



# REPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR  
DES COMPTES EUROPÉENNE

**Libre circulation dans l'UE pendant la pandémie de COVID-19:** des vérifications limitées des contrôles aux frontières intérieures et des actions non coordonnées des États membres

# Table des matières

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF .....	3
a) Introduction générale .....	3
b) Position de la Commission sur les observations et recommandations essentielles de la Cour.....	4
c) Dernières évolutions et prochaines étapes.....	5
II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR .....	5
1. La vérification par la Commission des contrôles réintroduits aux frontières intérieures.....	5
2. Efforts déployés par la Commission pour faciliter la coordination et la coopération en ce qui concerne le rétablissement des contrôles aux frontières.....	6
3. Suivi et coordination par la Commission des restrictions de voyage imposées par les États membres.....	7
III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	8
Recommandation n° 1: procéder à des vérifications strictes des contrôles aux frontières intérieures.....	8
Recommandation n° 2: rationaliser la collecte de données sur les restrictions de voyage .....	9
Recommandation n° 3: fournir des orientations plus exploitables sur la mise en œuvre des contrôles aux frontières intérieures.....	9

Le présent document expose, conformément à l'article 259 du [règlement financier](#), les réponses de la Commission européenne aux observations d'un rapport spécial de la Cour des comptes européenne et sera publié en même temps que ledit rapport.

# I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

## a) Introduction générale

L'espace sans contrôles aux frontières intérieures (ci-après l'«espace Schengen») est la plus grande zone de voyage sans frontières au monde et abrite plus de 420 millions de personnes dans 26 pays. Au cours des deux dernières années, la pandémie de COVID-19 a mis l'espace Schengen à rude épreuve et a conduit plusieurs États membres à réintroduire des contrôles aux frontières intérieures.

La pandémie de COVID-19 est une crise de santé publique d'une ampleur sans précédent. C'est la première fois que la Commission est confrontée à une pandémie qui touche chaque État membre, nécessitant des efforts considérables pour relever ce défi en priorité.

Pour remédier à la situation aux frontières intérieures, la Commission a élaboré une série de lignes directrices et de recommandations. En outre, l'expérience a montré que les outils actuels du système Schengen sont insuffisants pour faire face efficacement à une crise telle que celle que nous traversons actuellement. Par conséquent, la Commission, dans la stratégie Schengen du 2 juin 2021, a annoncé un certain nombre de mesures pour y remédier, dont une proposition de la Commission visant à modifier le code frontières Schengen<sup>1</sup> et une mise à jour du manuel pratique à l'intention des garde-frontières. Cette proposition visant à modifier le code frontières Schengen a été présentée le 14 décembre 2021<sup>2</sup>, sur la base d'une analyse d'impact complète dans le cadre de laquelle les problèmes engendrés par la crise de la COVID-19 ont été examinés attentivement.

L'espace sans contrôles aux frontières intérieures sous-tend le droit à la libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille au sein de l'Union, l'une des réalisations les plus appréciées de cette dernière et un moteur important de son économie. Toutefois, les deux notions sont régies par des régimes juridiques différents et s'appliquent à différents groupes de pays. La libre circulation, bien qu'étant un droit fondamental, peut néanmoins faire l'objet de limitations, qui doivent être conformes aux principes généraux du droit de l'Union, en particulier les principes de non-discrimination et de proportionnalité.

Dans le contexte de la menace exceptionnelle posée par la pandémie de COVID-19, les États membres ont introduit des mesures de santé publique qui ont eu des répercussions sur le droit à la libre circulation au sein de l'Union européenne. Depuis le début de la pandémie, la Commission a coordonné avec les États membres les restrictions de voyage liées à la COVID-19<sup>3</sup>, en élaborant des outils comme la carte de feu tricolore publiée chaque semaine par le centre européen de prévention et de contrôle des maladies<sup>4</sup> et le certificat COVID numérique de l'UE<sup>5</sup>. Au cours de ce

---

<sup>1</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) (JO L 77 du 23.3.2016, p. 1).

<sup>2</sup> COM(2021) 891 final.

<sup>3</sup> Lignes directrices de la Commission relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels, disponibles à l'adresse suivante: [EUR-Lex - 52020XC0316\(03\) - FR - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

<sup>4</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>

processus, la Commission a toujours insisté sur la nécessité pour les États membres de fournir des informations claires, complètes et en temps utile sur toute restriction de voyage applicable.

Lors du contrôle de la conformité avec le droit de l'Union des restrictions de voyage imposées par les États membres, la Commission devait tenir compte de la compétence de ces derniers en matière de santé publique. La Commission devait constamment trouver un équilibre entre les restrictions nécessaires à la protection de la vie des personnes et la limitation des restrictions à la liberté de circulation conformément aux principes généraux du droit de l'Union, tels que la proportionnalité et la non-discrimination.

L'audit a eu lieu au plus fort de la pandémie de COVID-19, à un moment où toutes les ressources disponibles étaient mobilisées pour pouvoir faire face à cette crise sans précédent. Compte tenu du moment auquel a eu lieu l'audit, des ressources précieuses de la Commission étaient consacrées à différentes tâches, allant de la gestion de la crise au traitement de l'audit. Il s'agit d'une conséquence indubitablement involontaire, mais indésirable, que la Commission souhaiterait porter à l'attention de la Cour des comptes.

## **b) Position de la Commission sur les observations et recommandations essentielles de la Cour**

La Commission prend note du rapport de la Cour des comptes concernant les mesures prises par la Commission pour protéger le droit à la libre circulation des personnes pendant la pandémie de COVID-19, avec un accent sur les contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen et les restrictions de voyage.

En ce qui concerne la vérification par la Commission du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, la Commission n'a pas examiné les demandes écrites d'informations supplémentaires dans le contexte en évolution rapide de la pandémie de COVID-19. Au lieu de cela, la Commission a examiné de manière proactive la question des contrôles aux frontières intérieures, réintroduits par les États membres en réaction à la COVID-19, lors des réunions régulières du «groupe d'information COVID-19 — Affaires intérieures», au cours desquelles des articles de presse et des plaintes individuelles ont fait l'objet d'un suivi avec les autorités nationales compétentes. En outre, la Commission a proposé de modifier le code frontières Schengen, en vue notamment de renforcer les possibilités de surveillance de la Commission.

Le suivi et la coordination par la Commission des restrictions à la libre circulation en matière de voyage imposées par les États membres, en particulier son évaluation de la proportionnalité et de la non-discrimination, ont été soumis à des contraintes et à des défis découlant de la pandémie de COVID-19, y compris l'évolution rapide de la nature des mesures. Dans ce contexte, les orientations détaillées sur les restrictions de voyage présentées par la Commission et adoptées par le Conseil sous la forme de recommandations<sup>5</sup> sont devenues de plus en plus détaillées et ont été progressivement adaptées à l'évolution épidémiologique. La recommandation constitue pour la Commission une base de référence importante pour l'évaluation des mesures prises par les États membres. Sur le fondement des améliorations apportées au cadre juridique par le règlement relatif

---

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate\\_fr](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_fr)

<sup>6</sup> Recommandation 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 (version consolidée disponible ici: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A02020H1475-20210202>). Cette recommandation a été remplacée par la recommandation (UE) 2022/107 du Conseil du 25 janvier 2022 relative à une approche coordonnée en vue de faciliter la libre circulation en toute sécurité pendant la pandémie de COVID-19 et remplaçant la recommandation (UE) 2020/1475 (disponible à l'adresse: <http://data.europa.eu/eli/reco/2022/107/oj>)

au certificat COVID numérique de l'UE<sup>7</sup>, la Commission a également pris des mesures pour rationaliser la collecte d'informations sur les restrictions de voyage imposées par les États membres.

En ce qui concerne les recommandations, la Commission accepte les recommandations n°s 1a, 1b, 1c et 1d. Elle n'accepte pas la recommandation n° 1e. La Commission accepte les recommandations n° 2 et n° 3.

La position détaillée de la Commission est exposée dans les sections II et III.

## **c) Dernières évolutions et prochaines étapes**

Afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19, le Parlement européen et le Conseil ont adopté, sur la base d'une proposition de la Commission, le règlement relatif au certificat numérique COVID de l'UE. Il s'applique depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021. Le certificat numérique COVID de l'UE est un moyen gratuit, simple et sûr de démontrer le statut d'une personne au regard de la COVID-19, et il a été un élément essentiel de la réaction de l'Europe à la pandémie de COVID-19.

En outre, le 25 janvier 2022, le Conseil a adopté, sur la base d'une proposition de la Commission, une recommandation relative à une approche coordonnée en vue de faciliter la libre circulation en toute sécurité pendant la pandémie de COVID-19, qui a remplacé la recommandation précédente en la matière.

En ce qui concerne la proposition de modification du code frontières Schengen du 14 décembre 2021 [COM(2021) 891 final], les négociations ont débuté au sein du Conseil, où la première lecture s'est achevée fin janvier 2022.

Deux réunions d'experts avec les États membres ont eu lieu jusqu'à présent, en octobre et en décembre 2021, afin de discuter de la mise à jour du manuel pratique à l'intention des garde-frontières, qui devrait être publiée d'ici la fin de l'année.

## **II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR**

### **1. La vérification par la Commission des contrôles réintroduits aux frontières intérieures**

En ce qui concerne la vérification par la Commission des contrôles réintroduits aux frontières intérieures, dans le contexte en évolution rapide de la pandémie de COVID-19, il a été considéré que les demandes écrites d'informations supplémentaires n'étaient pas le moyen le plus efficace d'exercer cette surveillance; la Commission a toutefois examiné de manière proactive la question des contrôles aux frontières intérieures, réintroduits par les États membres en réaction à la COVID-19, lors des réunions régulières du «groupe d'information COVID-19 — Affaires intérieures», au

---

<sup>7</sup> Règlement (UE) 2021/953 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2021 relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19. Il est disponible à l'adresse suivante: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953>

cours desquelles des articles de presse et des plaintes individuelles ont fait l'objet d'un suivi avec les autorités nationales compétentes.

Les informations fournies par les États membres – notifications et rapports ex post – ont été insuffisantes. Au cours de l'année 2017, lorsque la Commission a tenté d'examiner ce problème avec les États membres qui avaient mis en place des contrôles aux frontières intérieures depuis plusieurs années, les réponses qu'elle a reçues étaient insuffisantes pour qu'une évaluation rigoureuse soit possible.

Cet état de fait ne reposait cependant pas seulement sur une action insuffisante de la part de la Commission, mais était aussi dû à un cadre juridique inadapté à l'objectif poursuivi. Cela constituait l'une des conclusions de l'analyse d'impact de mai 2021<sup>8</sup> et cet aspect a été pris en considération dans la proposition de la Commission du 14 décembre 2021 visant à modifier le code frontières Schengen.

En juin 2021 déjà, la Commission a annoncé, dans la stratégie Schengen, qu'«[i]l importe que le débat politique couvre complètement l'ensemble des éléments de l'architecture complexe qui soutient le bon fonctionnement de l'espace Schengen. À cette fin, la Commission va relancer l'adoption du "rapport sur la situation dans l'espace Schengen" qui servira de base aux débats au sein du forum annuel. Le rapport résumera la situation relative à l'absence de contrôles aux frontières intérieures, les résultats des évaluations de Schengen et l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations. La Commission intégrera dans ces rapports un "tableau de bord de la situation dans l'espace Schengen" afin d'évaluer de manière interconnectée la mise en œuvre de l'acquis de Schengen dans les différents domaines d'action et de mieux aider les États membres à remédier aux difficultés éventuelles». Cette exigence est également contenue dans la proposition de modification du code frontières Schengen. En outre, la proposition prévoit l'obligation pour les États membres de faire rapport au moins une fois par an sur la nécessité et la proportionnalité des contrôles aux frontières intérieures, lorsque ces contrôles sont en place pendant plus de 12 mois.

## **2. Efforts déployés par la Commission pour faciliter la coordination et la coopération en ce qui concerne le rétablissement des contrôles aux frontières**

Étant donné que la protection de la santé publique relève principalement de la compétence nationale, toute décision d'imposer des restrictions de voyage liées à la pandémie de COVID-19 et de les faire appliquer au moyen de contrôles aux frontières incombe aux gouvernements nationaux. La Commission ne peut s'opposer à ces restrictions de voyage tant qu'elles sont conformes aux principes de proportionnalité et de non-discrimination. En l'absence d'un cadre juridique contraignant permettant à la Commission d'agir, les États membres restent compétents pour prendre des mesures au niveau national, et les efforts déployés par la Commission pour coordonner ces actions dépendent de la bonne volonté des États membres.

En ce qui concerne les contrôles aux frontières intérieures, cette question était l'une des principales conclusions de l'analyse d'impact<sup>9</sup> relative à la proposition de modification du code frontières Schengen, et figure également à l'article 28 de la proposition adoptée par la Commission.

Malgré les limites du cadre juridique, la Commission a fait tout ce qui était en son pouvoir pour coordonner la réponse des États membres en ce qui concerne les contrôles aux frontières

---

<sup>8</sup> Voir p. 21 de l'analyse d'impact et son annexe XII.

<sup>9</sup> Voir la section 4.2.1 de l'analyse d'impact.

intérieures et les restrictions de voyage. Le groupe d'information COVID-19 — Frontières (devenu «Affaires intérieures») s'est réuni (par vidéoconférence) 33 fois entre fin février et septembre 2020. Tous les États membres et les pays associés à l'espace Schengen, différents services de la Commission (en général les DG HOME, SANTE, ECHO, JUST, MOVE, SG, mais parfois aussi, en fonction des sujets abordés, les DG EMPL, AGRI, TAXUD, etc.), des agences (Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, Bureau européen d'appui en matière d'asile, Centre européen de prévention et de contrôle des maladies) et le secrétariat du Conseil ont participé aux réunions. La mission du groupe était de fournir un forum ad hoc aux États membres, aux pays associés à l'espace Schengen, aux services de la Commission et aux agences afin de traiter toutes les questions relatives aux frontières et aux affaires intérieures liées à la crise de la COVID-19. Il est important de garder à l'esprit que ces mesures ont été mises en œuvre dans le contexte du plus grand défi mondial auquel le monde a été confronté à l'époque moderne.

La Commission a également publié de manière proactive 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, ainsi que de propositions législatives dans des secteurs spécifiques. Ces orientations ont été publiées au gré de l'évolution et des différentes étapes de la pandémie.

Dans la stratégie Schengen de juin 2021, la Commission a également souligné que le rétablissement de contrôles aux frontières intérieures, en particulier ceux réintroduits en réaction à la COVID-19, a eu une incidence considérable sur les citoyens et l'économie en raison du manque de coordination entre les États membres, en particulier dans les zones transfrontalières. La stratégie faisait également référence au large éventail de lignes directrices et de recommandations adoptées dans le contexte de la pandémie de COVID-19, en particulier le système des «voies réservées», qui a servi à répondre à l'arrêt du trafic de marchandises aux frontières intérieures. Afin de mieux nous préparer aux crises futures et pour le cas où le contrôle aux frontières intérieures redeviendrait inévitable, la Commission s'engage, dans la stratégie, à codifier les mesures d'atténuation pertinentes des lignes directrices et recommandations mises au point pour la COVID-19 dans le manuel pratique à l'intention des garde-frontières, qui devrait devenir un premier point de référence pour ces derniers dans une situation de crise. Ce processus de mise à jour du manuel est en cours, comme expliqué au point I c) ci-dessus.

### **3. Suivi et coordination par la Commission des restrictions de voyage imposées par les États membres**

Le suivi des restrictions à la libre circulation imposées par les États membres en matière de voyage, mises en place en réaction à la pandémie de COVID-19, est soumis à diverses contraintes et défis.

Lorsqu'elle évalue leur proportionnalité, la Commission est tenue de procéder à une analyse au cas par cas des mesures prises par les États membres, en tenant compte de facteurs tels que la situation épidémiologique, la situation géographique des États membres, les mesures nationales adoptées pour lutter contre la pandémie, les dérogations prévues pour les voyageurs essentiels et d'autres considérations (par exemple, les différentes capacités des États membres en matière de soins de santé). La difficulté de cette analyse est exacerbée par l'évolution rapide des mesures.

Dans le même temps, les orientations sur les restrictions en matière de voyage présentées par la Commission et adoptées par le Conseil sont devenues plus détaillées au fil du temps et adaptées aux évolutions épidémiologiques, telles que l'apparition de nouveaux variants préoccupants du SARS-CoV-2, l'augmentation de la vaccination ou la mise en place du certificat COVID numérique de l'UE.



La recommandation, adoptée pour la première fois en octobre 2021, comportait non seulement des principes généraux, mais elle a également fourni aux États membres un cadre commun destiné à faciliter l'application pratique de ces principes, de manière coordonnée, à la situation exceptionnelle engendrée par la pandémie de COVID-19. Étant donné que la recommandation a été adoptée par le Conseil et, ainsi, approuvée par les États membres, elle a fourni à la Commission, dans le cadre de ses contacts réguliers avec les États membres, un point de référence utile pour déterminer les mesures qui pourraient être considérées comme conformes aux principes de proportionnalité et de non-discrimination.

En outre, l'adoption du règlement relatif au certificat COVID numérique de l'UE en juin 2021 a entraîné d'importantes améliorations en ce qui concerne le cadre juridique applicable. L'article 11, paragraphe 2, dudit règlement impose aux États membres de s'informer mutuellement et d'informer la Commission des restrictions imposées aux titulaires d'un certificat COVID numérique de l'UE, si possible 48 heures à l'avance. Dans ce contexte, les États membres doivent indiquer les raisons de ces restrictions, leur portée et leur durée. Cette nouvelle exigence juridique facilite l'analyse par la Commission des mesures prises par les États membres et lui a permis de rationaliser la collecte d'informations sur les restrictions de voyage imposées par les États membres.

### III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR

#### **Recommandation n° 1: procéder à des vérifications strictes des contrôles aux frontières intérieures**

La Commission a déjà pris des mesures pour améliorer la législation actuelle, en proposant des modifications de grande ampleur du code frontières Schengen. Il s'agit, entre autres, d'un relèvement du seuil permettant aux États membres de prouver la proportionnalité et la nécessité des contrôles aux frontières intérieures, de l'allongement de leur rétablissement, ainsi que des modèles de notification et de rapport ex post, ce qui devrait améliorer leur qualité.

Toutefois, la Commission tient à souligner que, bien qu'elle ait le droit d'initiative législative et qu'elle ait adopté la proposition, le texte final de la législation résultera des négociations entre les législateurs – le Parlement européen et le Conseil.

La Commission accepte les recommandations n<sup>os</sup> 1a), 1b), 1c) et 1d) et estime qu'il a été partiellement donné suite à la proposition de modification du code frontières Schengen adoptée le 14 décembre 2021 et à l'analyse d'impact y afférente. La capacité de la Commission à respecter les délais fixés pour les recommandations dépendra de l'adoption de la proposition.

La recommandation n° 1e) n'est pas acceptée, en ce qu'il y est préconisé que la Commission prenne des mesures coercitives. Cette recommandation interfère avec le pouvoir discrétionnaire de la Commission en ce qui concerne sa politique de coercition et la question de savoir s'il convient d'entamer ou non, et à quel moment, une procédure d'infraction et de porter ou non, et à quel

moment, une affaire devant la Cour de justice, comme expliqué plus en détail dans la communication intitulée «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats»<sup>10</sup>..

## **Recommandation n° 2: rationaliser la collecte de données sur les restrictions de voyage**

La Commission accepte la recommandation n° 2. La Commission a déjà proposé ce qui est finalement devenu l'article 11 du règlement relatif au certificat COVID numérique de l'UE, qui impose aux États membres de s'informer mutuellement et d'informer la Commission des restrictions imposées aux titulaires d'un certificat COVID numérique de l'UE.

À cette fin, les États membres sont tenus de fournir des informations sur les raisons de ces restrictions, la portée de ces restrictions, en précisant quels titulaires de certificats sont soumis à de telles restrictions ou en sont exemptés, ainsi que la date et la durée de ces restrictions. La Commission continue de recueillir des informations auprès des États membres sur leur mise en œuvre des recommandations du Conseil pertinentes et du règlement relatif au certificat COVID numérique de l'UE et assure le suivi avec les États membres chaque fois que cela est nécessaire.

Si cela se révèle insuffisant, la Commission évaluera si des orientations supplémentaires devraient être fournies aux États membres. En tout état de cause, la Commission a l'intention de tenir compte des enseignements tirés dans le cadre de la mise à jour prévue par la Commission des lignes directrices de l'UE de 2009 sur la libre circulation<sup>11</sup>.

## **Recommandation n° 3: fournir des orientations plus exploitables sur la mise en œuvre des contrôles aux frontières intérieures**

La Commission accepte les recommandations n°s 3a et 3b. Elles seront abordées dans le cadre de la prochaine révision du manuel pratique à l'intention des garde-frontières, comme annoncé dans le rapport d'analyse d'impact accompagnant la 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). Ce processus de mise à jour du manuel est déjà en cours.

---

<sup>10</sup> Communication de la Commission – Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats, C(2016) 8600 (JO C 18 du 19.1.2017, p. 10).

<sup>11</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant les lignes directrices destinées à améliorer la transposition et l'application de la directive 2004/38/CE 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 [COM(2009) 313 final].