COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25.11.2021
COM(2021) 755 final

2021/0398 (NLE)

Proposition de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

modifiant la recommandation (UE) 2020/1632 du Conseil en ce qui concerne une approche coordonnée en vue de faciliter les déplacements en toute sécurité dans l'espace Schengen pendant la pandémie de COVID-19

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans lequel l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures est assurée. En vertu de l'acquis de Schengen, les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité. Cela concerne aussi les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'Union et les ressortissants de pays tiers entrés légalement sur le territoire d'un État membre et qui peuvent librement circuler sur le territoire de tous les autres États membres pour une durée n'excédant pas 90 jours par période de 180 jours.

En réponse à l'apparition de la pandémie de COVID-19, les États membres ont adopté diverses mesures, souvent divergentes, pour limiter la propagation du virus, dont certaines ont également eu une incidence sur le droit des ressortissants de pays tiers séjournant ou résidant légalement dans l'Union de se déplacer librement entre les territoires des États membres, telles que des restrictions à l'entrée ou des exigences de dépistage du SARS-CoV-2 pour les voyageurs transfrontières. Lorsque des États membres adoptent et appliquent des restrictions à la libre circulation, ils sont tenus de respecter les principes du droit de l'UE, en particulier ceux de proportionnalité et de non-discrimination.

Les mesures prises unilatéralement dans ce domaine ont provoqué des perturbations non négligeables dans la mesure où elles ont mis les entreprises, les citoyens, les résidents et les visiteurs face à un large éventail de mesures divergentes évoluant rapidement. Cet élément est particulièrement préjudiciable dans une situation où l'économie européenne a déjà été fortement touchée par le virus. De telles divergences peuvent également ébranler la confiance du public dans les mesures sanitaires, en particulier la vaccination, ce qui pourrait à son tour aggraver la situation épidémiologique.

Afin d'assurer une coordination accrue entre les États membres, le Conseil a adopté, le 13 octobre 2020, sur la base d'une proposition de la Commission, la recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19[1]. Cette recommandation du Conseil a défini une approche coordonnée sur les points clés suivants: l'application de critères et de seuils communs pour décider s'il y a lieu ou non d'introduire des restrictions à la libre circulation, une cartographie du risque de transmission de la COVID-19 sur la base d'un code couleurs établi d'un commun accord et une approche coordonnée quant aux mesures qui, le cas échéant, pourraient être appliquées de manière appropriée aux personnes qui se déplacent d'une zone à l'autre, en fonction du niveau de risque de transmission dans ces zones. Cette recommandation du Conseil a été ensuite actualisée pour tenir compte de l'évolution de la situation épidémiologique[2].

Parallèlement, en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers qui séjournent ou résident légalement dans l'UE, le 30 octobre 2020, le Conseil a adopté la recommandation (UE)

[1] JO L 337 du 14.10.2020, p. 3.

[2] Recommandation (UE) 2021/119 du Conseil du 1er février 2021 modifiant la recommandation (UE) 2020/1475 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19 (JO L 36I du 2.2.2021, p. 1).

2020/1632 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19 dans l'espace Schengen[3].

Afin de faciliter la libre circulation en toute sécurité pendant la pandémie de COVID-19, le Parlement européen et le Conseil ont adopté, le 14 juin 2021, les règlements (UE) 2021/953 et (UE) 2021/954 sur le certificat COVID numérique de l'UE. Le certificat COVID numérique de l'UE s'est révélé être un outil fondamental pour contribuer à la reprise des déplacements au sein de l'Union[4]. Afin de pouvoir tirer le meilleur parti du cadre établi par le certificat COVID numérique de l'UE, le Conseil a également modifié, le même jour, la recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil[5]. Les règles modifiées prévoient que les personnes vaccinées ou rétablies devraient être exemptées des restrictions appliquées conformément à la recommandation.

Depuis juin 2021, le déploiement du certificat COVID numérique de l'UE a progressé rapidement. Au 13 octobre 2021, les États membres avaient délivré plus de 591 millions de certificats COVID numériques de l'UE, soit 437 millions de certificats de vaccination, 144 millions de certificats de test et 10 millions de certificats de rétablissement[6]. Le certificat COVID numérique de l'UE est donc un outil facilitant la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19, qui est largement disponible et accepté de manière fiable. Dans le cadre d'une enquête Eurobaromètre publiée en septembre 2021, environ deux tiers (65 %) des personnes interrogées ont estimé que le certificat COVID numérique de l'UE constituait effectivement le moyen le plus sûr de voyager librement en Europe pendant la pandémie de COVID-19[7]. Presque tous les États membres utilisent également le certificat COVID numérique de l'UE à des fins nationales.

Le cadre du certificat COVID numérique de l'UE est utilisé avec succès non seulement par les États membres de l'UE, les trois pays de l'Espace économique européen non membres de l'UE[8] et la Suisse[9], mais aussi par un nombre croissant de pays tiers[10], qui devraient être

---

3 JO L 366 du 4.11.2020, p. 25.

4 Règlement (UE) 2021/953 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2021 relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 et règlement (UE) 2021/954 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2021 relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) destinés aux ressortissants de pays tiers séjournant ou résidant légalement sur le territoire des États membres pendant la pandémie de COVID-19, JO L 211 du 15.6.2021, p. 24.

5 Recommandation (UE) 2021/961 du Conseil du 14 juin 2021 modifiant la recommandation (UE) 2020/1475 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19 (JO L 213I du 16.6.2021, p. 1).

6 Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil présenté conformément à l'article 16, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/953 du Parlement européen et du Conseil relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 [COM(2021) 649 final].

7 Disponible à l'adresse suivante: https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/soteu-flash-survey/soteu-2021-report-en.pdf

8 L'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

9 Les citoyens de l'Union et les ressortissants suisses jouissent de droits d'entrée et de séjour réciproques en vertu de l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (JO L 114 du 30.4.2002, p. 6).

10 https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_fr#recognition-of-covid-certificates-from-third-non-eu-countries .

encore plus nombreux à y adhérer à l'avenir. Il en résulte que le cadre du certificat COVID numérique de l'UE est le seul système à grande échelle opérationnel au niveau international[11].

Simultanément, la situation épidémiologique au sein de l'Union reste compliquée, se caractérisant par un taux de notification global de cas qui est élevé et en hausse, ce qui justifie le maintien de mesures visant à protéger la santé publique. Le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) recommande d'étendre davantage la couverture du vaccin contre la COVID-19 dans toutes les classes d'âge éligibles, ainsi que de maintenir des mesures non pharmaceutiques, telles que l'utilisation de masques, une meilleure ventilation dans les espaces clos et la distanciation physique, en tant qu'outils majeurs pour réduire la propagation du virus et de ses variants[12].

Le 25 novembre 2021, la Commission a adopté une proposition de recommandation du Conseil relative à une approche coordonnée en vue de faciliter la libre circulation en toute sécurité pendant la pandémie de COVID-19 et remplaçant la recommandation (UE) 2020/1475[13]. Dans ce document, la Commission propose d'adapter l'approche coordonnée à la lumière de deux évolutions importantes ayant une incidence sur la situation épidémiologique. Premièrement, la couverture vaccinale s'est considérablement étendue et, deuxièmement, le déploiement du certificat COVID numérique de l'UE, également accessible aux ressortissants de pays tiers qui séjournent ou résident légalement dans l'UE, a progressé rapidement. La proposition de la Commission de recommandation du Conseil relative à une approche coordonnée en vue de faciliter la libre circulation en toute sécurité pendant la pandémie de COVID-19 et abrogeant la recommandation (UE) 2020/1475[14] explique plus en détail la logique qui sous-tend la proposition.

Par conséquent, et dans un souci de cohérence, il convient de modifier la recommandation (UE) 2020/1632 du Conseil de manière à faire référence à la nouvelle recommandation, une fois qu'elle aura été adoptée.

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

La présente recommandation vise à mettre en œuvre les dispositions existantes relatives aux restrictions aux déplacements au sein de l'espace Schengen pour des raisons de santé publique.

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

La présente recommandation est conforme aux autres politiques de l'Union, notamment celles qui concernent la libre circulation des citoyens de l'Union, la protection de la santé publique et l'absence de contrôles aux frontières intérieures au sein de l'espace Schengen.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), notamment son article 77, paragraphe 2, points c) et e), et son article 292.

---

11 COM(2021) 649 final.

12 https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-16th-update-september-2021.pdf

13 COM(2021) 749 final.

14 COM(2021) 749 final

- **Subsidiarité**

L'article 292 du TFUE permet au Conseil d'adopter des recommandations. Conformément à 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.

Cette disposition s'applique dans la situation actuelle, étant donné qu'une approche cohérente est nécessaire pour éviter des perturbations causées par des mesures unilatérales et insuffisamment coordonnées qui restreignent les déplacements au sein de l'espace Schengen. Conformément à l'article 77, paragraphe 1, point a), du TFUE, l'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans lequel l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures est assurée. En vertu de l'acquis de Schengen, les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité. Cela concerne aussi les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'Union et les ressortissants de pays tiers entrés légalement sur le territoire d'un État membre et qui peuvent circuler librement sur le territoire de tous les autres États membres pour une durée n'excédant pas 90 jours par période de 180 jours.

En outre, l'article 77, paragraphe 2, points c) et e), du TFUE dispose que les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement dans l'Union et que l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures, sont établies par le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application.

Conformément à l'article 168, paragraphe 6, du TFUE, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut également adopter des recommandations visant à garantir un niveau élevé de protection de la santé des personnes dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union.

- **Proportionnalité**

L'adoption de mesures unilatérales ou non coordonnées est susceptible d'entraîner des restrictions aux déplacements dans l'espace Schengen qui sont incohérentes et fragmentées, ce qui est source d'incertitude pour les ressortissants de pays tiers qui sont entrés légalement sur le territoire d'un État membre et qui peuvent circuler librement sur le territoire de tous les autres États membres. La proposition n'excède pas ce qui est nécessaire et proportionné pour atteindre l'objectif poursuivi.

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.

- **Consultation des parties intéressées**

La proposition tient compte des discussions menées à intervalles réguliers avec les États membres, des informations disponibles sur l'évolution de la situation épidémiologique et des données scientifiques pertinentes disponibles.

- **Analyse d'impact**

Sans objet.

- **Droits fondamentaux**

Sans objet.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Aucune.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

Sans objet.

2021/0398 (NLE)

Proposition de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

modifiant la recommandation (UE) 2020/1632 du Conseil en ce qui concerne une approche coordonnée en vue de faciliter les déplacements en toute sécurité dans l'espace Schengen pendant la pandémie de COVID-19

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 77, paragraphe 2, points c) et e), et son article 292, première et deuxième phrases,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Conformément à l'article 67 du TFUE, l'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans lequel l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures est assurée. En vertu de l'acquis de Schengen, les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité. Cela concerne aussi les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'Union et les ressortissants de pays tiers qui sont entrés légalement sur le territoire d'un État membre et qui peuvent circuler librement sur le territoire de tous les autres États membres pour une durée n'excédant pas 90 jours par période de 180 jours.

(2) Le 30 janvier 2020, le directeur général de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a déclaré une urgence de santé publique de portée internationale concernant la flambée mondiale du nouveau coronavirus, qui est à l'origine de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19). Le 11 mars 2020, l'OMS a estimé que la COVID-19 pouvait être qualifiée de pandémique.

(3) Afin de limiter la propagation du virus SARS-CoV-2, les États membres ont adopté diverses mesures, dont certaines ont eu une incidence sur le droit de séjourner et de circuler librement sur le territoire des États membres, notamment pour les ressortissants de pays tiers séjournant ou résidant légalement sur le territoire d'un État membre, telles que des restrictions à l'entrée ou des exigences de mise en quarantaine pour les voyageurs transfrontières. Ces mesures ont eu des effets préjudiciables et disproportionnés en raison des vérifications effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité, lors du franchissement des frontières intérieures de l'espace Schengen.

(4) Le 13 octobre 2020, sur proposition de la Commission, le Conseil a adopté la recommandation (UE) 2020/1475 relative à une approche coordonnée de la restriction

de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19[15]. Cette recommandation définit des principes généraux et des critères communs, y compris des seuils communs à retenir pour envisager des restrictions à la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19. Elle établit également un cadre commun en ce qui concerne d'éventuelles mesures à l'égard des voyageurs en provenance de zones à risque plus élevé. Elle recommande aux États membres de se coordonner et de communiquer vis-à-vis du public lorsque des mesures restrictives sont adoptées.

(5) La recommandation (UE) 2020/1632 du Conseil recommande que les principes généraux, les critères communs, les seuils communs et le cadre commun de mesures, y compris les recommandations en matière de coordination et de communication, établis dans la recommandation (UE) 2020/1475 soient également appliqués aux déplacements à l'intérieur de l'espace sans contrôles aux frontières intérieures.

(6) Afin de tenir compte de l'évolution de la pandémie de COVID-19 depuis l'adoption de la recommandation (UE) 2020/1475, le Conseil a, sur la base d'une proposition de la Commission, remplacé cette recommandation par [la recommandation (UE) 2021/XXXX [*numéro et date à insérer par le JO*].

(7) Afin de garantir que les critères, les seuils et le cadre de mesures communs appliqués par les États membres pour faciliter les déplacements en toute sécurité au sein de l'espace sans contrôles aux frontières intérieures pendant la pandémie de COVID-19 restent à jour et pleinement conformes à l'approche commune visant à faciliter la libre circulation, telle que définie dans la [recommandation (UE) 2021/XXXX], la référence à la recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil figurant dans la recommandation (UE) 2020/1632 devrait être remplacée par une référence à la [recommandation (UE) 2021/XXXX].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[16]; L'Irlande ne participe donc pas à son adoption et n'est pas liée par celle-ci ni soumise à son application.

(8) En ce qui concerne la Bulgarie, la Croatie, Chypre et la Roumanie, la présente recommandation constitue un développement de l'acquis de Schengen, respectivement, au sens de l'article 3, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2003, de l'article 4, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2005 et de l'article 4, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2011.

(9) 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 C, de la décision 1999/437/CE du Conseil[17].

(10) 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 C, de la

[15] Recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil du 13 octobre 2020 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19 (JO L 337 du 14.10.2020, p. 3).

[16] 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).

[17] JO L 176 du 10.7.1999, p. 36.

décision 1999/437/CE[18], lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2008/146/CE du Conseil[19].

(11) En ce qui concerne le Liechtenstein, la présente recommandation 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 C, de la décision 1999/437/CE[20], lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2011/350/UE[21],

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

La recommandation (UE) 2020/1632 est modifiée comme suit:

dans l'ensemble du texte de la recommandation, les termes «recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil» sont remplacés par les termes «recommandation 2021/XXXX du Conseil».

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

[18] JO L 53 du 27.2.2008, p. 52.

[19] 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).

[20] JO L 160 du 18.6.2011, p. 21.

[21] 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 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).