libre circulation, qui devraient être abrogés après la fin de la période de transition), en montrant par exemple qu'ils sont salariés ou indépendants.

Compte tenu de ces changements, il n'est pas surprenant que de nombreux citoyens européens au Royaume-Uni rencontrent des difficultés pour accéder au Universal Credit ou voient leurs demandes d'aide sociale rejetées. Plus d'un million de citoyens européens n'ont que le statut pre-settled. L'écrasante majorité des citoyens européens qui ont contacté the3million pendant la pandémie ont fait part de leur expérience en matière d'accès au Universal Credit. Nombre d'entre eux ont vu leur demande rejetée parce qu'ils n'avaient pas satisfait au Habitual Residence Test.

L'un de ces cas est celui d'Antonio (pseudonyme), citoyen italien vivant au Royaume-Uni avec sa compagne anglo-suisse. Il s'occupe à plein temps de leur fils handicapé. Il n'a pas encore le statut settled car son passeport a expiré et la crise de la COVID-19 en a retardé le renouvellement par le consulat italien. Bien qu'il ait vécu au Royaume-Uni pendant 16 ans, la demande de Universal Credit d'Antonio a été refusée car il n'a pas satisfait au Habitual Residence Test.

Les travailleurs très mobiles comme les indépendants semblent être particulièrement touchés lorsqu'ils tentent d'accéder à la sécurité sociale. Par exemple, Adrian, un Grec au statut pre-settled: professeur de guitare en freelance, il travaille dans l'industrie hôtelière, mais a été licencié en janvier 2020. Bien qu'il ait essayé de développer son activité de professeur de guitare et postuler dans d'autres emplois, il a eu de très graves difficultés financières lorsque la pandémie a frappé le Royaume-Uni. La demande d'Adrian de bénéficier du Universal Credit a été rejetée en raison du Habitual Residence Test.

Un autre cas similaire est celui de Kostas, Chypriote qui a déménagé au Royaume-Uni en 2019. Kostas est travailleur indépendant et a perdu tous ses contrats. Le « plan de soutien COVID-19 » du gouvernement pour les travailleurs indépendants, annoncé fin mars, ne couvrait pas son cas. Sa demande de Universal Credit a également été rejetée, car il a été classé comme demandeur d'emploi.

## B. Citoyens européens bloqués à l'étranger lors de la crise de la COVID-19

Alors que le sujet de l'aide à la sécurité sociale touche principalement les citoyens de l'Union ayant un statut pre-settled ou sans statut, le deuxième problème le plus courant dans notre recherche - l'impossibilité de rentrer chez soi au Royaume-Uni - semble toucher les citoyens européens quel que soit leur statut.

Dans certains cas, il s'agissait de citoyens européens qui se trouvent actuellement en dehors du territoire de l'Union et qui ne peuvent pas rentrer chez eux au Royaume-Uni. Par exemple, Elzbieta, Polonaise ayant un statut de résident permanent, vit au Royaume-Uni depuis 19 ans. Avant le confinement, elle se trouvait en Ouganda avec son fils de quatre ans. Leur vol de Kampala à Londres a été annulé. Le seul vol commercial disponible coûtait plus de 4 000 \$ pour les deux billets, ce qu'elle ne pouvait pas se permettre. Elle a déclaré que lorsqu'elle avait demandé l'assistance de l'ambassade britannique à Kampala, pour regagner son domicile londonien, l'opérateur avait raccroché, dès qu'elle eut précisé qu'elle n'était pas Britannique. Elle se trouvait avec son fils à Kampala sans soutien financier ni assurance maladie. Sa communauté locale à Londres a mis en place une collecte de fonds en ligne et a réussi à financer leur voyage de retour au Royaume-Uni.

Cependant, d'autres personnes n'ont toujours pas trouvé de solution pour leur retour. Ainsi Diana, Italienne, possède le statut de résident permanent au Royaume-Uni. Au moment où nous écrivons ces lignes, elle est bloquée en Colombie. Elle tente de rentrer depuis deux mois. L'ambassade britannique a refusé d'ajouter son nom à la liste d'attente car elle n'est pas Britannique.

Nous avons également constaté des situations similaires pour ceux qui se trouvent sur le continent européen. Tel le cas de Dimitros, Chypriote ayant le statut de résident permanent, qui avait réservé un vol pour rentrer chez lui au Royaume-Uni le 22 mars. Chypre a été confiné et Dimitros n'a pas pu quitter le pays. Il n'a pas réussi à retourner de la partie nord de l'île à l'aéroport international, où quelques vols commerciaux étaient encore disponibles. Placé en liste d'attente des vols de rapatriement britanniques, il n'a obtenu aucune aide et n'a même pas pu accéder aux informations. Le Haut-Commissariat britannique a effectivement rapatrié certaines personnes retenues dans la partie nord de l'île via les bases militaires, mais cette option ne lui était pas ouverte en raison de son passeport chypriote. De même, un vol de rapatriement n'a été ouvert qu'aux citoyens britanniques et il n'a pas pu y obtenir de place même s'il restait des sièges libres.

Les cas susmentionnés ont tous le statut settled. Toutefois, pour ceux qui n'ont pas encore obtenu le statut de résident permanent, le fait de ne pas pouvoir rentrer chez eux peut créer un problème supplémentaire, celui d'interrompre la "continuité de résidence", et donc le risque que leur future demande de statut de résident permanent soit rejetée et qu'ils perdent ainsi leurs droits à l'avenir.

### **C. Autres questions préoccupantes pour les citoyens européens dans le cadre de la pandémie de la COVID-19**

Outre l'accès à la sécurité sociale et les retours de l'étranger, qui sont les deux questions les plus fréquemment soulevées par les citoyens européens, nos recherches ont révélé l'impact de la COVID-19 sur la capacité des citoyens européens à exercer leurs droits dans bien d'autres domaines. Bien que ces problèmes soient rencontrés par les Européens vivant au Royaume-Uni, des problèmes similaires se posent également dans d'autres pays, où le fonctionnement des services d'immigration a été affecté par le coronavirus.

- Inquiétudes quant à la manière dont les contrôles stricts du "droit de louer" ou du "droit de travailler" au Royaume-Uni seront appliqués pendant la pandémie ;
- Diverses questions sur l'administration du EU Settlement Scheme, notamment l'impossibilité d'envoyer des documents physiques, alors que le délai du 30 juin 2021 n'a pas été prolongé ;

- La fermeture des bureaux d'état civil, qui peut avoir de graves conséquences pour les membres non européens de la famille qui doivent envoyer leur demande dans le cadre du EU Settlement Scheme avant l'expiration de leur statut d'immigration actuel ;
- L'accès au NHS pour les touristes, actuellement bloqués au Royaume-Uni ;
- Les fermetures des bureaux risquent d'avoir un impact direct sur les demandes de naturalisation, car certains citoyens européens peuvent manquer la date limite pour obtenir la double nationalité.

Les problèmes soulevés par les cas mis en évidence dans cet article ont des implications à la fois à court et à long terme. Dans l'immédiat, il est nécessaire de poser les bonnes questions à la table des négociations, pour faire respecter les droits des citoyens européens qui ont choisi de s'établir au Royaume-Uni. En particulier, la question de l'impossibilité pour les détenteurs du statut pre-settled d'accéder à une aide cruciale pour les frais courants pendant cette période doit être examinée au niveau européen. The3million a fait valoir que cela semble contraire aux obligations du gouvernement britannique dans le cadre de l'accord de retrait.

L'Union européenne est fondée sur la libre circulation, mais la crise de la COVID-19 a montré avec quelle facilité les fermetures de frontières ont été mises en place. Les politiques de rapatriement se sont révélées inadéquates et devraient être améliorées pour éviter que les citoyens qui tentent de rentrer chez eux ne soient pas abandonnés. En outre, comme nos cas l'illustrent, il est urgent de réviser les politiques pour garantir un accès à la sécurité sociale ouvert et égal à tous les citoyens de l'Union, comme l'a souligné le [Parlement européen](#) le 25 mai.

À long terme, il est indispensable que les droits des citoyens demeurent une priorité au niveau européen. En outre, il est essentiel de consulter les organisations et les groupes qui entendent et représentent directement les citoyens européens dans les différents pays afin de s'assurer que nous disposons d'une base de données fiable. Dans le cas du Royaume-Uni, la sous-commission spécialisée en matière des droits des citoyens, établie par l'article 165 de l'accord de retrait, est un espace essentiel pour protéger les quelque cinq millions de citoyens européens qui ont choisi de s'installer de part de d'autre de la Manche. Il permet de continuer le dialogue et d'informer la décision politique, afin de garantir que les droits des citoyens puissent être

exercés de manière égale. Il faut aussi mieux surveiller la manière dont les droits des travailleurs sont mis en œuvre, en particulier dans le cas des travailleurs saisonniers ou des citoyens européens ayant un emploi précaire.

Si le statut fondamental de la citoyenneté européenne a quelque valeur, les citoyens ayant exercé leur droit pour s'établir dans un pays autre que celui de leur naissance doivent être protégés et soutenus, plutôt que pénalisés.

## **L'impact du coronavirus sur les citoyens européens au Royaume-Uni**

La crise de la COVID-19 a modifié le discours sur les migrations dans l'Union européenne. Les travailleurs auparavant considérés comme "peu qualifiés" représentent le personnel qui a assuré le fonctionnement des services essentiels pendant cette période. Afin d'identifier certains des problèmes auxquels les citoyens européens vivant dans un autre États-membre ont été confrontés lors de la crise de la COVID-19, cette analyse se concentre sur des études de cas concernant des citoyens européens vivant au Royaume-Uni. Elle s'appuie sur une série de témoignages qui portent sur deux problématiques notamment : l'accès à la sécurité sociale et l'impossibilité de retourner dans leur pays de résidence.

*Alexandra Bulat est Présidente de Young Europeans, the3million et doctorante, University College London*

*Monique Hawkins, Droit & Politique, the3million*

*Luke Piper, Droit & Politique, the3million*

*Maïke Bohn, Co-fondateur, the3million*