

Rapport spécial

## Libre circulation dans l'UE pendant la pandémie de COVID-19

Peu de vérifications des contrôles aux frontières intérieures et absence de coordination des actions des États membres



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# Table des matières

	Points
<b>Synthèse</b>	I - X
<b>Introduction</b>	01 - 19
Libre circulation des personnes: un acquis majeur de l'UE	01 - 04
L'espace Schengen	05 - 09
Contrôles aux frontières intérieures visant à faire respecter les restrictions de voyage liées à la COVID-19	10 - 13
Action menée par l'UE durant la pandémie de COVID-19	14 - 17
Défis et perspectives d'avenir du mécanisme Schengen	18 - 19
<b>Étendue et approche de l'audit</b>	20 - 24
<b>Observations</b>	25 - 75
La supervision des actions des États membres par la Commission a été limitée et le cadre légal l'a rendue difficile	25 - 50
La Commission n'a pas convenablement vérifié les contrôles réintroduits aux frontières intérieures	26 - 45
La Commission supervise les restrictions de voyage, mais les limites du cadre juridique ont rendu son action plus difficile	46 - 50
Malgré les efforts de la Commission et de l'ECDC, les actions des États membres n'étaient généralement pas coordonnées	51 - 75
La Commission et l'ECDC ont publié des orientations pertinentes en temps utile pour faciliter la coordination au niveau de l'UE	53 - 68
Les États membres n'ont pas coordonné leurs approches en matière de contrôles aux frontières et de restrictions de voyage	69 - 75
<b>Conclusions et recommandations</b>	76 - 86
<b>Annexes</b>	
Annexe I – Échantillon de 10 notifications de réintroduction de contrôles aux frontières intérieures émises par les États membres entre 2015 et 2019	

## **Annexe II – Documents d'orientation pertinents publiés par la Commission jusqu'en juin 2021**

### **Sigles, acronymes et abréviations**

### **Glossaire**

### **Réponses de la Commission**

### **Réponses du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC)**

### **Calendrier**

### **Équipe d'audit**

## Synthèse

I Le droit pour les citoyens de l'Union européenne de circuler librement sur le territoire de ses États membres est l'une des quatre libertés fondamentales de l'UE. En outre, la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen a permis la création d'une zone de voyage sans frontières qui facilite encore davantage la circulation des personnes.

II Depuis 2020, les États membres ont mis en place des contrôles aux frontières intérieures principalement pour faire respecter les restrictions à la libre circulation imposées en raison de la pandémie de COVID-19. Le règlement Schengen dispose que les contrôles aux frontières intérieures doivent être proportionnés et constituer une mesure de dernier recours. En l'occurrence, il incombe à la Commission de veiller au respect de la législation de l'UE.

III Notre audit visait à déterminer si la Commission a pris des mesures efficaces pour protéger le droit des personnes à la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19. Il a notamment porté sur les contrôles aux frontières Schengen, les restrictions de voyage correspondantes et les efforts de coordination au niveau de l'UE. Nous nous sommes intéressés à la période allant jusqu'à la fin juin 2021 et attendons de notre audit qu'il alimente le débat autour du réexamen du système Schengen, y compris la révision du code frontières Schengen.

IV Nous estimons en conclusion que la Commission a surveillé les restrictions à la libre circulation imposées par les États membres, mais que les limites du cadre juridique ont rendu son rôle de supervision plus difficile. Par ailleurs, la Commission n'a pas procédé à des vérifications en bonne et due forme pour s'assurer que les contrôles aux frontières intérieures étaient conformes à la législation Schengen. Nous avons constaté que les notifications de contrôles aux frontières intérieures envoyées par les États membres n'étaient pas accompagnées d'éléments probants suffisants attestant que les contrôles constituaient une mesure de dernier recours et qu'ils étaient proportionnés et limités dans le temps. Les États membres n'ont pas toujours notifié les nouveaux contrôles aux frontières à la Commission ni remis à celle-ci les rapports ex post obligatoires évaluant, entre autres, l'efficacité et le caractère proportionné des contrôles mis en place aux frontières intérieures. Les rapports qui lui ont été remis ne contenaient pas suffisamment d'informations sur ces aspects importants.

**V** La non-communication d'informations essentielles de la part des États membres a empêché la Commission d'évaluer rigoureusement la conformité des mesures de contrôle aux frontières intérieures à la législation Schengen. Or, depuis le début de la pandémie de COVID-19, la Commission n'a ni réclamé des informations supplémentaires aux États membres ni émis d'avis sur ces contrôles.

**VI** Ceux-ci ont souvent été mis en place pour faire respecter diverses restrictions de voyage liées à la COVID-19. La Commission est chargée de contrôler si ces restrictions sont conformes au principe de libre circulation, mais les limites du cadre juridique ont rendu plus difficile son action dans ce domaine. S'ils en avaient l'obligation pour ce qui est des contrôles aux frontières intérieures, les États membres n'étaient pas tenus d'informer la Commission au sujet des restrictions de voyage. De plus, la procédure d'infraction, seul outil dont dispose la Commission pour faire respecter le droit à la libre circulation, n'est pas adaptée aux situations telles que la pandémie de COVID-19.

**VII** La Commission et le Centre européen de prévention de contrôle des maladies (ECDC) ont publié des orientations en temps utile pour faciliter la coordination des contrôles aux frontières intérieures et des restrictions de voyage. Les orientations relatives aux contrôles aux frontières intérieures ne fournissaient toutefois pas d'informations pratiques, indiquant par exemple comment les États membres étaient censés démontrer le respect des principes de proportionnalité et de non-discrimination, ni de bonnes pratiques en matière de gestion des frontières intérieures durant la pandémie de COVID-19. L'ECDC n'évalue pas l'utilité et l'impact de ses orientations de manière exhaustive, dès lors qu'il n'est pas légalement tenu de le faire.

**VIII** La Commission a lancé des initiatives importantes pour coordonner les mesures ayant une incidence sur la liberté de circulation. Elle a également mis en place le portail «Re-open EU» afin de réunir les principales informations concernant les restrictions de voyage pour les citoyens. Cependant, les pratiques des États membres indiquent que même un an après le début de la pandémie, les réponses n'étaient, la plupart du temps, toujours pas coordonnées et qu'elles n'étaient parfois pas conformes aux orientations de la Commission et aux recommandations du Conseil.

**IX** Sur la base de nos conclusions, nous recommandons à la Commission:

- de soumettre les contrôles aux frontières intérieures à des vérifications strictes;
- de rationaliser la collecte de données sur les restrictions de voyage;
- de fournir des orientations plus exploitables sur la réalisation des contrôles aux frontières intérieures.

**X** Nous recommandons en outre à l'ECDC de mieux contrôler dans quelle mesure ses orientations sont mises en œuvre.

# Introduction

## Libre circulation des personnes: un acquis majeur de l'UE

**01** La libre circulation des personnes désigne le droit pour les citoyens de l'Union européenne (UE) et les ressortissants de pays tiers en séjour régulier de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres de l'UE. Au cœur du projet européen depuis sa création, elle constitue l'une des quatre libertés fondamentales garanties par l'UE (avec la libre circulation des marchandises, celle des services et celle des capitaux). Le traité sur l'Union européenne<sup>1</sup> (TUE) dispose en effet que celle-ci «offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes [...]». La liberté de circulation est en outre consacrée dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>2</sup> (TFUE) et par la directive sur la libre circulation<sup>3</sup>.

**02** Les citoyens européens considèrent la liberté de circulation comme l'un des acquis majeurs de l'intégration européenne. «La liberté de voyager, d'étudier et de travailler partout dans l'UE» est l'aspect le plus fréquemment associé à l'Union européenne par les citoyens de l'ensemble des 27 États membres de l'UE, devant l'euro et la paix<sup>4</sup>.

**03** À l'instar des autres droits fondamentaux, le droit pour les citoyens de l'UE de circuler librement n'est pas absolu. Le droit de l'Union permet de restreindre la liberté de circulation des citoyens pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique<sup>5</sup>. Ces restrictions doivent s'appliquer conformément aux principes généraux du droit de l'Union, en particulier la proportionnalité et la non-discrimination.

---

<sup>1</sup> Article 3, paragraphe 2, du TUE.

<sup>2</sup> Article 20, paragraphe 2, point a), et article 21, paragraphe 1, du TFUE.

<sup>3</sup> 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 (directive sur la libre circulation).

<sup>4</sup> Eurobaromètre 95, printemps 2021.

<sup>5</sup> Articles 27 et 29, de la directive 2004/38/CE.

**04** La libre circulation des personnes au sein de l'UE est à distinguer de la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen, qui a donné lieu à la création d'une zone de voyage sans frontières. Cette dernière permet aux citoyens de circuler librement au sein de l'espace Schengen sans être soumis à des contrôles aux frontières intérieures. Les citoyens de l'UE jouissent de la libre circulation partout dans l'UE, y compris à destination et en provenance d'États membres qui n'ont pas (encore) aboli les contrôles aux frontières intérieures. Si ces contrôles ne limitent pas en soi le droit de circuler librement, dans la pratique, leur suppression facilite la circulation des personnes.

## L'espace Schengen

**05** La liberté de voyager au sein de l'espace sans frontières est régie par l'accord de Schengen et sa convention d'application<sup>6</sup>, ainsi que par le code frontières Schengen<sup>7</sup>, l'objectif étant d'éliminer les contrôles physiques aux frontières entre les pays signataires de cet accord (ci-après les «frontières intérieures»). À l'heure actuelle, 22 États membres de l'UE, ainsi que l'Islande, la Norvège, le Liechtenstein et la Suisse, composent l'espace Schengen. Certains États membres de l'Union n'en font donc pas partie: l'Irlande a choisi de ne pas s'y joindre, tandis que la Bulgarie, la Croatie, Chypre et la Roumanie ont posé leur candidature pour en faire partie.

**06** Bien qu'elle vise principalement à supprimer les frontières intérieures, la législation Schengen permet la réintroduction temporaire des contrôles à ces frontières dans les principaux cas suivants et dans le plein respect des principes généraux du droit de l'Union, en particulier la proportionnalité et la non-discrimination:

---

<sup>6</sup> Accord entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (JO L 239 du 22.9.2000, p. 13-18) et Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (JO L 239 du 22.9.2000, p. 19-62).

<sup>7</sup> 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).



- o une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre<sup>8</sup>;
- o une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre en raison d'événements imprévus et exigeant une action immédiate<sup>9</sup>.

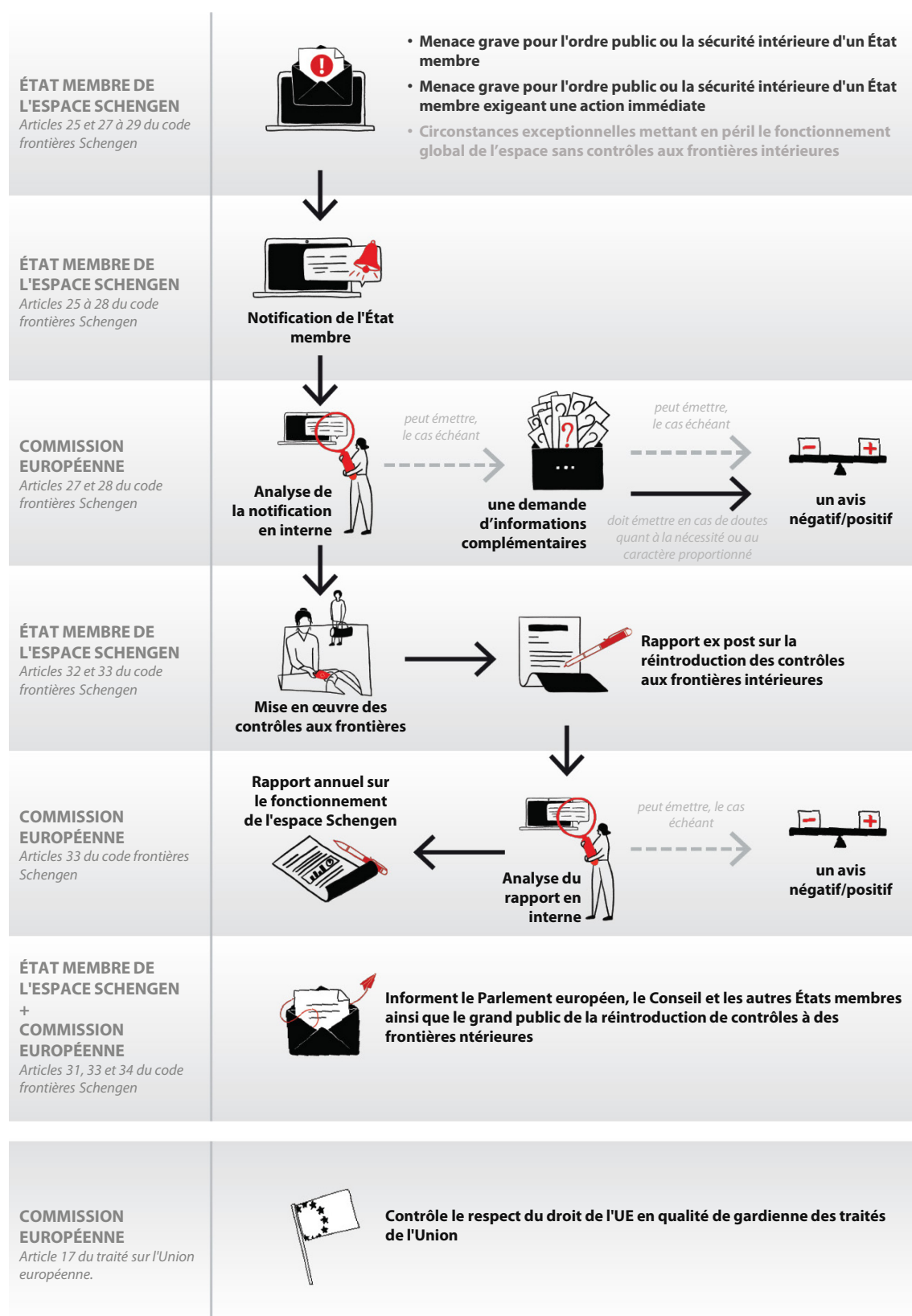
**07** Le processus de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures dans l'espace Schengen est décrit à la *figure 1*. Le rôle et les missions de la Commission y sont mis en évidence, ainsi que les obligations des États membres.

---

<sup>8</sup> Articles 25 et 27 du code frontières Schengen.

<sup>9</sup> Article 28 du code frontières Schengen.

**Figure 1 – Procédure standard de réintroduction de contrôles aux frontières intérieures**



\* procédure spécifique non décrite dans cette figure

Source: Cour des comptes européenne.

**08** En outre, dans des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôles aux frontières intérieures du fait de manquements graves persistants liés aux contrôles aux frontières extérieures, la Commission peut proposer une recommandation<sup>10</sup> à adopter par le Conseil afin de réintroduire en dernier recours des contrôles aux frontières intérieures. Ces contrôles peuvent être mis en place pour une période de six mois maximum, qui peut être prolongée par périodes supplémentaires de six mois pour une durée totale n'excédant pas deux ans. Ce mécanisme a été appliqué en 2016 lorsque le Conseil a recommandé la réintroduction des frontières intérieures au Danemark, en Allemagne, en Autriche et en Suède en raison de la crise migratoire et de menaces pour la sécurité<sup>11</sup>.

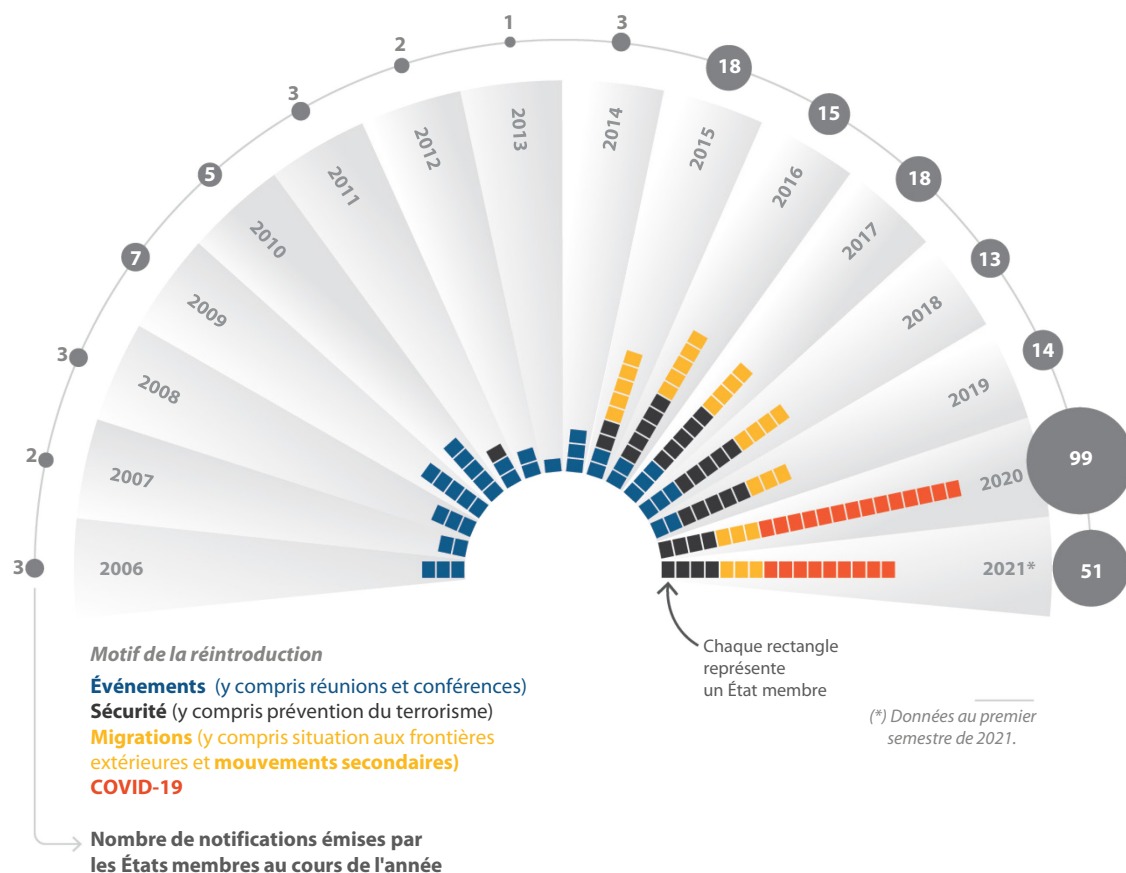
**09** Les premières décisions de réintroduction de contrôles aux frontières intérieures ont été prises en lien avec des événements clairement identifiables de courte durée, notamment des compétitions sportives et des réunions politiques (telles que le championnat d'Europe de football de 2008 en Autriche et le Sommet de l'OTAN de 2009 en France). Depuis 2015, plusieurs États membres ont réintroduit des contrôles aux frontières intérieures en riposte à des menaces perçues liées aux migrations (principalement du fait de faiblesses aux frontières extérieures de l'espace Schengen et des mouvements secondaires de migrants en situation irrégulière du pays dans lequel ils sont arrivés en premier vers leur pays de destination) ou à des menaces pour la sécurité (principalement le terrorisme). Depuis mars 2020, la plupart des contrôles aux frontières intérieures ont été réintroduits en réponse à la pandémie de la COVID-19. La *figure 2* donne un aperçu historique de la situation en la matière.

---

<sup>10</sup> Article 29 du code frontières Schengen.

<sup>11</sup> Décision d'exécution (UE) 2016/894 du Conseil du 12 mai 2016 arrêtant une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen.

**Figure 2 – Réintroduction de contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen par des États membres de l'UE entre 2006 et 2021**



**NB:** Certains États membres ont réintroduit des contrôles aux frontières pour plusieurs raisons au cours d'une même année.

**Source:** Cour des comptes européenne, sur la base des notifications des États membres publiées sur le [site internet de la Commission](#).

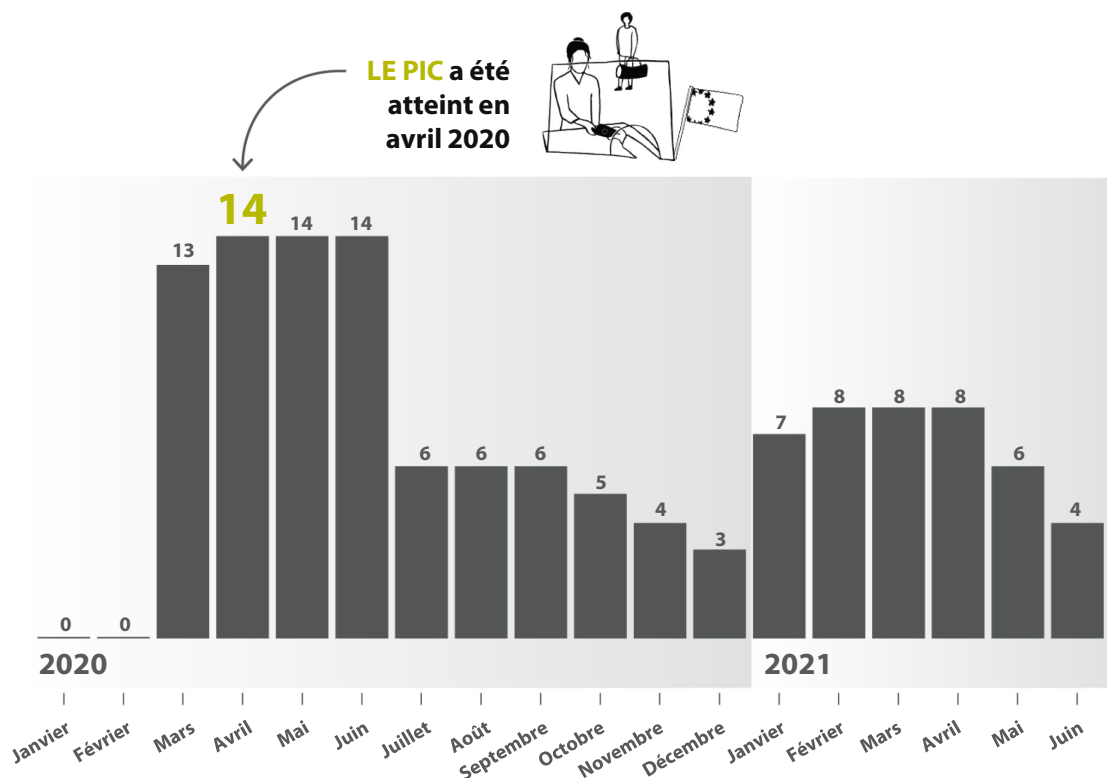
## Contrôles aux frontières intérieures visant à faire respecter les restrictions de voyage liées à la COVID-19

**10** Durant la pandémie de COVID-19, les États membres ont pris des mesures restreignant la liberté de circulation au sein de l'UE afin de limiter la propagation du virus. Depuis mars 2020, les réponses des États membres à la pandémie ont pris différentes formes (souvent combinées), dont:

- des restrictions concernant les voyages transfrontaliers, telles que l'obligation de quarantaine ou la nécessité de présenter un test négatif de dépistage de la COVID-19;
- une interdiction des voyages non essentiels.



**Figure 4 – Nombre d'États membres ayant mis en place des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen en lien avec la pandémie de COVID-19 entre mars 2020 et juin 2021**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des notifications des États membres publiées sur le [site internet de la Commission](#).

## Action menée par l'UE durant la pandémie de COVID-19

**14** La protection de la santé humaine relève de la compétence des États membres. Ainsi, toute décision de mettre en place des restrictions et de les faire appliquer au moyen de contrôles aux frontières revient aux gouvernements nationaux. La Commission reste cependant chargée de vérifier si ces restrictions sont conformes à la législation de l'UE relative à la libre circulation.

**15** Par ailleurs, elle doit encourager la coopération entre les États membres, tout en promouvant l'intérêt général de l'Union. Les États membres doivent se concerter avec la Commission et adopter des politiques et des programmes coordonnés en matière de santé<sup>12</sup>. Pour les y aider et favoriser la coordination entre leurs différentes pratiques, la Commission a pris une série d'initiatives prenant la forme d'orientations, de communications et de propositions de recommandations du Conseil de l'UE.

**16** Elle a également mis au point des outils visant à faciliter la libre circulation des personnes en toute sécurité et à rendre les restrictions de voyage liées à la COVID-19 plus transparentes et plus prévisibles pour les citoyens. Par exemple, la plateforme «Re-open EU»<sup>13</sup>, mise en place par le Centre commun de recherche, est un outil regroupant toutes les informations essentielles concernant les frontières, les moyens de transport disponibles, les restrictions de voyage et les mesures de santé publique et de sécurité au sein de l'UE. Pour promouvoir une approche plus coordonnée des restrictions de voyage entre les États membres, la Commission a proposé le certificat COVID numérique de l'UE<sup>14</sup>, qu'elle a ensuite élaboré conjointement avec eux. Le certificat COVID numérique de l'UE est un cadre de référence pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement; il a pour but de faciliter la libre circulation pendant la pandémie. La Commission a également mis en place des plateformes d'interopérabilité pour faciliter le traçage des contacts à l'échelle de l'UE à l'aide de formulaires de localisation des passagers et d'applications pour smartphone.

**17** L'action de la Commission est complétée par celle du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC), une agence de l'UE indépendante (c'est-à-dire non contrôlée directement par la Commission) dont la mission est de renforcer la protection contre les maladies infectieuses dans l'Union. L'ECDC est actif dans de très nombreux domaines, dont la surveillance, le renseignement sur les épidémies et les avis scientifiques.

---

<sup>12</sup> Article 17 du TUE et article 168 du TFUE.

<sup>13</sup> <https://reopen.europa.eu/fr>

<sup>14</sup> Règlement (EU) 2021/953 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.

## Défis et perspectives d'avenir du mécanisme Schengen

**18** Bien que l'espace Schengen n'ait jamais connu de situation telle que la pandémie de COVID-19, la zone de voyage sans frontières est remise en question depuis 2015, par la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures. La pandémie est venue s'ajouter aux causes de tensions préexistantes, à savoir la crise migratoire et les menaces terroristes, avec le risque que «les contrôles temporaires aux frontières intérieures ne deviennent semi-permanents à moyen terme»<sup>15</sup>.

**19** Pour remédier à cette situation, la Commission a publié une stratégie Schengen en juin 2021<sup>16</sup>. Parmi les actions clés relatives à l'espace Schengen sans contrôles aux frontières intérieures, la stratégie prévoit: i) des dialogues politiques et techniques avec les États membres qui ont réintroduit durablement des contrôles aux frontières intérieures, ii) une proposition de règlement modifiant le code frontières Schengen et iii) la codification des lignes directrices et des recommandations adoptées dans le contexte de la COVID-19. La Commission a publié sa proposition de modification du code frontières Schengen<sup>17</sup> en décembre 2021.

---

<sup>15</sup> Résolution du Parlement européen du 19 juin 2020 sur la situation de l'espace Schengen au temps de la pandémie de COVID-19 (2020/2640(RSP)), point 12.

<sup>16</sup> Stratégie pour un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient, COM(2021) 277 final.

<sup>17</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, COM(2021) 891 final.



## Étendue et approche de l'audit

**20** Notre audit visait à déterminer si la Commission a pris des mesures efficaces pour protéger le droit des personnes à la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19. Pour répondre à cette question d'audit principale, nous nous sommes posé les deux sous-questions ci-après.

- 1) La Commission a-t-elle vérifié efficacement les contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen et les restrictions de voyage?
- 2) La Commission a-t-elle facilité une action coordonnée des États membres pour atténuer l'incidence des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen et des restrictions de voyage?

**21** Ces dernières années, nous avons publié des rapports d'audit sur le volet «frontières extérieures» de la stratégie Schengen, sur les points d'accès pour les migrants en Grèce et en Italie<sup>18</sup>, sur la gestion des migrations (y compris les procédures d'asile et de relocalisation)<sup>19</sup>, sur les systèmes d'information<sup>20</sup>, sur les opérations de Frontex<sup>21</sup>, sur la politique de retour et de réadmission<sup>22</sup> et sur le soutien d'Europol à la lutte contre le trafic de migrants<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> Rapport spécial n° 06/2017 – «Réponse de l'UE à la crise des réfugiés: l'approche dite "des points d'accès"».

<sup>19</sup> Rapport spécial n° 24/2019 – «Asile, relocalisation et retour des migrants: il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats».

<sup>20</sup> Rapport spécial n° 20/2019 – «Systèmes d'information de l'UE utilisés dans le cadre du contrôle aux frontières – Un outil solide, mais trop peu axé sur l'exhaustivité et la disponibilité en temps opportun des données».

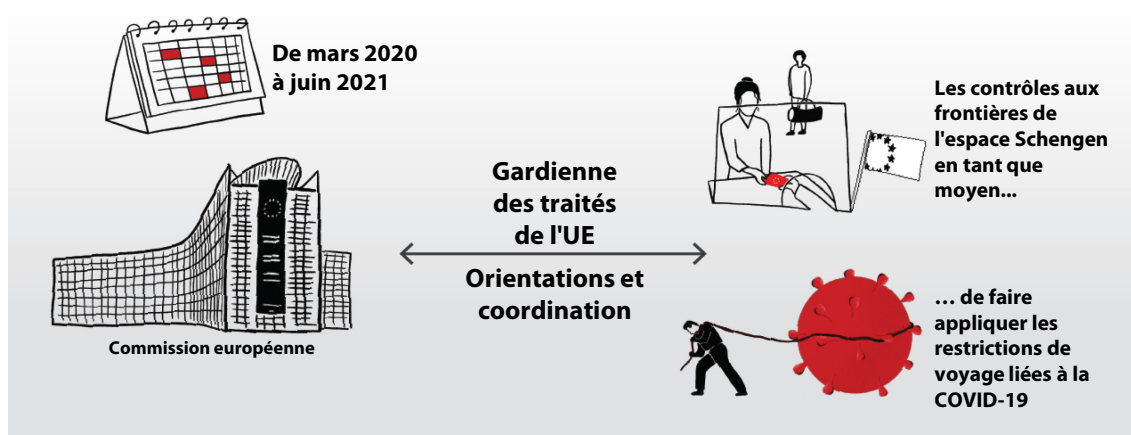
<sup>21</sup> Rapport spécial n° 08/2021 – «Soutien de Frontex à la gestion des frontières extérieures: pas assez efficace jusqu'ici».

<sup>22</sup> Rapport spécial n° 17/2021 – «Coopération de l'UE avec les pays tiers en matière de réadmission: des actions pertinentes, mais peu de résultats».

<sup>23</sup> Rapport spécial n° 19/2021 – «Europol et la lutte contre le trafic de migrants: un partenaire apprécié, malgré un bémol dans l'utilisation des sources d'information et la mesure des résultats».

**22** Notre audit a cette fois porté sur le volet «frontières intérieures» de la stratégie Schengen. Nous nous sommes plus particulièrement penchés sur les vérifications de la Commission relatives aux contrôles aux frontières intérieures et aux restrictions de voyage mis en place par les États membres, ainsi que sur les actions qu'elle a entreprises au début de la pandémie pour faciliter une action coordonnée. Nous attendons de notre audit qu'il alimente le débat autour du réexamen du système Schengen, y compris la révision du code frontières Schengen. Notre audit couvre la période allant de mars 2020 à juin 2021 (voir [figure 5](#))

**Figure 5 – Thème de l'audit**



Source: Cour des comptes européenne.

**23** L'audit a consisté en des examens documentaires, des questionnaires écrits et des entretiens avec les parties prenantes concernées, telles que la Commission, l'ECDC et le Centre commun de recherche. Nous avons procédé à un contrôle documentaire et à une analyse:

- de la législation de l'UE applicable, y compris la directive sur la libre circulation et le code frontières Schengen, afin de recenser les principales exigences réglementaires et les responsabilités des différentes parties prenantes;
- des 150 notifications des États membres de l'UE relatives aux contrôles réintroduits aux frontières intérieures entre mars 2020 et juin 2021, et des rapports ex post correspondants soumis par les États membres, lorsqu'ils étaient disponibles;

- o d'un échantillon de 10 notifications de réintroduction de contrôles aux frontières intérieures émises par les États membres entre 2015 et 2019, ainsi que de la documentation interne correspondante de la Commission. Nous avons analysé ces notifications afin de comparer la manière dont la Commission a vérifié les notifications de contrôles aux frontières intérieures avant et après le début de la pandémie de COVID-19;
- o de documents internes de la Commission, y compris 33 rapports de réunion du groupe d'information sur le coronavirus (voir point 69), et du suivi qu'elle a assuré tant de la réintroduction temporaire de contrôles aux frontières intérieures que des restrictions de voyage.

Nous avons en outre rencontré des représentants de six représentations nationales auprès de l'UE, sélectionnées de sorte à assurer une couverture géographique équilibrée (Belgique, Danemark, Allemagne, Lituanie, Portugal et Slovaquie).

**24** L'audit a été centré sur le point de vue des citoyens européens voyageant dans l'UE. Il ne porte pas sur les droits spécifiques des ressortissants de pays tiers, y compris le droit de demander une protection internationale ou l'asile dans l'UE. Par ailleurs, l'audit n'a pas couvert les pays de l'espace Schengen non-membres de l'UE (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse).

## Observations

### La supervision des actions des États membres par la Commission a été limitée et le cadre légal l'a rendue difficile

**25** Dans les points ci-après, nous examinons:

- a) si la Commission a dûment vérifié les contrôles aux frontières intérieures temporairement réintroduits par les États membres pendant la pandémie de COVID-19. Cela concerne non seulement les contrôles aux frontières réintroduits du fait de la pandémie, mais aussi ceux qui l'ont été auparavant en raison de la crise migratoire et des menaces pour la sécurité et qui ont continué pendant la pandémie. Nous avons en outre cherché à déterminer si la Commission avait pleinement exploité les possibilités offertes par le cadre légal pour veiller au respect de la législation de l'UE par les États membres;
- b) si la Commission a évalué systématiquement et rapidement la conformité des restrictions de voyage imposées par les États avec la législation de l'Union applicable en la matière. Par ailleurs, nous avons vérifié si la Commission avait pris des mesures en réponse aux cas potentiels de non-conformité décelés durant la période couverte par l'audit.

### La Commission n'a pas convenablement vérifié les contrôles réintroduits aux frontières intérieures

**26** Les dispositions légales relatives à Schengen définissent des raisons bien précises, des durées maximales et des règles de procédure pour la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures. Il incombe aux États membres de démontrer qu'il n'existe pas de meilleure solution que la réintroduction de contrôles aux frontières, et que celle-ci se justifie en ce qu'elle constitue une mesure de dernier recours. Lorsqu'ils y recourent, les États membres sont tenus d'en informer la Commission. Les notifications doivent être envoyées en temps utile et contenir toutes les informations nécessaires aux évaluations de la Commission.

**27** Si la notification d'un État membre ne comprend pas suffisamment d'informations, la Commission doit lui demander des précisions. Si elle a des doutes quant au respect du droit de l'Union, la Commission peut publier un avis afin d'exprimer publiquement sa position sur les contrôles aux frontières intérieures

concernés. En outre, si elle doute du caractère proportionné et de la nécessité de la mesure, «elle émet un avis en ce sens» (voir points 06 à 08 et *figure 1*).

### **Contrôles aux frontières réintroduits avant la pandémie**

**28** Le Conseil a recommandé au Danemark, à l'Allemagne, à l'Autriche et à la Suède<sup>24</sup>, qui avaient été particulièrement touchés par la crise migratoire et les menaces pour la sécurité, de maintenir des contrôles aux frontières, proportionnés et temporaires (pendant une durée maximale de six mois). Cette recommandation a été réitérée à trois reprises (en novembre 2016<sup>25</sup> et en février et mai 2017), pour finalement couvrir une période allant jusqu'en novembre 2017.

**29** Nous avons examiné un échantillon de notifications de contrôles aux frontières intérieures faites entre 2015 et 2019, afin de comparer la manière dont la Commission vérifiait ces contrôles avant et après le début de la pandémie de COVID-19 (voir *annexe I*). Nous avons constaté que sur les 10 notifications analysées, quatre (celles émises après novembre 2017) ne contenaient pas suffisamment d'informations pour que la Commission puisse vérifier le caractère proportionné des contrôles aux frontières concernés. Il y manquait notamment la justification du fait qu'il s'agissait d'une mesure de dernier recours et qu'il n'y avait pas d'alternative. La Commission a demandé des informations complémentaires aux États membres dans ces quatre cas, mais les réponses qu'elle a reçues étaient toujours insuffisantes pour qu'une évaluation rigoureuse soit possible.

**30** Depuis 2020, le contenu des notifications des États membres liées aux migrations ou à des menaces pour la sécurité continue d'être insuffisant pour permettre à la Commission d'évaluer le caractère proportionné des contrôles aux frontières (voir points 37 et 38). Toutefois, compte tenu du nombre considérable de notifications liées à la COVID-19, la Commission a cessé de demander des informations complémentaires.

---

<sup>24</sup> Décision d'exécution (UE) 2016/894 du Conseil du 12 mai 2016 arrêtant une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen.

<sup>25</sup> Décision d'exécution (UE) 2016/1989 du Conseil du 11 novembre 2016, décision d'exécution (UE) 2017/246 du Conseil du 7 février 2017 et décision d'exécution (UE) 2017/818 du Conseil du 11 mai 2017.

**31** Selon le code frontières Schengen, les contrôles aux frontières intérieures peuvent être réintroduits pour une période maximale de deux ans. Cinq États membres (Danemark, Allemagne, France, Autriche et Suède) ont dépassé cette durée en changeant de fondement juridique tous les deux ans, ou en faisant valoir qu'ils notifiaient de nouveaux contrôles (plutôt que la prolongation de contrôles existants). Malgré cela, la Commission n'a émis qu'un seul avis favorable sur le caractère proportionné et la nécessité des contrôles aux frontières intérieures, à savoir conjointement pour l'Allemagne et l'Autriche en octobre 2015<sup>26</sup>.

**32** Tous les États membres sont tenus de faire rapport au Parlement européen, au Conseil et à la Commission sur la mise en œuvre des contrôles aux frontières dans un délai de quatre semaines à compter de leur levée<sup>27</sup>. Or les cinq États membres mentionnés au point **31** qui ont réintroduit des contrôles aux frontières à long terme n'ont toujours pas présenté de rapport ex post, six ans après le retour aux contrôles. La Commission n'a rien fait pour obtenir des informations sur leur mise en œuvre.

**33** La Commission estime que la portée et la durée des contrôles aux frontières intérieures à long terme ne sont ni proportionnées ni nécessaires<sup>28</sup>. Elle a pour mission et obligation de contrôler le respect du droit de l'Union, et d'agir en cas de soupçon de non-conformité (voir point **14**). Elle peut engager des procédures d'infraction, mais elle ne l'a pas encore fait, malgré ses doutes sur la conformité des contrôles aux frontières avec le droit de l'Union.

**34** Au lieu de cela, la Commission a opté pour des mesures non contraignantes, à savoir le dialogue avec les États membres et la coordination, mais manifestement sans résultats, puisque les contrôles aux frontières réintroduits il y a plus de six ans sont toujours en place. Dans la stratégie sur l'avenir de Schengen adoptée en juin 2021, la Commission a fait part de son intention de recourir aux moyens juridiques dont elle dispose dans les cas où les États prolongeraient de manière disproportionnée les contrôles aux frontières intérieures.

---

<sup>26</sup> L'avis de la Commission du 23 octobre 2015 (C(2015) 7100 final).

<sup>27</sup> Article 33 du code frontières Schengen.

<sup>28</sup> Analyse d'impact accompagnant le document intitulé «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes», SWD(2021) 462 final.

## Contrôles aux frontières liés à la pandémie de COVID-19

**35** Selon le code frontières Schengen, une menace pour la santé publique ne constitue pas précisément un motif valable pour réintroduire des contrôles aux frontières intérieures; cependant, avec la pandémie de COVID-19, la Commission a bien voulu considérer qu'une telle menace pouvait mettre en péril l'ordre public, ce qui a permis aux États membres de réintroduire ce type de contrôles. Le cas échéant, l'État membre doit satisfaire à une exigence stricte, à savoir que les contrôles aux frontières intérieures doivent non seulement constituer une mesure de dernier recours, mais également être proportionnés et limités dans le temps.

**36** Les contrôles aux frontières peuvent servir à vérifier le caractère essentiel des voyages, ainsi qu'au dépistage et à l'enregistrement en vue d'une quarantaine (mais pas à faire appliquer la quarantaine). Ils peuvent toutefois aussi être remplacés par d'autres vérifications (par exemple de la température corporelle) effectuées par la police<sup>29</sup> ou par les autorités sanitaires<sup>30</sup> pour freiner la propagation du virus.

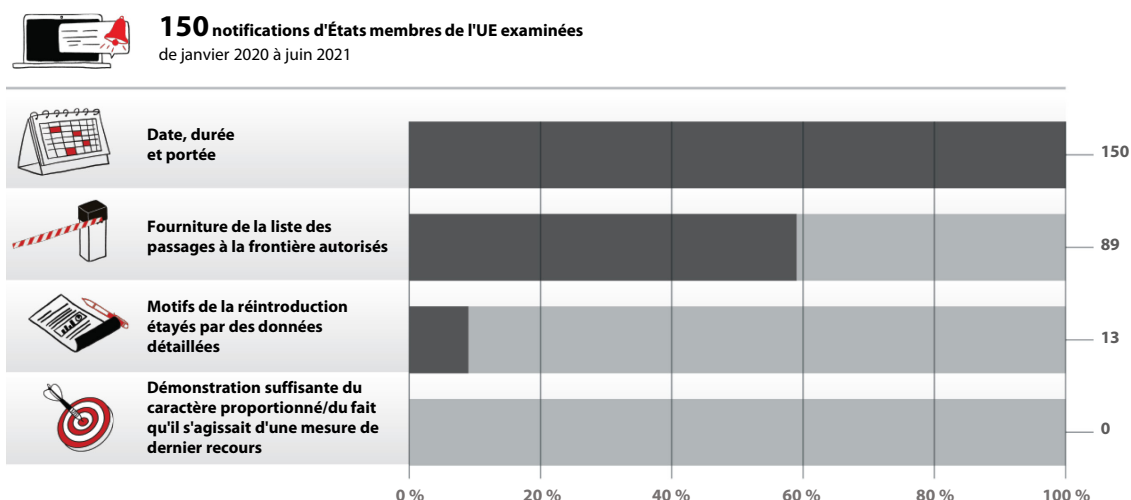
**37** Nous avons examiné l'ensemble des 150 notifications de contrôles aux frontières intérieures que les États membres ont adressées à la Commission entre mars 2020 et juin 2021, dont 135 avaient trait exclusivement à la COVID-19, six, à cette dernière ainsi qu'aux migrations ou à la sécurité, et les neuf autres, aux migrations et/ou à la sécurité (voir point 30). Notre examen montre que toutes les notifications précisaient les dates d'introduction, la durée et la portée des contrôles aux frontières. Toutefois, elles ne contenaient pas suffisamment d'éléments probants (étayés par des données statistiques complètes et une analyse comparative des différentes solutions de substitution aux contrôles aux frontières) pour démontrer que ceux-ci constituaient effectivement une mesure de dernier recours. En outre, la liste des passages autorisés à la frontière auxquels les contrôles s'appliquaient y faisait souvent défaut. Pour plus de précisions, voir *figure 6*.

---

<sup>29</sup> Recommandation (UE) 2017/820 de la Commission du 12 mai 2017 relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen, C(2017) 3349 final.

<sup>30</sup> Point 20 des lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels, C(2020) 1753 final du 16 mars 2020.

**Figure 6 – Examen des notifications soumises par les États membres de l'UE**



Source: Cour des comptes européenne.

**38** Notre examen fait apparaître les mêmes problèmes que pour les notifications liées à la crise migratoire et aux menaces pour la sécurité qui ont été adressées à la Commission avant la pandémie de COVID-19 (voir point 29). Même si les informations fournies par les États membres étaient insuffisantes, la Commission n'a ni demandé de précisions ni émis d'avis depuis le début de la pandémie de COVID-19, alors que l'article 27 du code frontières Schengen l'exige. Nous concluons que le fait que les États membres n'ont pas fourni certaines informations essentielles a limité la capacité de la Commission à soumettre les différentes mesures de contrôle aux frontières à une analyse juridique rigoureuse.

**39** La Commission n'a de surcroît mis en place aucun système de surveillance solide pour détecter les cas de contrôles aux frontières non notifiés par les États membres. Lors de l'audit, la Commission a déclaré qu'elle n'avait pas connaissance de tels cas. Or l'**encadré 1** ci-après montre deux exemples que nous avons été en mesure de mettre au jour.



## Encadré 1

### Exemples de contrôles aux frontières liés à la COVID-19 non notifiés à la Commission

À l'été 2020 et au printemps 2021, la Slovénie a réintroduit des contrôles en lien avec la COVID-19 à toutes ses frontières. Effectués par la police des frontières, ils ont principalement servi à garantir l'enregistrement en vue de la quarantaine obligatoire ou à vérifier les attestations de test PCR négatif. Ces contrôles n'ont pas été notifiés à la Commission.

Au printemps et à l'été 2021, la Slovaquie a réintroduit des contrôles à ses frontières. Ils ont consisté à vérifier dans un premier temps l'enregistrement en vue de la quarantaine obligatoire, puis les certificats COVID-19. La Slovaquie a bien notifié des contrôles aux frontières à la Commission en 2020, mais pas en 2021.

Dans les deux cas, ayant omis toute notification formelle, les États membres n'ont pas fait rapport sur la mise en œuvre de leurs contrôles aux frontières, ni démontré qu'ils étaient proportionnés ou nécessaires.

**40** La Commission n'a pas obtenu tous les rapports ex post qu'elle était censée recevoir dans un délai de quatre semaines à compter de la levée des contrôles aux frontières intérieures (voir également point [32](#)). Le [tableau 1](#) présente la liste des États membres qui n'ont pas présenté de rapports ex post sur les contrôles aux frontières intérieures liés à la COVID-19. La Commission n'a pas fourni d'éléments probants attestant qu'elle ait demandé aux États membres de lui adresser les notifications ou les rapports manquants.

**Table 1 – Liste des États membres qui, en septembre 2021, n'avaient toujours pas présenté de rapports ex post sur les contrôles aux frontières intérieures liés à la COVID-19**

État membre	Situation
Belgique	Ont présenté des rapports ex post relatifs aux contrôles aux frontières pour 2020, mais pas (encore) pour 2021.
Portugal	
Danemark	N'ont présenté aucun rapport ex post relatif aux contrôles aux frontières liés à la COVID-19, que ce soit pour 2020 ou pour 2021
Allemagne	
France	
Autriche	
Pologne	N'ont pas notifié de contrôles aux frontières en 2021. Nous supposons donc qu'aucun rapport ex post ne sera présenté.
Slovaquie	
Slovénie	N'a adressé aucune notification de contrôles aux frontières à la Commission en 2020 ou en 2021. Nous supposons donc qu'aucun rapport ex post ne sera présenté.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'examen des rapports ex post obtenus de la Commission.

**41** Notre examen des 12 rapports ex post reçus par la Commission pour la période de mars 2020 à juin 2021 montre que leur contenu varie considérablement, allant de déclarations générales à des statistiques détaillées, mais aussi que la plupart d'entre eux ne sont pas en tout point conformes aux exigences légales pour ce qui est de l'évaluation du caractère proportionné<sup>31</sup>. Dix de ces 12 rapports ne couvraient pas suffisamment cet aspect, ne l'abordant que très brièvement et en termes généraux (voir [encadré 2](#)). Seuls trois rapports évoquaient la possibilité de recourir à d'autres mesures, mais, là aussi, très succinctement.

<sup>31</sup> Article 33 du code frontières Schengen.

## Encadré 2

### Exemples de justification insuffisante du caractère proportionné dans les rapports ex post

Rapport n° 1 portant sur la période de mars à juin 2020 en Hongrie – Les mesures mises en place ont été efficaces, proportionnées et cruciales pour limiter la propagation de l'épidémie, puisque le nombre de cas en Hongrie a été contenu.

Rapport n° 2 portant sur la période de mars à juin 2020 au Portugal – Compte tenu de la situation épidémiologique mondiale, la réintroduction temporaire visait principalement à protéger la santé publique et à contenir la propagation du virus de la COVID-19. Dans ce contexte, la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures s'est limitée, sur les plans opérationnel et géographique, à la nécessité de garantir la protection de la santé publique et d'assurer la sécurité intérieure.

Rapport n° 3 portant sur la période de mars à juin 2020 en Espagne – Comme l'on pouvait s'y attendre, en raison de la nature même des objectifs de la réintroduction des contrôles, la libre circulation des personnes a été sérieusement impactée. Cependant, compte tenu des mesures adoptées sur le territoire espagnol, dans les autres États membres et dans les pays associés à l'espace Schengen, ainsi qu'aux autres frontières intérieures de ce dernier, la mesure peut être considérée comme proportionnée.

**42** Aucun des rapports ne décrivait les mesures mises en place pour garantir le respect du principe de non-discrimination, et notamment de l'égalité de traitement des citoyens européens, quelle que soit leur nationalité. Même si elle n'est pas explicitement requise par le code frontières Schengen, cette information est utile pour évaluer la légalité des contrôles aux frontières instaurés pour faire appliquer des restrictions de voyage fondées sur la nationalité ou sur le lieu de résidence (voir [encadré 3](#)).

### Encadré 3

#### **Exemple de contrôle aux frontières utilisé pour faire respecter une interdiction de voyager et incidence potentielle sur le respect du principe de non-discrimination**

À l'automne 2020, dans le cadre des contrôles mis en place à ses frontières nationales pour faire appliquer les restrictions de voyage, la Hongrie n'a pas appliqué les mêmes règles pour ses citoyens que pour les autres citoyens de l'Union, quelle que soit la situation sanitaire prévalant dans les autres États membres à l'époque.

À partir du 1<sup>er</sup> septembre 2020, la Hongrie a décidé de ne plus autoriser les ressortissants étrangers, citoyens de l'UE compris, à se rendre dans le pays. Seuls ont été exemptés les citoyens des pays du «groupe de Visegrad» (Tchéquie, Pologne et Slovaquie) en possession d'une attestation de test négatif à la COVID-19.

Le 1<sup>er</sup> octobre 2020, une quarantaine obligatoire a été instaurée à l'entrée sur le territoire, mais les citoyens hongrois et les membres de leur famille de retour en Hongrie en provenance de Tchéquie, de Pologne ou de Slovaquie étaient exemptés de quarantaine sur présentation d'un résultat de test négatif.

Par ailleurs, les citoyens tchèques, polonais et slovaques ayant réservé un séjour en Hongrie au mois d'octobre étaient exemptés de quarantaine s'ils présentaient un résultat de test PCR négatif à leur arrivée dans le pays.

**43** Enfin, pour ce qui est de la communication d'informations complètes sur l'application de Schengen (y compris la mise en place de contrôles aux frontières intérieures et l'avis de la Commission sur leur justification), la Commission n'a pas publié de rapport sur le fonctionnement de l'espace sans contrôles aux frontières intérieures depuis 2015<sup>32</sup>.

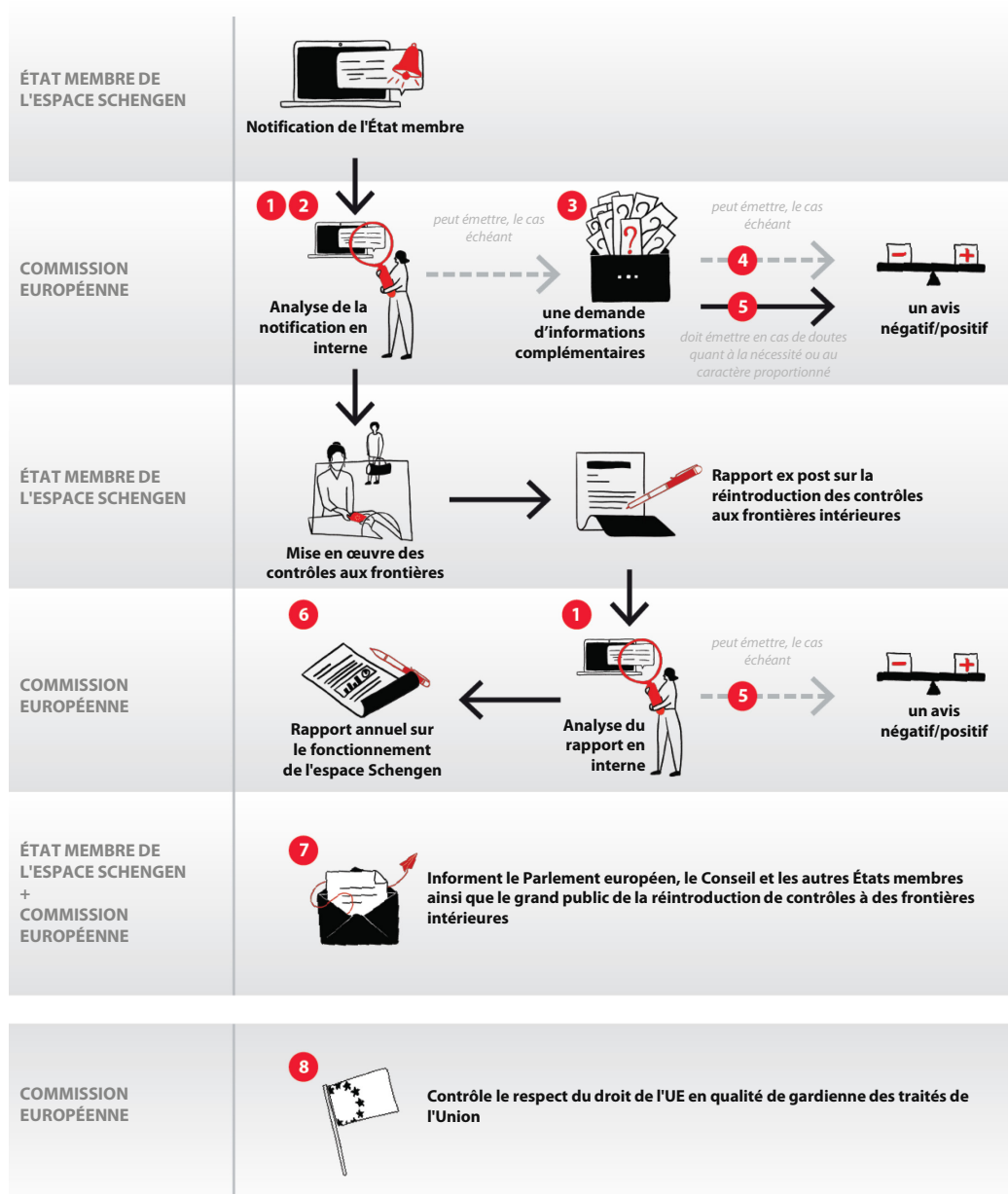
**44** Le Parlement européen a invité la Commission à contrôler comme il se doit l'application de l'acquis de Schengen, à faire usage de ses prérogatives en demandant des informations complémentaires aux États membres et à lui rendre compte de façon plus effective de la manière dont elle fait usage des prérogatives que les traités lui confèrent<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Comme l'exige l'article 33 du code frontières Schengen.

<sup>33</sup> Voir, par exemple, la [résolution du Parlement européen du 19 juin 2020 sur la situation de l'espace Schengen au temps de la pandémie de COVID-19 \(2020/2640\(RSP\)\)](#).

**45** La *figure 7* montre les faiblesses que nous avons relevées dans les vérifications de la Commission concernant les frontières intérieures de l'espace Schengen.

**Figure 7 – Faiblesses relevées en ce qui concerne la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures**



- 1** Informations insuffisantes pour permettre une analyse rigoureuse en interne (points 30, 32, 37, 38 et 40 à 42)
- 2** Pas de surveillance des contrôles aux frontières non notifiés à la Commission (point 39)
- 3** Aucune demande d'informations complémentaires (points 30, 32, 38 et 40)
- 4** Aucun avis émis depuis 2015 (points 31 et 38)

- 5** Pas d'avis émis en cas de doutes quant au caractère proportionné (points 31 et 33)
- 6** Aucun rapport annuel sur le fonctionnement de l'espace Schengen depuis 2016 (point 43)
- 7** Appel du Parlement européen à améliorer la communication d'informations (point 44)
- 8** Absence de mesures coercitives/procédures d'infraction (points 33 et 34)

Source: Cour des comptes européenne.

## La Commission supervise les restrictions de voyage, mais les limites du cadre juridique ont rendu son action plus difficile

**46** Les États membres ont réagi à la pandémie en imposant des restrictions de voyage pour des motifs de protection de la santé publique (voir point [10](#)). Nous avons constaté que, d'une manière générale, la Commission ne disposait pas d'un cadre juridique solide permettant de déterminer si les restrictions de voyage imposées par les États membres étaient conformes au droit de l'Union. Les principales raisons sont les suivantes:

- les pouvoirs et prérogatives considérables conférés aux États membres par le droit de l'Union en matière de santé publique, domaine qui ne relève ni de la compétence exclusive de l'UE ni de la compétence partagée<sup>34</sup>, et le fait que les États membres déterminent seuls leurs politiques de santé<sup>35</sup>;
- le fait que la directive sur la libre circulation<sup>36</sup> n'impose pas aux États membres de notifier à la Commission les mesures qu'ils adoptent en vertu de cette directive, ni de lui faire rapport sur ces mesures. Cela tient au fonctionnement général de la directive sur la libre circulation, qui veut que les restrictions à la libre circulation s'appliquent sur la base d'une évaluation individuelle et fassent l'objet d'un contrôle juridictionnel. N'étant soumis à aucune obligation, les États membres sont libres de décider de faire rapport ou non sur les mesures adoptées, y compris les restrictions de voyage, et de définir la forme que doit prendre l'éventuel rapport. Cela accroît le risque que les informations reçues par la Commission au sujet des restrictions de voyage soient incomplètes;
- le caractère non contraignant des recommandations du Conseil<sup>37</sup>, qui est le principal document d'orientation pour une approche coordonnée des restrictions à la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19, et qui fixe donc les principes communs approuvés par les États membres pour la mise en œuvre des restrictions de voyage;
- le caractère sans précédent et l'évolution rapide de la pandémie de COVID-19.

---

<sup>34</sup> Voir l'article 3 et l'article 45, paragraphe 3, du TFUE, ainsi que les articles 27 et 29 de la directive sur la libre circulation.

<sup>35</sup> Voir article 4, paragraphe 2, point k), et article 6, point a), du TFUE.

<sup>36</sup> Directive 2004/38/CE.

<sup>37</sup> Recommandations (UE) 2020/1475 du Conseil du 13 octobre 2021, (UE) 2021/119 du Conseil du 1<sup>er</sup> février 2021, (UE) 2021/961 du Conseil du 14 juin 2021 et (UE) 2022/107 du Conseil du 25 janvier 2022.

**47** En outre, le seul instrument dont dispose la Commission pour veiller à ce que les restrictions de voyage soient conformes au droit à la libre circulation est la procédure d'infraction, qui n'est pas adaptée dans le contexte d'une pandémie. En effet, la procédure judiciaire est longue (elle peut durer plusieurs années devant la Cour de justice de l'Union européenne), alors que les mesures prises par les États membres pendant la pandémie étaient changeantes et de courte durée. Dans de précédents arrêts<sup>38</sup>, la Cour de justice a établi que la procédure devient irrecevable lorsque l'infraction disparaît. Étant donné qu'il est très peu probable que les mesures actuellement considérées comme non conformes par la Commission soient toujours en vigueur dans plusieurs années, les États membres ayant enfreint leurs obligations à cet égard ne seront pas sanctionnés.

**48** Pour assurer le suivi des restrictions de voyage imposées par les États membres, la Commission s'est appuyée sur plusieurs sources d'informations, telles que les lois nationales publiées sur les sites internet gouvernementaux, les contacts directs avec les États membres, les informations disponibles dans les médias ou les réclamations émanant d'autres États membres, de citoyens ou d'organisations concernant des problèmes spécifiques.

**49** Les éléments probants que nous avons obtenus montrent que, dans les limites du cadre juridique, la Commission a systématiquement et rapidement évalué les restrictions de voyage qui lui ont été notifiées. Nous avons toutefois constaté que, souvent, les données communiquées par les États membres n'étaient pas comparables ou présentaient des lacunes. Dans ces conditions, il a été plus difficile pour la Commission d'obtenir en temps utile une image précise des restrictions imposées par les États membres et, par conséquent, de remplir sa mission de contrôle de la conformité (voir par exemple [encadré 4](#)).

---

<sup>38</sup> Voir arrêts dans les affaires [C 288/12 \(point 30\)](#), [C 221/04 \(points 25 et 26\)](#) et [C-20/09 \(point 33\)](#).

## Encadré 4

### Exemples de problèmes liés aux données communiquées par les États membres

Le contrôle effectué par la Commission en juin 2021 était fondé sur les informations reçues des autorités nationales. Celles-ci devaient notamment répondre à la question «appliquez-vous déjà le mécanisme visé dans les recommandations du Conseil (carte commune, seuils, etc.)?». Huit États membres n'ont pas répondu à cette question (Bulgarie, Croatie, Italie, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Pologne et Slovaquie).

En juin 2021, dans sa communication sur les enseignements tirés de la pandémie de COVID-19, la Commission a également fait part de difficultés à recueillir des données complètes et comparables à l'échelle de l'UE<sup>39</sup>.

**50** Ces difficultés ont été rencontrées non seulement par la Commission, mais aussi par l'ECDC. Dans sa recommandation relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19<sup>40</sup>, le Conseil a demandé à l'ECDC de publier des cartes hebdomadaires des zones à risque. Ces cartes<sup>41</sup> servent à communiquer des informations sur la transmission de la COVID-19 dans les différentes régions, et visent à aider les États membres dans leur prise de décisions concernant la libre circulation. Dans sa recommandation, le Conseil demandait aux États membres de communiquer chaque semaine des données au niveau régional. Six mois plus tard (en mai 2021), 12 États membres ne s'étaient toujours pas conformés à cette exigence.

<sup>39</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Premiers enseignements tirés de la pandémie de COVID-19, COM(2021) 380 final.

<sup>40</sup> Recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil.

<sup>41</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>.



## Malgré les efforts de la Commission et de l'ECDC, les actions des États membres n'étaient généralement pas coordonnées

**51** L'UE ne disposant d'aucun cadre de mesures pour les urgences sanitaires, les États membres ont dû réagir rapidement à une situation sanitaire en constante évolution. Bien que la mise en œuvre des restrictions de voyage liées à la COVID-19 relève exclusivement de la responsabilité des États membres, la Commission a été chargée de se concerter avec eux pour faciliter une approche coordonnée de ces restrictions de manière à réduire au minimum l'incidence sur les voyages transfrontaliers au sein de l'UE (voir point [15](#)).

**52** Dans cette section, nous examinons:

- a) si la Commission et l'ECDC ont publié en temps utile des orientations, des avis et des recommandations pertinents pour faciliter la coordination des actions des États membres, et s'ils les ont adaptés pour tenir compte de l'évolution de la situation;
- b) si les efforts de la Commission et de l'ECDC ont permis de rendre plus cohérentes et mieux coordonnées l'application des restrictions de voyage et la gestion des frontières intérieures par les États membres.

### La Commission et l'ECDC ont publié des orientations pertinentes en temps utile pour faciliter la coordination au niveau de l'UE

#### La Commission

**53** Depuis le début de la pandémie, la Commission a publié de nombreux documents d'orientation à l'intention des États membres, sous la forme de communications, de lignes directrices et de propositions de recommandations du Conseil. Ces documents ont porté sur divers aspects de la libre circulation et des mesures liées à la COVID-19 (voir [annexe II](#)).

**54** Pour ce qui est des orientations de l'UE sur les contrôles aux frontières, les deux principaux domaines couverts par la Commission étaient l'interdiction des voyages non essentiels vers l'UE (frontières extérieures) et les lignes directrices sur la gestion des frontières intérieures (y compris sa communication ultérieure sur la suppression progressive des contrôles aux frontières). Les orientations concernant l'interdiction des voyages non essentiels vers l'UE n'entrent pas dans le cadre de notre audit (voir point [22](#)).

**55** Les orientations relatives à la gestion des frontières ont été publiées le 16 mars 2020<sup>42</sup>, soit au tout début de la pandémie. Elles portaient sur les principaux aspects de la gestion des frontières (mesures de contrôle aux frontières intérieures et extérieures, mesures liées à la santé et transport de marchandises). Elles rappelaient aux États membres les principes juridiques de base, entre autres les principes de proportionnalité et de non-discrimination, et comportaient une section consacrée aux contrôles aux frontières intérieures dont il ressortait que ces contrôles pouvaient être réintroduits «dans une situation extrêmement critique»<sup>43</sup>, en réaction à la COVID-19. Nous estimons que ces orientations sont pertinentes et qu'elles ont été publiées en temps utile.

**56** Nous avons toutefois décelé les faiblesses suivantes dans les orientations de la Commission:

- o les lignes directrices de mars 2020 ne comportaient pas de conseils précis sur la manière dont les États membres pouvaient garantir (et démontrer) que les contrôles à leurs frontières respectaient le principe général de proportionnalité dans le contexte spécifique de la pandémie;
- o aucune orientation pratique ni aucun exemple de bonne pratique en matière de gestion des frontières n'ont été fournis durant la pandémie. Par exemple, le manuel pratique à l'intention des garde-frontières, véritable guide de l'utilisateur pour la conduite de leurs activités de contrôle aux frontières<sup>44</sup>, n'a pas été mis à jour pour tenir compte de la pandémie (si ce n'est pour y intégrer le certificat pour les travailleurs dans le secteur des transports internationaux);

---

<sup>42</sup> Lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels, C(2020) 1753 final du 16 mars 2020.

<sup>43</sup> Point 18 des lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels, C(2020) 1753 final du 16 mars 2020.

<sup>44</sup> Annexe de la recommandation C(2019) 7131 de la Commission du 8 octobre 2019 établissant un «Manuel pratique à l'intention des gardes-frontières» commun devant être utilisé par les autorités compétentes des États membres lors du contrôle des personnes aux frontières et remplaçant la recommandation C(2006) 5186 de la Commission du 6 novembre 2006.

- o la définition de certains termes utilisés dans les orientations n'était pas adaptée au contexte de la pandémie. Les lignes directrices de mars 2020 relatives à la gestion des frontières mentionnaient les vérifications sanitaires, qui ne doivent pas être notifiées à la Commission, en tant qu'éventuelle solution de substitution aux contrôles aux frontières<sup>45</sup>. Or la différence entre les contrôles aux frontières et les vérifications sanitaires réalisées aux frontières dans le contexte de la COVID-19 n'a pas été clairement définie. Le risque existe donc que les États membres mettent en place des vérifications sanitaires constituant, de fait, des contrôles aux frontières, mais qui ne sont pas signalés à la Commission;
- o le terme «fermeture des frontières» a également souvent été utilisé dans les orientations de la Commission et de l'ECDC et dans les recommandations du Conseil. Or ce terme n'est en fait pas défini dans le code frontières Schengen et il est susceptible d'induire le grand public voyageant à l'intérieur de l'espace Schengen en erreur, puisque les frontières intérieures de l'UE n'ont pas été totalement fermées. Il n'y a eu que des restrictions à l'entrée (et occasionnellement à la sortie) et des fermetures temporaires de certains passages aux frontières.

**57** En sus des orientations sur la gestion des frontières, la Commission a publié des orientations détaillées sur différents aspects liés à la libre circulation (voir [annexe II](#)). On retrouve parmi ces aspects des questions spécifiques relatives aux travailleurs saisonniers, les «voies réservées» (pour assurer la disponibilité des biens et des services essentiels), les services de transport et la connectivité, les opérations de fret aérien, le rapatriement et les modalités de voyage des gens de mer, des passagers et des autres personnes à bord des navires, le tourisme, les menaces transfrontières graves pour la santé et l'utilisation des tests rapides de détection d'antigènes.

**58** Les propositions de la Commission concernant la recommandation du Conseil relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19<sup>46</sup> ont revêtu une importance particulière. Dans ces documents, les États membres se sont accordés sur des critères communs pour l'évaluation des conditions épidémiologiques au niveau des régions. Ils ont également convenu d'utiliser une cartographie commune en couleur des régions et des pays de l'Espace économique européen, permettant de classer les zones en vert, en jaune ou en rouge en fonction des taux d'incidence et de dépistage de la COVID-19

---

<sup>45</sup> C(2020) 1753 final du 16 mars 2020, point 20.

<sup>46</sup> COM(2020) 499 final du 4 septembre 2020, COM(2020) 849 final du 18 décembre 2020 et COM(2021) 232 final du 3 mai 2021.

communiqués ainsi que du pourcentage de tests positifs. La nécessité de s'adapter à l'évolution de la situation est illustrée par deux mises à jour adoptées en février et en juin 2021<sup>47</sup>.

**59** La Commission a également rapidement apporté son soutien pour résoudre les problèmes liés à la libre circulation de catégories spécifiques de personnes, en particulier le personnel du secteur des transports et les travailleurs saisonniers. Dès mars 2020, elle a publié des lignes directrices pratiques affirmant le principe selon lequel toutes les frontières intérieures de l'UE devaient rester ouvertes au transport de marchandises, et soulignant que les chaînes d'approvisionnement pour les produits essentiels devaient être garanties<sup>48</sup>. En juillet 2020, la Commission a publié des lignes directrices similaires en soutien aux travailleurs saisonniers<sup>49</sup>.

**60** L'une des réalisations majeures de la Commission dans ce domaine a été l'introduction, en mars 2020, du concept de «voies réservées»<sup>50</sup>, qui a permis de garantir la continuité des flux de marchandises à travers l'Union et la libre circulation du personnel du secteur des transports, sur lesquelles le retour aux contrôles aux frontières intérieures n'était pas sans incidence, surtout au tout début de la pandémie. La Commission a mis en place, en coopération avec les États membres, un réseau de points de contact nationaux pour les transports qui s'est avéré efficace pour déclencher une action rapide et coordonnée entre les ministères des transports et la Commission (voir [encadré 5](#)).

---

<sup>47</sup> Recommandations (UE) 2021/961 du Conseil du 14 juin 2021 et (UE) 2021/119 du Conseil du 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>48</sup> Communication de la Commission sur la mise en œuvre des voies réservées prévues par les lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels, C(2020) 1897 final.

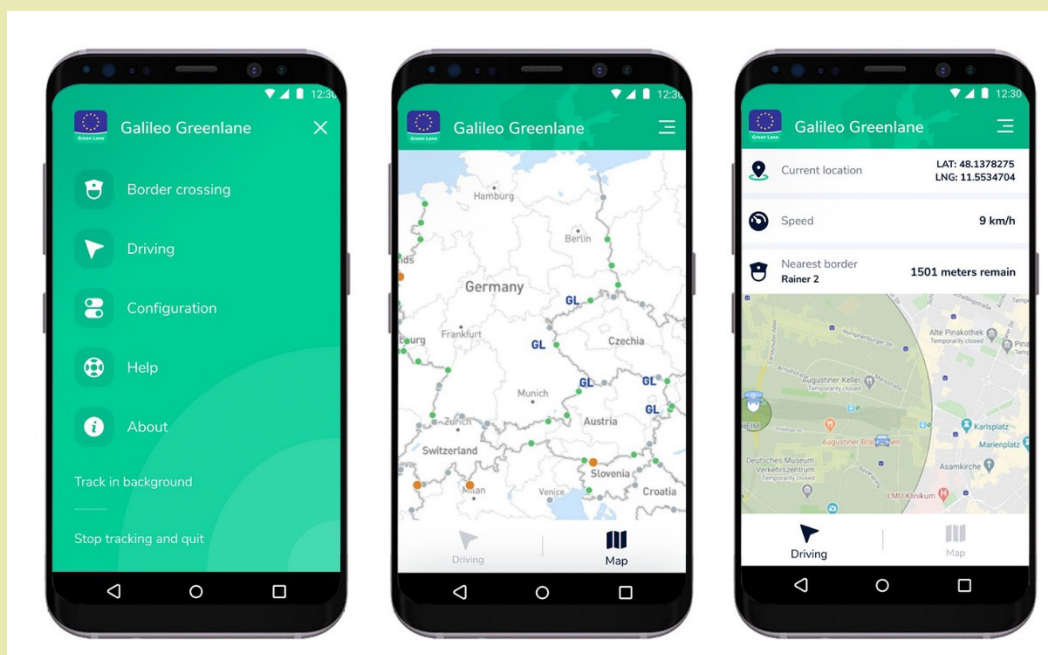
<sup>49</sup> Communication de la Commission intitulée «Lignes directrices concernant les travailleurs saisonniers dans l'UE dans le contexte de la pandémie de COVID-19», C(2020) 4813 final.

<sup>50</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_20\\_510](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_510)

## Encadré 5

### Les voies réservées: un exemple de bonne pratique

Pour faciliter la libre circulation des travailleurs des transports et la circulation des marchandises partout dans l'UE, la Commission a œuvré, avec l'Agence de l'Union européenne pour le programme spatial, au développement d'une application mobile «voies réservées» (voir images ci-après). Outre qu'elle permet aux routiers et aux autorités de suivre les délais de franchissement des frontières intérieures de l'UE, l'application indique aussi quotidiennement les délais moyens de passage à chacun des 178 points de passage de frontières intérieures situés sur le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) et à plusieurs points de franchissement des frontières extérieures de l'Union. Grâce aux informations en temps réel sur la circulation, les conducteurs peuvent décider quand et où traverser les différentes frontières, tandis que les autorités sont en mesure de prendre des dispositions à l'avance pour réduire au maximum les risques de congestion ou d'interruption de la circulation.



Source: Agence de l'Union européenne pour le programme spatial.

**61** Le 15 juin 2020, la Commission a lancé une plateforme en ligne pour soutenir la reprise en toute sécurité des voyages et du tourisme dans toute l'Europe («Re-open EU»<sup>51</sup>). La plateforme, qui fonctionne sur la base des informations fournies volontairement par les pays de l'UE concernant les restrictions de déplacement et les mesures sanitaires et de sécurité, vise à rétablir la confiance dans les voyages au sein de l'UE en informant les citoyens des restrictions applicables dans chaque État membre, afin qu'ils puissent plus facilement planifier leurs voyages<sup>52</sup>.

**62** Il s'agit d'une initiative très positive de l'UE, dont le succès dépend toutefois de la coopération des États membres. Ceux-ci doivent notamment fournir régulièrement des informations officielles qui soient complètes et actualisées. Nous avons également soulevé cette question dans notre rapport spécial sur les droits des passagers aériens durant la pandémie de COVID-19<sup>53</sup>.

**63** À la date du 5 juillet 2021 (soit plus d'un an après le lancement de la plateforme Re-open EU), neuf États membres (Bulgarie, Danemark, Allemagne, Estonie, France, Roumanie, Slovaquie, Finlande et Suède) ne fournissaient toujours pas d'informations actualisées. En l'occurrence, le risque est que les citoyens de l'UE remettent en question l'utilité de cet outil s'ils rencontrent des problèmes aux frontières après s'être appuyés sur des informations inexactes ou obsolètes pour planifier leur voyage.

### **Le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies**

**64** Durant la période couverte par l'audit, l'ECDC a publié 27 évaluations des risques/menaces et plus de 70 rapports techniques et d'orientation sur la pandémie. Ses premières orientations sur les voyages datent de mai 2020. L'ECDC a également contribué à l'élaboration des orientations de la Commission sur les contrôles aux frontières et les restrictions de voyage.

---

<sup>51</sup> <https://reopen.europa.eu/fr>

<sup>52</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_20\\_1045](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_1045)

<sup>53</sup> Rapport spécial n° 15/2021 – Droits des passagers aériens durant la pandémie de COVID-19: malgré les efforts de la Commission, des droits essentiels n'ont pas été protégés», points 68 à 70 et recommandation n° 3, lettre a).

**65** En mai 2020, l'ECDC a publié des orientations indiquant que la fermeture des frontières était susceptible de retarder l'arrivée d'un virus dans un pays. Cette fermeture devait cependant être pratiquement totale et intervenir rapidement lors des premières phases d'une épidémie, ce qui n'était réalisable que dans certains contextes (par exemple pour les petits pays insulaires et isolés)<sup>54</sup> selon l'ECDC. Or, dans la pratique, les États membres n'ont pas toujours suivi ces orientations, et des contrôles ont été réintroduits à des frontières entre pays limitrophes appartenant à l'espace Schengen. L'**encadré 6** présente des exemples de problèmes d'efficacité des contrôles aux frontières terrestres qui se sont posés dans de tels cas.

## Encadré 6

### Exemples illustrant les problèmes d'efficacité des contrôles aux frontières terrestres dans l'espace Schengen

Le 16 mars 2020, l'Allemagne a réintroduit des contrôles temporaires à ses frontières terrestres avec le Danemark, la France, le Luxembourg, l'Autriche et la Suisse, dans le but de faire respecter l'interdiction des voyages non essentiels. Les contrôles à la frontière avec le Luxembourg, restés en place pendant deux mois (jusqu'au 15 mai 2020), ont conduit à la fermeture de plusieurs points de passage frontaliers plus petits. En avril 2020, le virus de la COVID-19 s'était déjà répandu en Allemagne. Par ailleurs, les frontières Luxembourg/Belgique et Belgique/Allemagne étant restées ouvertes lors des trois premières semaines, les résidents luxembourgeois pouvaient contourner ces contrôles en passant par la Belgique.

Le 14 février 2021, l'Allemagne a réintroduit des contrôles à ses frontières avec la Tchéquie et le land autrichien du Tyrol afin de prévenir la propagation de variants du virus. Elle a appliqué l'interdiction des voyages non essentiels de manière plus stricte qu'auparavant, n'autorisant même pas le transit par l'Allemagne vers le pays de résidence. Elle a cependant laissé ouvertes ses frontières avec la Pologne, Là aussi, étant donné l'absence de contrôles aux frontières entre la Pologne et la Tchéquie, il était donc possible de contourner les contrôles à la frontière entre la Tchéquie et l'Allemagne.

<sup>54</sup> Considérations relatives aux mesures liées aux voyages visant à limiter la propagation de la COVID-19 dans l'UE/EEE, 26 mai 2020.

**66** En novembre 2020, l'ECDC a publié une analyse stratégique et de performance des actions qu'il a entreprises en réponse à la pandémie<sup>55</sup>, dans laquelle il évaluait, sur la base des résultats d'enquêtes et de groupes de réflexions, la facilité d'utilisation de ses réalisations relatives à la COVID-19. La conclusion de ce document est que les orientations du Centre pourraient être plus pratiques et plus exploitables.

**67** L'ECDC ne collecte pas d'informations détaillées pour vérifier comment les pays ont mis en œuvre ses recommandations, dès lors qu'il n'est nullement tenu de le faire.

**68** Étant donné que l'ECDC n'est investi d'aucun pouvoir réglementaire, ses orientations ne sont pas contraignantes pour les États membres<sup>56</sup>. N'étant pas lui-même habilité à mener des inspections ni à recueillir des informations à la source, il s'appuie principalement sur des données fournies par les autorités nationales. Du fait de la diversité des stratégies de surveillance et de dépistage des États membres, il a été difficile pour l'ECDC de comparer les situations épidémiologiques dans l'ensemble de l'UE, ce qui a pu amoindrir l'utilité de ses orientations.

### **Les États membres n'ont pas coordonné leurs approches en matière de contrôles aux frontières et de restrictions de voyage**

**69** La mise en œuvre des orientations de la Commission par les autorités nationales a fait l'objet d'un suivi dans le cadre du groupe d'information sur le coronavirus, un groupe de travail ad hoc créé et dirigé par la Commission. Ce groupe avait pour objectif de recenser les problèmes et de les examiner sur le plan technique. Il s'est réuni à 33 reprises de février à septembre 2020.

**70** Les 33 rapports de réunion que nous avons examinés montrent clairement que la Commission a déployé des efforts considérables pour coordonner les actions des États membres. À chaque réunion, la mise en œuvre des orientations de l'UE au niveau national a été débattue et les États membres ont fait rapport sur les mesures qu'ils avaient prises. La Commission a rappelé les principes fondamentaux du droit de l'UE et souligné la nécessité d'une meilleure coordination.

---

<sup>55</sup> *Strategic and performance analysis of ECDC response to the COVID-19 pandemic*

<sup>56</sup> Sixième considérant du règlement (CE) n° 851/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 21 avril 2004 instituant un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies.



**71** Les rapports de réunion du groupe d'information sur le coronavirus et les consultations publiques relatives à la stratégie Schengen montrent également que les États membres appréciaient ce groupe. Malgré cela, il a toutefois été essentiellement utilisé comme une plateforme d'échange d'informations. Les efforts de la Commission pour compenser l'absence de toute structure de gouvernance de crise en créant le groupe d'information n'ont pas donné lieu à une approche cohérente et coordonnée de la gestion des frontières intérieures par les États membres. En atteste la diversité des approches adoptées dans les pays de l'espace Schengen en matière de contrôles aux frontières intérieures liés à la COVID-19 (voir [figure 3](#)).

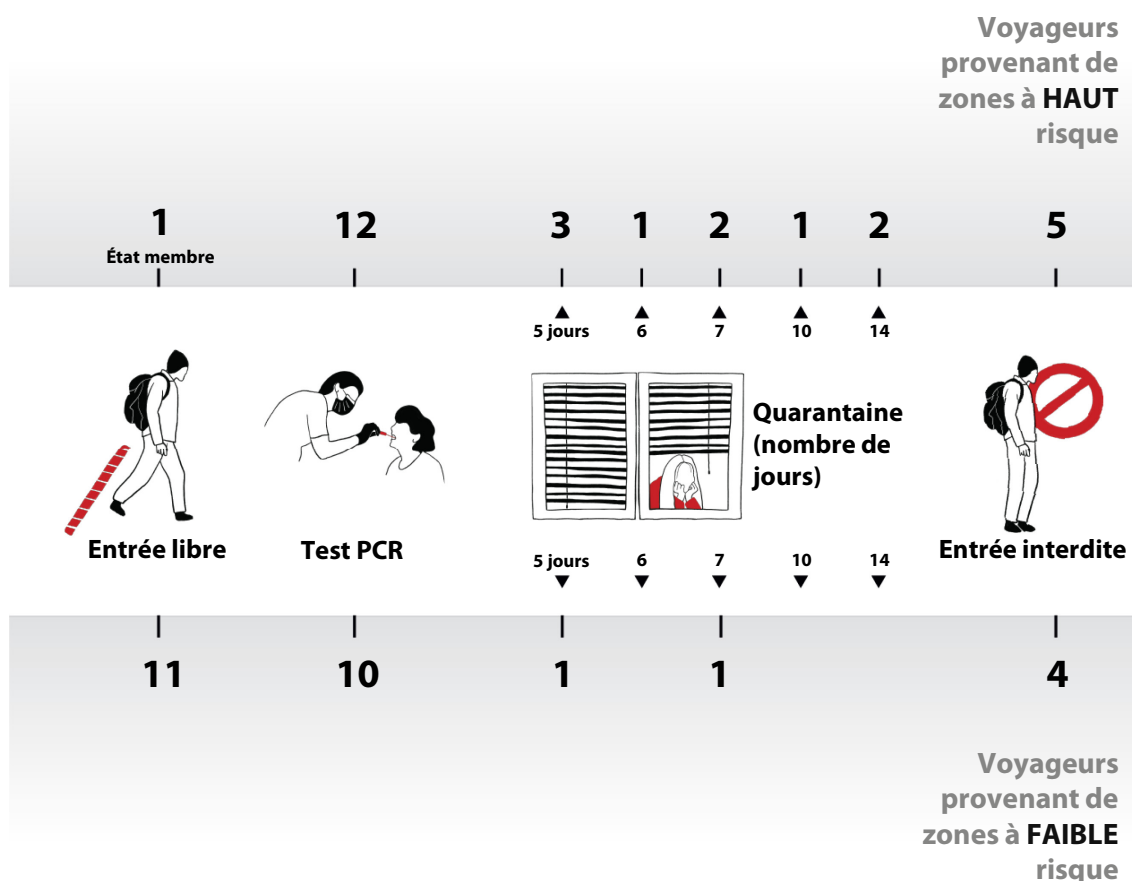
**72** Les procès-verbaux de réunion que nous avons examinés montrent que le groupe a également rencontré des difficultés en matière de communication. Plusieurs États membres ont introduit de nouveaux contrôles aux frontières et de nouvelles restrictions de voyage sans en informer les autres participants au groupe, alors même qu'ils avaient précédemment convenu de tenir les autres parties au courant de toute nouvelle mesure avant de la mettre en œuvre.

**73** Nous avons également analysé les documents cartographiant la situation aux frontières intérieures que la Commission a établis en février, mars et mai 2021 (et partiellement mis à jour en juin de la même année). Nous avons centré notre analyse sur les quatre aspects suivants: l'obligation de quarantaine, l'obligation de se soumettre à un test, les interdictions d'entrée et/ou de sortie et l'utilisation des cartes de l'ECDC à des fins de prise de décision. Cela nous a permis d'obtenir un aperçu schématique des mesures prises par les États membres au fil du temps (voir [figure 8](#))



**74** Notre analyse des conditions minimales d'entrée au 21 juin 2021 montre la grande diversité des pratiques des États membres, qui vont d'un accès relativement libre à des mesures assez restrictives (voir [figure 9](#)), ce qui donne une idée des difficultés rencontrées par les citoyens européens voyageant dans l'UE.

**Figure 9 – Aperçu schématique des conditions minimales d'entrée applicables au 21 juin 2021**



*Remarque:* Les chiffres se rapportent aux conditions minimales d'entrée pour un citoyen de l'UE ni vacciné ni rétabli après contamination.

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base du suivi des restrictions de voyage assuré en interne par la Commission.

**75** Les [figures 8](#) et [9](#) montrent que malgré les efforts de la Commission pour faciliter une action concertée, les restrictions de voyage imposées par les États membres n'ont pas été coordonnées et ont fini par former une mosaïque de mesures variant considérablement de l'un à l'autre.

## Conclusions et recommandations

**76** Nous estimons en conclusion que la Commission a surveillé les restrictions à la libre circulation imposées par les États membres durant la pandémie de COVID-19, mais que les limites du cadre juridique ont rendu son rôle de supervision plus difficile. Par ailleurs, la Commission n'a pas convenablement vérifié si les contrôles aux frontières intérieures étaient conformes à la législation Schengen. Malgré plusieurs initiatives pertinentes de l'UE, la plupart des actions des États membres pour lutter contre la COVID-19 n'ont pas été coordonnées.

**77** Nous avons constaté que les notifications de contrôles aux frontières intérieures envoyées par les États membres n'étaient pas accompagnées d'éléments probants suffisants attestant que les contrôles constituaient une mesure de dernier recours et qu'ils étaient proportionnés et limités dans le temps. Or, depuis le début de la pandémie de COVID-19, la Commission n'a ni réclamé des informations supplémentaires aux États membres ni émis d'avis sur leurs notifications. Nous avons en outre relevé des cas de contrôles aux frontières qui n'avaient pas été notifiés à la Commission. Nous estimons que le fait que les États membres n'ont pas communiqué ces informations essentielles a empêché la Commission d'évaluer rigoureusement la conformité des mesures de contrôle aux frontières intérieures avec la législation Schengen (voir points [26](#) à [31](#) et [35](#) à [39](#)).

**78** Les États membres sont tenus de présenter un rapport ex post sur la mise en œuvre des contrôles temporaires aux frontières et d'évaluer, entre autres, si la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures a constitué une mesure efficace et proportionnée. Bien que neuf États membres ne se soient pas conformés à l'obligation de présenter ces rapports ex post, nous n'avons relevé aucun élément probant attestant que la Commission leur ait demandé de fournir les rapports manquants (voir points [32](#) et [40](#) à [42](#)).

**79** Notre examen des rapports ex post que la Commission a reçus depuis mars 2020 montre que leur contenu varie considérablement, allant de déclarations générales à des statistiques détaillées. Dix des 12 rapports disponibles n'analysaient pas de façon suffisamment détaillée le caractère proportionné des mesures appliquées. Seuls trois rapports évoquaient succinctement la possibilité de recourir à d'autres mesures (voir points [41](#) et [42](#)).

**80** La Commission a pour mission et obligation d'agir en cas de non-respect potentiel. Elle peut engager des procédures d'infraction, mais elle ne l'a pas encore fait, malgré ses doutes sur la conformité au droit de l'Union des contrôles aux frontières à long terme liés aux migrations et aux menaces pour la sécurité. Au lieu de cela, la Commission a opté pour des mesures non contraignantes, sans résultats apparents, puisque les contrôles aux frontières réintroduits il y a plus de six ans sont toujours en place (voir points [33](#), [34](#) et [43](#) à [45](#)).

### **Recommandation n° 1 – Procéder à des vérifications strictes des contrôles aux frontières intérieures**

---

Compte tenu de la proposition de modification du code frontières Schengen et de la marge discrétionnaire dont jouit la Commission, celle-ci devrait évaluer les contrôles aux frontières intérieures en utilisant à bon escient les outils de vérification du respect de la législation, à savoir:

- a) réclamer aux États membres des informations complémentaires lorsque leurs notifications et/ou leurs rapports ex post ne comportent pas d'éléments probants suffisants pour démontrer que les contrôles aux frontières sont proportionnés;
- b) émettre des avis sur le caractère proportionné de ces contrôles lorsqu'elle doute de leur conformité avec le principe de proportionnalité;
- c) vérifier systématiquement que tous les pays de l'espace Schengen notifient leurs contrôles aux frontières intérieures et rendent compte de leur mise en œuvre dans les délais légaux;
- d) demander aux États membres de faire rapport chaque année sur la mise en œuvre des contrôles aux frontières à long terme qui sont en place;
- e) prendre des mesures coercitives en cas de non-respect prolongé de la législation Schengen.

**Quand? D'ici fin 2023.**

**81** Les États membres ont mis en place des contrôles aux frontières intérieures pour faire respecter diverses restrictions de voyage liées à la COVID-19. La Commission est chargée de vérifier si ces restrictions sont conformes au principe de libre circulation, mais nous avons constaté que les limites du cadre juridique avaient rendu plus difficile son action dans ce domaine. En outre, du fait que les procédures judiciaires sont longues et que les mesures prises par les États membres en riposte à la pandémie sont

diverses et de courte durée, la procédure d'infraction, seul instrument dont dispose la Commission pour faire respecter le droit à la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19, s'avère inadaptée (voir points 46 et 47).

**82** S'ils devaient le faire pour les contrôles aux frontières intérieures, les États membres n'étaient pas tenus d'informer la Commission au sujet des restrictions de voyage. La Commission a obtenu des informations des États membres à cet égard, mais elles n'étaient pas toujours complètes ni comparables (voir points 48 et 49).

## **Recommandation n° 2 – Rationaliser la collecte de données sur les restrictions de voyage**

---

La Commission devrait rationaliser la collecte, auprès des États membres, d'informations concernant la justification du caractère proportionné et non discriminatoire de leurs restrictions de voyage, et leur fournir des orientations lorsque ces informations sont insuffisantes.

**Quand? D'ici fin 2022.**

**83** La Commission a publié des orientations en temps utile pour faciliter la coordination des contrôles aux frontières intérieures et des restrictions de voyage. Ces orientations ne fournissaient toutefois pas d'informations pratiques sur la manière dont les États membres étaient censés démontrer le respect des principes de proportionnalité et de non-discrimination, ni d'exemples de bonnes pratiques en matière de gestion des frontières intérieures durant la pandémie. Le manuel pratique à l'intention des garde-frontières, véritable guide de l'utilisateur des garde-frontières pour la réalisation de leurs contrôles aux frontières, n'a pas été mis à jour pour tenir compte de la pandémie (voir points 53 à 56).

### Recommandation n° 3 – Fournir des orientations plus exploitables sur la mise en œuvre des contrôles aux frontières intérieures

---

La Commission devrait fournir des orientations plus détaillées et plus exploitables sur le rétablissement des frontières intérieures durant la pandémie:

- a) en ajoutant dans le manuel pratique à l'intention des garde-frontières des exemples de bonnes pratiques en matière de gestion des frontières intérieures;
- b) en expliquant la différence entre les contrôles aux frontières et les vérifications sanitaires dans le contexte de la COVID-19.

**Quand? D'ici fin 2022.**

**84** La Commission a également lancé des initiatives importantes pour coordonner les mesures ayant une incidence sur la liberté de circulation. Cependant, les pratiques des États membres montrent que, même un an après le début de la pandémie, les réponses n'étaient, la plupart du temps, toujours pas coordonnées et qu'elles n'étaient pas dans tous les cas conformes aux orientations de la Commission et aux recommandations du Conseil (voir points [57](#) à [60](#) et [69](#) à [75](#)).

**85** La Commission a mis en place une plateforme en ligne pour soutenir la reprise en toute sécurité des voyages et du tourisme dans toute l'Europe («Re-open EU»). Cependant, en juillet 2021 (soit plus d'un an après le lancement de la plateforme Re-open EU), neuf États membres n'avaient toujours pas fourni d'informations actualisées. En l'occurrence, le risque existe que les citoyens de l'UE remettent en question l'utilité de cet outil s'ils rencontrent des problèmes aux frontières après s'être appuyés sur des informations inexactes ou obsolètes pour planifier leur voyage. Dans notre rapport spécial sur les droits des passagers aériens durant la pandémie de COVID-19, nous avons recommandé à la Commission de prendre des mesures pour veiller à ce que les États membres fournissent en temps utile des informations fiables sur le portail «Re-open EU» (voir points [61](#) et [62](#)).

**86** Depuis le début de la pandémie, le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) a publié un grand nombre de documents d'orientation et de rapports techniques, et il a contribué à l'élaboration des documents d'orientation de la Commission. Toutefois, selon la propre analyse interne de l'ECDC, ses orientations pourraient être plus pratiques et plus exploitables. L'ECDC n'évalue pas l'utilité et l'impact de ses orientations de manière exhaustive (voir points [64](#) à [68](#)).

## Recommandation n° 4 – Améliorer le suivi de la mise en œuvre des orientations de l'ECDC

---

L'ECDC devrait obtenir régulièrement de ses parties prenantes un retour d'information permettant d'évaluer l'utilité et l'impact de ses orientations.

**Quand? D'ici fin 2022.**

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par Bettina Jakobsen, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg le 26 avril 2022.

*Par la Cour des comptes*

Klaus-Heiner Lehne  
*Président*



# Annexes

## Annexe I – Échantillon de 10 notifications de réintroduction de contrôles aux frontières intérieures émises par les États membres entre 2015 et 2019

N°	Pays	Début	Fin	Motivation
40	Allemagne	13.9.2015	22.9.2015	Afflux important de personnes en recherche de protection internationale; à toutes les frontières, et en particulier aux frontières terrestres avec l'Autriche
46	Slovénie	17.9.2015	26.9.2015	Afflux important de personnes en recherche de protection internationale; aux frontières terrestres avec la Hongrie
54	France	14.12.2015	26.5.2016	En rapport avec l'état d'urgence décrété à la suite des attentats de Paris; à toutes les frontières avec des pays de l'espace Schengen
62	Autriche	16.5.2016	12.11.2016	Conformément à la recommandation du Conseil du 12 mai 2016 et en vertu de l'article 29 du code frontières Schengen; aux frontières terrestres avec la Slovénie et avec la Hongrie
70	Danemark	12.11.2016	12.2.2017	Conformément à la recommandation du Conseil du 11 novembre 2016; dans les ports danois depuis lesquels sont assurées des liaisons par transbordeur vers l'Allemagne, et à la frontière terrestre avec l'Allemagne
78	Suède	11.2.2017	10.5.2017	Conformément à la recommandation du Conseil du 7 février 2017; dans les ports suédois situés dans les régions de police Sud et Ouest, et au pont de l'Öresund
88	Autriche	12.11.2017	12.5.2018	Situation en matière de sécurité en Europe et menaces résultant de mouvements secondaires importants et continus; aux frontières terrestres avec la Hongrie et avec la Slovénie
96	Allemagne	12.5.2018	11.11.2018	Situation en matière de sécurité en Europe et menaces résultant des mouvements secondaires importants et continus; aux frontières terrestres avec l'Autriche
105	Suède	12.11.2018	11.2.2019	Menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure; à toutes les frontières avec des pays de l'espace Schengen
114	Danemark	12.5.2019	12.11.2019	Menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure; aux frontières avec l'Allemagne (frontières terrestres et ports avec liaisons par transbordeur)

## Annexe II – Documents d'orientation pertinents publiés par la Commission jusqu'en juin 2021

Date	Référence	Intitulé
16.3.2020	C(2020) 1753 final	COVID-19 – Lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels
16.3.2020	COM(2020) 115 final	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN ET AU CONSEIL COVID-19: restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE
23.3.2020	C(2020) 1897 final	COMMUNICATION DE LA COMMISSION sur la mise en œuvre des voies réservées prévues par les lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels
27.3.2020	C(2020) 2010	COMMUNICATION DE LA COMMISSION Lignes directrices de la Commission européenne: faciliter les opérations de fret aérien pendant l'épidémie de COVID-19
30.3.2020	C(2020) 2050 final	COMMUNICATION DE LA COMMISSION COVID-19 – Orientations concernant la mise en œuvre de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE, la facilitation du régime de transit pour le rapatriement des citoyens de l'UE et les effets sur la politique des visas
30.3.2020	C(2020) 2051	COMMUNICATION DE LA COMMISSION Lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de COVID-19
8.4.2020	COM(2020) 148 final	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN ET AU CONSEIL concernant l'évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE
8.4.2020	C(2020) 3100	COMMUNICATION DE LA COMMISSION Lignes directrices relatives à la protection de la santé, au rapatriement et aux modalités de déplacement des gens de mer, des passagers et des autres personnes à bord des navires

Date	Référence	Intitulé
16.4.2020	C(2020) 2516 final	COMMUNICATION DE LA COMMISSION COVID-19: orientations relatives à la mise en œuvre des dispositions pertinentes de l'UE régissant les procédures d'asile et de retour et à la réinstallation
17.4.2020	2020/C 126/01	COMMISSION EUROPÉENNE, Feuille de route européenne commune pour la levée des mesures visant à contenir la propagation de la COVID-19
8.5.2020	COM(2020) 222 final	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN ET AU CONSEIL concernant la deuxième évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE
13.5.2020	C(2020) 3250 final	COMMUNICATION DE LA COMMISSION Pour une approche coordonnée par étapes du rétablissement de la libre circulation et de la levée des contrôles aux frontières intérieures — COVID-19
13.5.2020	C(2020) 3251 final	COMMUNICATION DE LA COMMISSION COVID-19: Orientations de l'Union européenne relatives à la reprise progressive des services touristiques et aux protocoles sanitaires dans les établissements du secteur de l'hébergement et de la restauration
13.5.2020	COM(2020) 550 final	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS Tourisme et transport en 2020 et au-delà
15.5.2020	C(2020) 3139 final	COMMUNICATION DE LA COMMISSION COVID-19: Lignes directrices sur le rétablissement progressif des services de transport et de la connectivité
11.6.2020	C(2020) 3999 final	Orientations pour une reprise coordonnée par étapes des opérations liées aux visas
11.6.2020	COM(2020) 399 final	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN ET AU CONSEIL concernant la troisième évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE
25.6.2020	COM(2020) 287 final	Proposition de recommandation du Conseil concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE
15.7.2020	COM(2020) 318 final	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Date	Référence	Intitulé
		Préparation des systèmes de santé de l'UE à réagir rapidement en cas de nouvelle flambée de COVID-19
16.7.2020	C(2020) 4813 final	COMMUNICATION DE LA COMMISSION Lignes directrices concernant les travailleurs saisonniers dans l'UE dans le contexte de la pandémie de COVID-19 S'inscrit dans la suite de la communication C/2020/2051
4.9.2020	COM(2020) 499 final	Proposition de RECOMMANDATION DU CONSEIL relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19
28.10.2020	COM(2020) 685 final	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur le réaménagement des voies réservées dans les transports afin d'assurer la continuité de l'activité économique pendant la période de résurgence de la pandémie de COVID-19
28.10.2020	COM(2020) 686 final	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN ET AU CONSEIL COVID-19: Orientations relatives aux personnes exemptées de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre de la recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020
28.10.2020	COM(2020) 687 final	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur les mesures supplémentaires en réaction à la COVID-19
11.11.2020	COM(2020) 724 final	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS Construire une Union européenne de la santé: renforcer la résilience de l'UE face aux menaces transfrontières pour la santé
11.11.2020	COM(2020) 727 final	Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL concernant les menaces transfrontières graves pour la santé et abrogeant la décision n° 1082/2013/UE
18.11.2020	C(2020) 8037 final	RECOMMANDATION DE LA COMMISSION du 18.11.2020 relative à l'utilisation des tests rapides de détection d'antigènes pour le diagnostic de l'infection par le SARS-CoV-2
2.12.2020	COM(2020) 786 final	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Rester à l'abri de la COVID-19 pendant l'hiver
18.12.2020	COM(2020) 849 final	Proposition de RECOMMANDATION DU CONSEIL relative à un cadre commun pour l'utilisation, la validation et la reconnaissance mutuelle des tests rapides de détection d'antigènes pour le diagnostic de la COVID-19 dans l'Union européenne

Date	Référence	Intitulé
22.12.2020	C/2020/9607	RECOMMANDATION (UE) 2020/2243 DE LA COMMISSION du 22 décembre 2020 relative à une approche coordonnée concernant les déplacements et les transports en réaction à la variante du SARS-CoV-2 découverte au Royaume-Uni
19.1.2021	COM(2021) 35 final	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN, ET AU CONSEIL Un front uni pour vaincre la COVID-19
25.1.2021	COM(2021) 38 final	Proposition de RECOMMANDATION DU CONSEIL modifiant la 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
17.2.2021	COM(2021) 78 final	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN ET AU CONSEIL L'incubateur HERA: anticiper ensemble la menace des variants du virus de la COVID-19
3.5.2021	COM(2021) 232 final	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

## Sigles, acronymes et abréviations

**ECDC:** Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (*European Centre for Disease Prevention and Control*)

**EEE:** Espace économique européen

**TFUE:** traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

**TUE:** traité sur l'Union européenne

# Glossaire

**Contrôles aux frontières:** vérifications et surveillance effectuées à une frontière sur les personnes qui la franchissent ou ont l'intention de le faire.

**Espace Schengen:** espace composé de 26 pays européens qui ont supprimé les contrôles des passeports et de l'immigration à leurs frontières communes.

**Formulaire de localisation des passagers** Formulaire que les passagers doivent remplir avant d'entrer dans un pays afin de faciliter la recherche des contacts et le suivi du respect de la quarantaine.

**Principe de non-discrimination:** principe du droit de l'Union interdisant toute discrimination fondée sur la nationalité entre des citoyens de l'UE provenant de pays différents.

**Principe de proportionnalité:** principe du droit de l'Union en vertu duquel l'exercice du pouvoir par l'Union ou par un État membre ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé.

## Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

## Réponses du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC)

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

## Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=61240>



## Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'Union ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre III (Action extérieure, sécurité et justice), présidée par Bettina Jakobsen, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Baudilio Tomé Muguruza, Membre de la Cour, assisté de: Daniel Costa de Magalhaes, chef de cabinet; Ignacio García de Parada, attaché de cabinet; Alejandro Ballester-Gallardo, manager principal; Andrej Minarovic, chef de mission; João Coelho, auditeur. L'assistance linguistique a été assurée par Mark Smith,



*De gauche à droite: João Coelho, Daniel Costa de Magalhães, Baudilio Tomé Muguruza, Andrej Minarovic, Alejandro Ballester Gallardo, Ignacio García de Parada.*

# DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2022

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les éventuelles modifications que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

## Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-7852-2	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/674045	QJ-AB-22-008-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-7845-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/735861	QJ-AB-22-008-FR-Q

Le droit des citoyens de l'Union européenne à circuler librement sur le territoire de ses États membres est une liberté fondamentale garantie par l'UE. Nous avons examiné la supervision, par la Commission, des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen et des restrictions de voyage mis en place par les États membres, ainsi que les actions entreprises au niveau de l'UE pour coordonner ces restrictions jusqu'à la fin juin 2021. Nous en concluons que les limites du cadre juridique ont rendu plus difficile la supervision, par la Commission, des restrictions à la libre circulation que les États membres ont imposées. Par ailleurs, la Commission n'a pas procédé à des vérifications en bonne et due forme pour s'assurer que les contrôles aux frontières intérieures étaient conformes à la législation Schengen. Malgré les initiatives de la Commission, les restrictions de voyage mises en place par les États membres n'étaient généralement pas coordonnées.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne

**COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx)  
Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors