COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.5.2021
COM(2021) 232 final

2021/0119 (NLE)

Proposition de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

modifiant la recommandation (UE) 2020/912 du Conseil concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Dans sa communication intitulée «*Une voie commune vers une réouverture sûre et durable*» [COM(2021) 129], la Commission faisait état de son intention de constamment réévaluer l'approche exposée dans la recommandation (UE) 2020/912 du Conseil concernant la levée de la restriction des déplacements non essentiels vers l'UE afin de tenir compte de l'évolution de la situation.

La situation épidémiologique dans les pays tiers évolue actuellement de manière hétérogène.

D'une part, l'émergence et la propagation de variants à suivre et de variants préoccupants dans certains pays tiers et régions restent une source d'inquiétude. Il est essentiel de maintenir des mesures fortes pour limiter l'introduction et la propagation, dans la zone UE+[1], de variants apparus dans des zones à haut risque, et donc de réduire à un minimum les déplacements et de prendre toutes les garanties possibles. Compte tenu du caractère instable de la situation, il est également essentiel de pouvoir réagir rapidement aux risques. La présente proposition établit donc un mécanisme de «frein d'urgence» qui aidera les États membres à prendre les mesures les plus adaptées pour éviter ou limiter la propagation de ces variants et à mettre en place une approche coordonnée.

D'autre part, compte tenu du déploiement des campagnes de vaccination contre la COVID-19 dans les pays tiers et de leur effet positif sur la limitation de la propagation du virus, il est possible d'assouplir les restrictions en matière de déplacements, en particulier pour les personnes déjà vaccinées. Dans cet esprit, la présente proposition vise à permettre une reprise progressive et en toute sécurité des déplacements en provenance des pays tiers, à relancer le tourisme, en particulier dans la perspective de la saison estivale, et les voyages d'affaires, et à favoriser ainsi la relance de l'économie européenne. L'adoption du règlement sur le certificat vert numérique[2] permettra, par la voie d'un acte d'exécution de la Commission, de traiter les certificats de vaccination délivrés par des pays tiers comme des certificats verts numériques ou de délivrer de tels certificats aux personnes ayant été vaccinées dans un pays tiers.

Ces deux volets sont complémentaires et compatibles avec l'objectif d'une réouverture sans risque des frontières de l'UE dès que possible, et ils permettront de prendre rapidement des mesures contre les variants existants ou d'éventuels nouveaux variants.

• Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action

La présente proposition de recommandation vise à mettre en œuvre les dispositions existantes dans le domaine d'action concerné, à savoir assurer le contrôle des personnes et surveiller efficacement le franchissement des frontières extérieures.

---

[1] 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 comprend également l'Irlande si ce pays décide de s'aligner.

[2] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats interopérables de vaccination, de test et de rétablissement afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 (certificat vert numérique) — COM/2021/130 final.

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

La présente proposition de 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 (TFUE), et notamment son article 77, paragraphe 2, points b) et e), et son article 292, première et deuxième phrases.

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

L'article 292 du TFUE permet au Conseil d'adopter des recommandations. Conformément à la première phrase de cette disposition, le Conseil adopte des recommandations et, conformément à sa deuxième phrase, 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 aux frontières extérieures requiert une solution commune. 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, tandis que l'article 77, paragraphe 2, point e), du TFUE prévoit l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures. 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.

- **Choix de l'instrument**

La présente proposition vise à modifier la recommandation (UE) 2020/912 du Conseil. Une autre recommandation du Conseil est nécessaire à cette fin.

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**

S.O.

- **Consultation des parties intéressées**

La présente proposition tient compte des discussions menées avec les États membres depuis la mise en œuvre des premières restrictions temporaires appliquées aux déplacements non essentiels. 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

2021/0119 (NLE)

Proposition de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

modifiant la recommandation (UE) 2020/912 du Conseil concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

considérant ce qui suit:

(1) Le 30 juin 2020, le Conseil a adopté la recommandation (UE) 2020/912 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction[3].

(2) Le 2 février 2021, le Conseil a modifié la recommandation (UE) 2020/912 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction[4] afin d'actualiser les critères utilisés pour déterminer si les déplacements non essentiels en provenance de pays tiers sont sûrs et s'il y a lieu de les autoriser.

(3) Cette modification a introduit des mécanismes visant à contenir la propagation, dans la zone UE+, des variants préoccupants du SARS-CoV-2[5].

(4) Depuis lors, des campagnes de vaccination de masse contre le SARS-CoV-2 ont été déployées dans la zone UE+, ainsi que dans de nombreux autres pays tiers et régions.

(5) Le 17 mars 2021, la Commission a proposé deux règlements[6] visant à instaurer des certificats verts numériques pour faciliter la libre circulation en toute sécurité au sein de l'UE pendant la pandémie de COVID-19. Le certificat vert numérique prouvera qu'une personne a été vaccinée contre la COVID-19, a reçu un résultat négatif à un

3 Recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction (JO L 208I du 1.7.2020, p. 1).

4 Recommandation (UE) 2021/132 du Conseil du 2 février 2021 modifiant la recommandation (UE) 2020/912 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction (JO L 41 du 4.2.2021, p. 1).

5 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 comprend également l'Irlande si ce pays décide de s'aligner.

6 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats interopérables de vaccination, de test et de rétablissement afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 (certificat vert numérique) (COM/2021/130 final), et proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats interopérables de vaccination, de test et de rétablissement destinés aux ressortissants de pays tiers séjournant ou résidant légalement sur le territoire des États membres pendant la pandémie de COVID-19 (certificat vert numérique) (COM/2021/140 final).

test de dépistage ou a guéri de la COVID-19. Il appartient toujours aux États membres de décider quelles restrictions en matière de santé publique peuvent être levées pour les voyageurs, mais ils devraient appliquer ces assouplissements de manière non discriminatoire aux voyageurs titulaires d'un certificat vert numérique.

(6) De plus en plus d'avis scientifiques et de données empiriques sont disponibles sur les effets de la vaccination et tous tendent à conclure que la vaccination contribue à rompre la chaîne de transmission du virus.

(7) À en juger d'après les données disponibles, les restrictions appliquées aux déplacements pourraient être levées en toute sécurité dans certains cas pour les personnes qui peuvent démontrer qu'elles ont reçu la dernière dose recommandée d'un vaccin contre la COVID-19 autorisé dans l'UE conformément au règlement (CE) nº 726/2004[7] et de tels assouplissements pourraient également être justifiés dans la mesure où une personne a été vaccinée au moyen d'un vaccin contre la COVID-19 approuvé au terme de la procédure d'inscription sur la liste d'utilisation d'urgence de l'OMS.

(8) Les enfants qui, compte tenu de leur âge, sont exclus de la campagne de vaccination contre la COVID-19 devraient pouvoir voyager avec leurs parents vaccinés à condition d'avoir été testés négatifs à la COVID-19 sur la base d'un test PCR effectué au plus tôt 72 heures avant le franchissement d'une frontière de la zone UE+. Dans ces cas, les États membres pourraient exiger d'effectuer un ou des tests supplémentaires après l'arrivée.

(9) Toutefois, la question de savoir si les variants préoccupants échappent à la réaction immunitaire induite par les différents vaccins contre la COVID-19 n'a encore fait l'objet que de peu d'études, voire d'aucune. Par conséquent, en application du principe de précaution, il convient d'établir un mécanisme de «frein d'urgence» afin de permettre aux États membres d'adopter, de manière coordonnée, des mesures urgentes et limitées dans le temps pour réagir rapidement à l'émergence, dans un pays tiers donné, d'un variant faisant l'objet d'un suivi spécifique, en particulier lorsqu'il a été désigné par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) comme un variant à suivre. Ce mécanisme de «frein d'urgence» devrait permettre de prendre des mesures appropriées, y compris des limitations de l'entrée sur le territoire, en vue d'empêcher l'introduction et la propagation du variant dans la zone UE+. Ces mesures devraient faire l'objet d'une coordination rapide au sein du Conseil afin de permettre une approche commune.

(10) Il convient que les progrès accomplis dans la vaccination de la population d'un pays tiers contre le virus soient pris en compte dans l'évaluation de la situation épidémiologique de ce pays.

(11) Une fois adopté, le règlement 2021/XXX relatif au certificat vert numérique[8] fournira, par la voie d'un acte d'exécution de la Commission, la base permettant de traiter les certificats de vaccination de pays tiers comme des certificats verts numériques ou de

---

7 Règlement (CE) nº 726/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments (JO L 136 du 30.4.2004, p. 1).

8 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats interopérables de vaccination, de test et de rétablissement afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 (certificat vert numérique) – COM/2021/130 final.

délivrer des certificats verts numériques aux personnes ayant été vaccinées dans un pays tiers. Afin de garantir une approche coordonnée entre les États membres et de faciliter les déplacements ultérieurs des voyageurs en provenance de pays tiers au sein de la zone UE+, il y a lieu de prendre des mesures pour faciliter le recours à ces dispositions. À cette fin, les États membres pourraient envisager de créer un portail qui permette aux personnes résidant hors de la zone UE+ de demander la reconnaissance de leur certificat de vaccination délivré par un pays tiers comme preuve de vaccination fiable et/ou la délivrance d'un certificat vert numérique.

(12) Si des États membres acceptent une preuve de la vaccination afin de lever les restrictions mises en place, dans le respect du droit de l'Union, pour limiter la propagation de la COVID-19, comme l'obligation de se soumettre à une quarantaine/un autoconfinement ou à un test de dépistage de l'infection par le SARS-CoV-2, ils devraient également lever cette obligation à l'égard des voyageurs résidant dans un pays tiers qui, au plus tard 14 jours avant leur entrée dans la zone UE+, ont reçu la dernière dose recommandée d'un vaccin contre la COVID-19 autorisé dans l'UE conformément au règlement (CE) nº 726/2004, ou d'un autre vaccin contre la COVID-19 approuvé au terme de la procédure d'inscription sur la liste d'utilisation d'urgence de l'OMS, et qui sont en mesure de présenter une preuve valable satisfaisant aux exigences du règlement relatif au certificat vert numérique. Cela ne devrait toutefois pas s'appliquer lorsqu'un État membre a fait usage du frein d'urgence. En attendant que le règlement relatif au certificat vert numérique soit adopté et devienne applicable, les États membres devraient pouvoir accepter les certificats délivrés par des pays tiers sur la base du droit national, en tenant compte de la capacité de vérifier l'authenticité, la validité et l'intégrité du certificat et de déterminer s'il contient toutes les données pertinentes.

(13) Conformément aux articles 1er et 2 du protocole nº 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente recommandation et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application. 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 la met en œuvre.

(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[9]; par conséquent, l'Irlande ne participe pas à son adoption et n'est pas liée par celle-ci ni soumise à son application.

(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[10].

(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

[9] 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).

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

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[11], lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2008/146/CE du Conseil[12].

(17) 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 A, de la décision 1999/437/CE[13], lue en liaison avec l'article 3 de la décision 2011/350/UE du Conseil[14].

(18) Le statut juridique de la présente recommandation, tel qu'il est 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 prendre une décision sur la levée de la restriction des déplacements non essentiels vers l'UE de manière coordonnée,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

La recommandation (UE) 2020/912 est modifiée comme suit:

1. Au point 2, premier alinéa, le cinquième tiret est remplacé par le texte suivant:

« – la nature du virus présent dans un pays, notamment si des variants à suivre ou des variants préoccupants du virus ont été détectés. Les variants à suivre et les variants préoccupants sont évalués comme tels par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) sur la base des caractéristiques essentielles du virus telles que sa transmission, sa gravité et sa capacité à échapper à une réponse immunitaire.»

2. Au point 2, deuxième alinéa, le chiffre «25» est remplacé par «100».

3. Le nouveau point 2 *bis* suivant est inséré après le point 2:

«2 *bis.* Les États membres devraient également lever la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE à l'égard des ressortissants de pays tiers autres que ceux visés au point 6, premier alinéa (ci-après les «voyageurs en provenance d'autres régions et de pays tiers») qui, au plus tard 14 jours avant leur entrée dans la

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

[12] 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).

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

[14] 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).

zone UE+, ont reçu la dernière dose recommandée d'un des vaccins contre la COVID-19 autorisés dans l'UE conformément au règlement (CE) nº 726/2004[15].

Les États membres pourraient également lever la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE à l'égard des voyageurs en provenance d'autres régions et de pays tiers qui, au plus tard 14 jours avant leur entrée dans la zone UE+, ont reçu la dernière dose recommandée d'un des vaccins contre la COVID-19 approuvés au terme de la procédure d'inscription sur la liste d'utilisation d'urgence de l'OMS.

Les ressortissants de pays tiers désireux d'entreprendre un voyage non essentiel vers un État membre qui ne sont pas couverts par le point 6, premier alinéa, devraient être en possession d'une preuve valable de vaccination contre la COVID-19. À cette fin, les États membres devraient traiter les certificats de vaccination de pays tiers couverts par un acte d'exécution de la Commission adopté au titre du règlement (UE) 2021/XXX comme des certificats de vaccination délivrés conformément à ce même règlement, ou pourraient délivrer des certificats de vaccination prévus par l'article 3, paragraphe 1, point a), du règlement (UE) 2021/XXX aux personnes ayant été vaccinées dans un pays tiers conformément à l'article 6, paragraphe 5, dudit règlement. En attendant que le règlement relatif au certificat vert numérique soit adopté et devienne applicable, les États membres pourront accepter les certificats délivrés par des pays tiers conformément au droit national, en tenant compte de la nécessité de pouvoir vérifier l'authenticité, la validité et l'intégrité du certificat et de déterminer s'il contient toutes les données pertinentes.»

4. Le point 6 est modifié comme suit:

(a) la phrase suivante est ajoutée après le premier alinéa:

«En outre, il y a lieu d'autoriser des déplacements essentiels pour les catégories spécifiques de voyageurs ayant une fonction ou des besoins essentiels figurant à l'annexe II.»

(b) les nouveaux paragraphes suivants sont insérés après le premier alinéa:

«Sans préjudice du point 6, premier alinéa, lorsque, dans un pays tiers ou une autre région, la situation épidémiologique s'aggrave rapidement et, en particulier, qu'un variant préoccupant ou à suivre a été détecté, les États membres peuvent adopter une restriction urgente et temporaire de tous les déplacements vers l'UE à l'égard des ressortissants de pays tiers résidant dans ce pays tiers. Cette restriction des déplacements ne devrait pas s'appliquer aux voyageurs énumérés au point i. et aux points iv. à ix. de l'annexe II. Ces voyageurs devraient néanmoins se soumettre à un test de dépistage approprié et régulier et à un autoconfinement/une quarantaine même s'ils ont reçu, au plus tard 14 jours avant leur entrée dans la zone UE+, la dernière dose recommandée d'un des vaccins contre la COVID-19 autorisés dans l'UE conformément au règlement (CE) nº 726/2004[16] ou d'un des vaccins contre la

[15] Règlement (CE) nº 726/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments (JO L 136 du 30.4.2004, p. 1).

[16] Règlement (CE) nº 726/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 établissant des procédures communautaires pour l'autorisation et la surveillance en ce qui concerne les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire, et instituant une Agence européenne des médicaments (JO L 136 du 30.4.2004, p. 1).

COVID-19 approuvés au terme de la procédure d'inscription sur la liste d'utilisation d'urgence de l'OMS.

Lorsqu'un État membre applique de telles restrictions, les États membres, réunis au sein du Conseil de manière coordonnée et en étroite coopération avec la Commission, devraient réexaminer la situation de manière coordonnée. Ces restrictions devraient être réexaminées au moins toutes les deux semaines, compte tenu de l'évolution de la situation épidémiologique.»

(c) l'ancien troisième alinéa devient le nouveau cinquième alinéa et est supprimé.

5. Les quatrième et cinquième alinéas du point 7 deviennent les premier et deuxième alinéas d'un nouveau point 7 *bis*.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président