COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25.6.2020
COM(2020) 287 final

2020/0134 (NLE)

Proposition de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Le 10 mars 2020, les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne ont souligné la nécessité d'une approche européenne commune en ce qui concerne la pandémie de COVID-19. Le 16 mars 2020, la Commission a adopté une communication[1] recommandant l'application d'une restriction temporaire aux déplacements non essentiels en provenance de pays tiers vers la zone UE+[2]. Le 17 mars 2020, les dirigeants de l'UE sont convenus de mener une action coordonnée aux frontières extérieures sur le fondement de la recommandation de la Commission. L'ensemble des États membres de l'UE (à l'exception de l'Irlande) et des pays associés à l'espace Schengen (ci-après les «États membres») ont depuis lors pris des décisions au niveau national pour mettre en œuvre la restriction de déplacement[3].

Le 8 avril 2020[4] et le 8 mai 2020[5], la Commission a adopté deux communications de suivi. Dans la deuxième d'entre elles, la Commission invitait les États membres à prolonger la restriction de déplacement jusqu'au 15 juin 2020.

Lors de leur réunion du 5 juin 2020, les ministres des affaires intérieures ont discuté de la durée pendant laquelle les restrictions de déplacement mises en place par l'UE concernant l'entrée des ressortissants de pays tiers devraient être maintenues, ainsi que des critères et mesures qui devraient être appliqués au moment où il sera décidé de lever progressivement ces restrictions pour les différents pays tiers. Conformément à la «feuille de route européenne commune pour la levée des mesures visant à contenir la propagation de la COVID-19»[6] du 15 avril 2020, un consensus s'est dégagé sur la nécessité de supprimer dans un premier temps les contrôles aux frontières intérieures, pour adopter ensuite une approche unifiée en ce qui concerne la levée progressive des restrictions applicables aux déplacements non essentiels vers l'UE. La Commission a été invitée à présenter une approche coordonnée et reposant sur des critères clairs quant à la voie à suivre.

Le 11 juin 2020, la Commission a adopté une communication[7] qui recommande de prolonger la restriction de déplacement jusqu'au 30 juin 2020 et qui définit une approche en vue de la levée progressive de la restriction des déplacements non essentiels vers l'UE à compter du 1er juillet 2020. La présente proposition vise à concrétiser cette approche sous la forme d'une recommandation du Conseil.

---

1 COM(2020) 115 du 16 mars 2020.

2 La «zone UE+» comprend tous les États membres de l'espace Schengen (y compris la Bulgarie, la Croatie, Chypre et la Roumanie), ainsi que les quatre pays associés à l'espace Schengen. Elle inclurait également l'Irlande et le Royaume-Uni si ces derniers décident de s'aligner.

3 Le Royaume-Uni a également été encouragé à mettre en œuvre cette restriction temporaire de déplacement, mais il a décidé de ne pas le faire. Les ressortissants du Royaume-Uni devant continuer à être traités de la même manière que les citoyens de l'UE jusqu'à la fin de la période de transition, ils sont exemptés de la restriction de déplacement.

4 COM(2020) 148 du 8 avril 2020.

5 COM(2020) 222 du 8 mai 2020.

6 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_fr.pdf

7 COM(2020) 399 du 11 juin 2020.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La présente recommandation vise à mettre en œuvre les dispositions existantes dans le domaine d'action concerné, à savoir assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La présente recommandation est conforme aux autres politiques de l'Union, notamment celles qui concernent les relations extérieures et la santé publique.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 292, deuxième phrase, et son article 77, paragraphe 2, point b)

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

L'article 292 du TFUE permet au Conseil d'adopter des recommandations. Conformément à la deuxième phrase de cette disposition, le Conseil statue sur proposition de la Commission dans tous les cas où les traités prévoient qu'il adopte des actes sur proposition de la Commission.

La disposition s'applique dans la situation actuelle, étant donné qu'une approche cohérente aux frontières extérieures requiert une solution commune. L'article 77, paragraphe 1, point b), du TFUE prévoit que l'Union développe une politique visant à assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures. L'article 77, paragraphe 2, point b), du TFUE prévoit des mesures portant sur les contrôles auxquels sont soumises les personnes franchissant les frontières extérieures. Les mesures visées par l'article 77, paragraphe 2, du TFUE sont arrêtées par le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire. Conformément à l'article 289, paragraphe 1, du TFUE, la procédure législative ordinaire a lieu sur proposition de la Commission.

- **Proportionnalité**

La présente proposition tient compte de l'évolution de la situation épidémiologique et de toutes les données pertinentes disponibles. Les autorités des États membres et des pays associés à l'espace Schengen demeurent responsables de la mise en œuvre de la recommandation du Conseil proposée. Par conséquent, la proposition est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire et proportionné.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

Sans objet

- **Consultations des parties intéressées et analyse d'impact**

La présente proposition tient compte des discussions menées avec les États membres depuis la mise en œuvre des premières restrictions temporaires. Aucune analyse d'impact n'a été

réalisée, mais la proposition tient compte de l'évolution de la situation épidémiologique et de toutes les données pertinentes disponibles.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Aucune

2020/0134 (NLE)

Proposition de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 292, deuxième phrase, et son article 77, paragraphe 2, point b),

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Le 10 mars 2020, les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne ont souligné la nécessité d'une approche européenne commune en ce qui concerne la COVID-19.

(2) Le 16 mars 2020, la Commission a adopté une communication[8] recommandant l'application d'une restriction temporaire aux déplacements non essentiels en provenance de pays tiers vers la zone UE+[9] pendant un mois. Le 17 mars 2020, les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE sont convenus de mettre en œuvre la restriction temporaire des déplacements non essentiels. Les quatre pays associés à l'espace Schengen l'ont également mise en œuvre.

(3) Le 8 avril 2020[10] et le 8 mai 2020[11], la Commission a adopté deux communications de suivi, chacune recommandant de prolonger d'un mois les restrictions des déplacements non essentiels. L'ensemble des États membres de l'espace Schengen ainsi que les quatre pays associés à l'espace Schengen (ci-après les «États membres») ont décidé de mettre en œuvre ces prolongations, en dernier lieu jusqu'au 15 juin 2020.

(4) Le 15 avril 2020, le président de la Commission européenne et le président du Conseil européen ont présenté une «feuille de route européenne commune pour la levée des mesures visant à contenir la propagation de la COVID-19»[12]. La feuille de route établit une approche en deux étapes prévoyant la levée coordonnée des contrôles aux frontières intérieures. Par la suite, les restrictions temporaires aux frontières extérieures seraient assouplies progressivement et les résidents de pays tiers seraient autorisés à effectuer à nouveau des déplacements non essentiels vers l'UE.

---

8 COM(2020) 115 du 16 mars 2020.

9 La «zone UE+» comprend tous les États membres de l'espace Schengen (y compris la Bulgarie, la Croatie, Chypre et la Roumanie), ainsi que les quatre pays associés à l'espace Schengen. Elle inclurait également l'Irlande et le Royaume-Uni si ces derniers décident de s'aligner.

10 COM(2020) 148 du 8 avril 2020.

11 COM(2020) 222 du 8 mai 2020.

12 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_fr.pdf

(5) Les consultations avec les États membres ont confirmé la nécessité de prolonger à nouveau les restrictions en vigueur aux frontières extérieures pour une courte durée, ainsi que l'impératif d'une approche unifiée en ce qui concerne leur levée progressive.

(6) Le 11 juin 2020, la Commission a adopté une communication[13] qui recommande de prolonger la restriction applicable aux déplacements non essentiels vers l'UE jusqu'au 30 juin 2020, et qui définit une approche en vue d'une levée progressive de cette restriction à compter du 1er juillet 2020. L'ensemble des États membres ont mis en œuvre cette nouvelle prolongation jusqu'au 30 juin.

(7) Depuis lors, des discussions ont eu lieu entre les États membres sur les critères et la méthodologie à appliquer.

(8) La présente recommandation est sans préjudice de la responsabilité qui incombe aux États membres de continuer à appliquer l'article 6 du code frontières Schengen[14], qui fixe les conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers. En particulier, les États membres gardent la responsabilité d'apprécier au cas par cas si un ressortissant de pays tiers doit être considéré comme une menace pour la santé publique. Dans ce contexte, les États membres devraient veiller à instaurer une étroite coopération entre les autorités chargées du contrôle aux frontières et les prestataires de services de transport.

(9) Le contrôle aux frontières n'existe pas seulement dans l'intérêt de l'État membre aux frontières extérieures duquel il s'exerce, mais dans l'intérêt de l'ensemble des États membres ayant aboli le contrôle aux frontières à leurs frontières intérieures. Les États membres devraient donc veiller à coordonner les mesures prises aux frontières extérieures afin que le fonctionnement de l'espace Schengen ne soit pas compromis.

(10) Les décisions relatives à la levée éventuelle de la restriction des déplacements non essentiels vers l'UE devraient tenir compte de la situation épidémiologique au sein de l'UE, à savoir du nombre moyen de cas de COVID-19 recensés au cours des 14 derniers jours pour 100 000 habitants. La moyenne de l'UE est actuellement de 16 cas.

(11) Le règlement sanitaire international (2005) (RSI), adopté le 23 mai 2005 par la cinquante-huitième Assemblée mondiale de la santé, a permis aux États membres de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui englobe tous les États membres de l'Union, de renforcer la coordination de leur préparation à une urgence de santé publique de portée internationale et de leur réaction à une telle urgence. Le cadre de suivi du RSI recense les principales capacités de santé publique que sont tenus de maintenir les États parties à l'OMS. Les données communiquées périodiquement par les pays dans ce cadre peuvent être rassemblées en une note globale servant d'indicateur de la capacité globale de réaction.

(12) Pour être efficaces, les décisions relatives à la levée de la restriction des déplacements non essentiels vers l'UE doivent être mises en œuvre de manière uniforme par les États membres à toutes les frontières extérieures. L'obligation d'assurer la coordination afin de ne pas compromettre le fonctionnement de l'espace Schengen découle des traités. Alors qu'une approche plus restrictive ne mettrait pas en danger, en soi, le fonctionnement de l'espace Schengen, une approche moins restrictive que celle qui est coordonnée au niveau de l'espace Schengen pourrait entraîner un tel

[13] COM(2020) 399 du 11 juin 2020.

[14] Règlement (UE) 2016/399 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) (JO L 77 du 23.3.2016, p. 1).

risque. Un État membre ne devrait donc pas décider unilatéralement de lever, pour un pays tiers donné, la restriction des déplacements non essentiels vers l'UE avant que cela n'ait été décidé de manière uniforme par les autres États membres pour ce pays.

(13) Conformément aux articles 1er et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la présente recommandation concerne le Danemark. La présente recommandation développant l'acquis de Schengen, le Danemark décide, conformément à l'article 4 dudit protocole, dans un délai de six mois à partir de la décision du Conseil sur la présente recommandation, s'il le transpose dans son droit interne.

(14) La présente recommandation constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles l'Irlande ne participe pas, conformément à la décision 2002/192/CE du Conseil[15]; elle ne concerne donc pas l'Irlande.

(15) En ce qui concerne l'Islande et la Norvège, la présente recommandation constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen qui relèvent du domaine visé à l'article 1er, point A, de la décision 1999/437/CE du Conseil[16].

(16) En ce qui concerne la Suisse, la présente recommandation constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen qui relèvent du domaine visé à l'article 1er, point A, de la décision 1999/437/CE[17], lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2008/146/CE du Conseil[18].

(17) En ce qui concerne le Liechtenstein, le présent règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens du protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen qui relèvent du domaine visé à l'article 1er, point A, de la décision 1999/437/CE[19], lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2011/350/UE du Conseil[20].

---

15 Décision 2002/192/CE du Conseil du 28 février 2002 relative à la demande de l'Irlande de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen (JO L 64 du 7.3.2002, p. 20).

16 JO L 176 du 10.7.1999, p. 36.

17 JO L 53 du 27.2.2008, p. 52.

18 Décision 2008/146/CE du Conseil du 28 janvier 2008 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (JO L 53 du 27.2.2008, p. 1).

19 JO L 160 du 18.6.2011, p. 21.

20 Décision 2011/350/UE du Conseil du 7 mars 2011 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen

(18) Le statut juridique de la présente recommandation, comme rappelé aux considérants 13 à 17, est sans préjudice de la nécessité, pour tous les États membres, dans l'intérêt du bon fonctionnement de l'espace Schengen, de décider de la levée de la restriction des déplacements non essentiels vers l'UE de manière uniforme,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

1. Afin de déterminer les pays tiers pour lesquels la restriction actuelle des déplacements non essentiels vers l'UE doit être levée, les États membres devraient appliquer la méthodologie et les critères définis dans la communication de la Commission du 11 juin 2020[21] concernant la troisième évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE. La communication énonce des critères concernant la situation épidémiologique et les mesures de confinement, y compris la distanciation physique, ainsi que des considérations économiques et sociales.

2. Du point de vue de la situation épidémiologique, les pays tiers devraient, sous réserve d'un réexamen régulier, satisfaire aux critères suivants:

   – un nombre de nouveaux cas de COVID-19 proche de 16 ou inférieur à ce nombre au cours des 14 derniers jours et pour 100 000 habitants;

   – une tendance stable ou en baisse du nombre de nouveaux cas au cours de la même période par rapport aux 14 jours précédents; et

   – la réaction globale face à la pandémie de COVID-19, compte tenu des informations disponibles sur des aspects tels que le dépistage, la surveillance, le traçage de contacts, le confinement, les traitements et la communication de données. Lorsque les données relatives à ces aspects ne sont pas disponibles, les États membres peuvent utiliser la note moyenne totale obtenue pour toutes les dimensions du règlement sanitaire international (RSI) lorsque celle-ci est supérieure à 50. Les informations fournies par les délégations de l'UE sur la base de la liste de contrôle annexée à la communication du 11 juin 2020 peuvent également être prises en considération.

3. L'élément déterminant pour décider si la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE s'applique à un ressortissant d'un pays tiers devrait être la résidence dans un pays tiers pour lequel les restrictions des déplacements non essentiels ont été levées (et non la nationalité).

4. La restriction des déplacements peut être levée ou rétablie pour un pays tiers donné en fonction de l'évolution des conditions énoncées au point 2 en ce qui concerne la situation épidémiologique Il convient de prendre une décision rapidement en cas d'aggravation rapide de la situation dans un pays tiers.

5. Toutefois, même lorsque des restrictions temporaires des déplacements demeurent d'application pour un pays tiers donné, il convient d'autoriser les déplacements essentiels pour les catégories de voyageurs[22] énumérées dans les communications du

---

en ce qui concerne la suppression des contrôles aux frontières intérieures et la circulation des personnes (JO L 160 du 18.6.2011, p. 19).

21 COM(2020) 399 du 11 juin 2020.

22 catégories spécifiques de voyageurs ayant une fonction ou un besoin essentiel:
   i. les professionnels de la santé, les chercheurs dans le domaine de la santé et les professionnels de la prise en charge des personnes âgées;
   ii. les travailleurs frontaliers;
   iii. les travailleurs saisonniers du secteur agricole;

16 mars 2020[23] et du 11 juin 2020[24], ainsi que dans les orientations du 30 mars 2020[25]. Les États membres peuvent introduire des mesures de sûreté supplémentaires pour ces voyageurs, en particulier lorsque le point de départ de leur voyage est une région à haut risque.

6. En particulier, les catégories de personnes suivantes devraient être exemptées de la restriction des déplacements, indépendamment de l'objet du voyage:

   (a) les citoyens de l'Union au sens de l'article 20, paragraphe 1, du TFUE et les ressortissants de pays tiers qui, en vertu d'accords conclus entre l'Union et ses États membres, d'une part, et ces pays tiers, d'autre part, jouissent de droits en matière de libre circulation équivalents à ceux des citoyens de l'Union, ainsi que les membres de leur famille[26],

   (b) les ressortissants de pays tiers qui sont résidents de longue durée en vertu de la directive relative aux résidents de longue durée[27] et les personnes qui tirent leur droit de résidence d'autres directives de l'UE ou du droit national, ou qui sont titulaires d'un visa national de longue durée, ainsi que les membres de leur famille.

   Les États membres peuvent toutefois prendre des mesures appropriées, et notamment prévoir l'obligation pour ces personnes de se soumettre à l'auto-isolement ou à des mesures similaires lors de leur retour d'un pays tiers pour lequel la restriction temporaire des déplacements est maintenue, à condition qu'ils imposent les mêmes exigences à leurs propres ressortissants.

7. La réciprocité devrait être évaluée régulièrement et au cas par cas, en particulier en ce qui concerne les pays tiers dans lesquels le taux d'infection est inférieur à la moyenne de l'UE.

8. Ces mesures devraient être mises en œuvre par l'ensemble des États membres à toutes les frontières extérieures. Les États membres devraient s'efforcer d'appliquer toutes les mesures de manière uniforme.

9. Dans l'intérêt du bon fonctionnement de l'espace Schengen, un État membre ne devrait pas décider unilatéralement de lever la restriction des déplacements non

---

iv. le personnel de transport;
v. les diplomates, le personnel des organisations internationales, le personnel militaire, les travailleurs humanitaires et le personnel de la protection civile dans l'exercice de leurs fonctions;
vi. les passagers en transit;
vii. les passagers voyageant pour des raisons familiales impératives;
viii. les personnes ayant besoin d'une protection internationale ou qui se déplacent pour d'autres motifs humanitaires respectant le principe de non-refoulement;
ix. les ressortissants de pays tiers qui se déplacent à des fins d'études;
x. les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés si leur emploi est nécessaire d'un point de vue économique et que leur travail ne peut être reporté ou réalisé à l'étranger.

[23] COM(2020) 115 du 16 mars 2020.
[24] COM(2020) 399 du 11 juin 2020.
[25] C(2020) 2050 du 30 mars 2020.
[26] Comme définis aux articles 2 et 3 de 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, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158 du 30.4.2004, p. 77).
[27] Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JO L 16 du 23.1.2004, p. 44).

essentiels vers l'UE pour un pays tiers donné avant que cela n'ait également été décidé d'une manière strictement coordonnée par les autres États membres.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président