



RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Outils destinés à faciliter les voyages dans l'UE
lors de la pandémie de COVID-19

Des initiatives pertinentes, dont certaines ont rencontré un
franc succès et d'autres ont été peu utilisées

Table des matières

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF	2
II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR	3
1. La mise au point de la passerelle de suivi des contacts	3
2. L'utilisation des outils relatifs au formulaire européen de localisation des passagers et de la passerelle de suivi des contacts	4
3. La mise au point d'un mécanisme de révocation du certificat COVID numérique de l'UE.....	5
4. Contrôles de sécurité et certificats frauduleux.....	5
5. Le certificat COVID numérique de l'UE, une norme internationale et un moyen de faciliter les voyages	6
III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	7
1. Recommandation n° 1 – Analyser les causes du faible recours aux formulaires numériques européens de localisation des passagers et s'y attaquer	7
2. Recommandation n° 2 – Rationaliser la communication sur les incidents liés aux certificats numériques de l'UE.....	7
3. Recommandation n° 3 – Élaborer des outils de l'UE pertinents pour faire face aux crises à venir.....	8

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

Afin de faciliter la libre circulation dans l'UE et de protéger la santé publique pendant la pandémie de COVID-19, la Commission, en étroite coordination avec les États membres, a mis au point une série d'outils numériques. Parmi ces outils figuraient le certificat COVID numérique de l'UE¹ ainsi qu'une passerelle qui permettait de connecter les applications nationales de suivi des contacts dans toute l'Union. Des efforts ont également été fournis pour promouvoir l'harmonisation des formulaires de localisation des passagers.

Le certificat COVID numérique de l'UE constitue un cadre commun pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement. De tels certificats sont acceptés dans tous les États membres, ce qui a facilité les voyages pendant la pandémie pour les citoyens de l'Union. La Commission a veillé tout particulièrement à ce que le certificat COVID numérique de l'UE, mis au point en étroite coopération avec les experts des États membres représentés au sein du réseau «Santé en ligne» et du comité de sécurité sanitaire², reflète les valeurs et principes fondamentaux de l'UE, tels que la non-discrimination, la protection des données à caractère personnel, le respect de la vie privée, la sécurité et l'ouverture.

Le certificat COVID numérique de l'UE a été un élément crucial des mesures prises par l'Europe en réaction à la pandémie de COVID-19. En septembre 2022, plus de 2 milliards de certificats avaient été délivrés dans l'UE et l'Espace économique européen (EEE) uniquement. Le succès de ce certificat a également permis d'accélérer la numérisation des soins de santé dans l'ensemble des États membres. La Commission et les États membres étudient les moyens potentiels d'utiliser à l'avenir l'infrastructure technique qui sous-tend le certificat COVID numérique de l'UE dans d'autres situations. Le certificat COVID numérique de l'UE a également suscité beaucoup d'intérêt de la part de pays tiers. Depuis octobre 2022, 49 pays et territoires tiers répartis sur cinq continents ont adhéré au système³, après que leurs systèmes ont été jugés équivalents au cadre du certificat COVID numérique de l'UE.⁴

Le cadre du certificat COVID numérique de l'UE est inspiré des travaux menés pour mettre au point la passerelle de suivi des contacts. Les travaux sur de nouvelles solutions pour le suivi numérique des contacts avaient déjà débuté en avril 2020 et ont abouti à la boîte à outils commune de l'UE pour les États membres en ce qui concerne les applications mobiles pour soutenir le suivi des contacts

¹ 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. Disponible à l'adresse suivante: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953>

² https://health.ec.europa.eu/health-security-and-infectious-diseases/preparedness-and-response/health-security-committee-hsc_fr

³ Liste complète accessible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_fr#recognition-by-the-eu-of-covid-certificates-issued-by-third-non-eu-countries

⁴ Comme prévu à l'article 8, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/953. La Suisse est connectée au système en vertu d'une décision adoptée sur la base de l'article 3, paragraphe 10, du règlement (UE) 2021/953. L'Islande, le Liechtenstein et la Norvège sont directement connectés sur la base de l'intégration du règlement (UE) 2021/953 dans l'accord sur l'EEE.

dans le cadre de la lutte contre la COVID-19⁵. En septembre 2020, la Commission a déployé une passerelle de suivi des contacts et les premiers pays ont commencé à y connecter leurs applications nationales de suivi des contacts en octobre 2020, permettant aux utilisateurs de voyager à l'étranger au moyen de leur application nationale et soutenant ainsi la recherche transfrontière des contacts.

La passerelle de suivi des contacts a atteint un pic en mars 2022, lorsque quelque 700 000 clés ont été téléchargées en une seule journée.

Outre le succès du déploiement du certificat COVID numérique de l'UE, le suivi des contacts au moyen de formulaires de localisation des passagers a été un élément central de la lutte contre le SARS-CoV-2. La Commission a encouragé une approche harmonisée des formulaires de localisation des passagers de deux manières. Elle a soutenu les travaux de l'action conjointe «Healthy Gateways» de l'UE en vue de concevoir une application et un modèle communs pour le formulaire de localisation des passagers (EU dPLF⁶) dans le but de faciliter l'utilisation d'un formulaire numérique similaire dans l'ensemble de l'UE⁷. En parallèle, elle a mis au point une plateforme d'échange de formulaires de localisation des passagers pour permettre l'échange rapide et automatique de données relatives aux passagers entre les États membres participants. Depuis le 1^{er} juin 2021, les États membres sont donc en mesure de se connecter à cette plateforme et d'échanger les données relatives aux passagers de tous les modes de transport pour lesquels ils ont recueilli des formulaires de localisation des passagers.

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

1. La mise au point de la passerelle de suivi des contacts

Pour mettre la passerelle de suivi des contacts au point, la Commission a mené des consultations approfondies avec les États membres⁸. Ces consultations ont conduit le réseau «Santé en ligne» à adopter une boîte à outils commune de l'UE pour les États membres en ce qui concerne les applications mobiles pour soutenir le suivi des contacts dans le cadre de la lutte de l'Union contre la COVID-19⁹, des lignes directrices en matière d'interopérabilité¹⁰, des spécifications pour les applications de suivi des contacts¹¹ ainsi que la passerelle de suivi des contacts¹².

Toutefois, les stratégies nationales de lutte contre la pandémie de COVID-19 ont varié parmi les États membres, lesquels n'ont pas tous décidé de mettre en œuvre des applications de suivi des contacts. La plupart d'entre eux ont soutenu le déploiement d'applications de suivi des contacts

⁵ https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-04/covid-19_apps_en_0.pdf

⁶ Fiches de traçabilité numériques européennes.

⁷ Accessible à l'adresse suivante: <https://app.euplf.eu/>

⁸ Points 28-29, figure 3, rapport spécial n° XX/2022 de la Cour des comptes.

⁹ https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-04/covid-19_apps_en_0.pdf

¹⁰ https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-05/contacttracing_mobileapps_guidelines_en_2.pdf

¹¹ https://health.ec.europa.eu/publications/ehealth-network-guidelines-eu-member-states-and-european-commission-interoperability-specifications_fr

¹² https://health.ec.europa.eu/publications/technical-specifications-interoperability-contact-tracing-apps-ehealth-network-guidelines-eu-member_fr

interopérables par-delà les frontières, 19 pays sur 22 s'étant finalement connectés à la passerelle de suivi des contacts. Les pays qui ont choisi des technologies non compatibles avec ladite passerelle ont eu recours à la boîte à outils commune de l'UE et ont été étroitement associés à la coopération de l'Union dans ce domaine.

2. L'utilisation des outils relatifs au formulaire européen de localisation des passagers et de la passerelle de suivi des contacts

Le succès des applications de suivi des contacts et, par conséquent, de la passerelle de suivi des contacts dépendait largement de l'adoption de ces outils par le grand public. Bien que le volume des téléchargements n'ait pas été uniforme parmi les États membres, les applications de suivi des contacts ont été volontairement téléchargées plus de 74 millions de fois (depuis octobre 2021), dépassant l'équivalent de 15 % de la population dans au moins 14 pays. En raison des normes élevées en matière de protection des données et de sécurité des applications de suivi des contacts, la vérification de l'utilisation effective par les utilisateurs est très limitée. Les conclusions préliminaires d'une étude indépendante sur les enseignements tirés, les bonnes pratiques et l'incidence épidémiologique de l'approche européenne commune en matière de suivi numérique des contacts révèlent néanmoins que le nombre total de téléchargements en juillet 2022 dans les pays de l'UE/de l'EEE s'élevait à près de 170 millions. Le recours à ces applications dépendait également fortement des campagnes de promotion gérées par les États membres en plus d'autres mesures non pharmaceutiques (comme la distance de sécurité, le port du masque, l'hygiène des mains, etc.) que les citoyens ont été invités à prendre afin de ralentir la propagation de la COVID-19.

Une fois la pandémie terminée, le même instrument juridique que celui utilisé pour le déploiement initial de la passerelle de suivi des contacts pourrait être à nouveau utilisé¹³, si la nécessité d'y avoir recours se présentait une nouvelle fois. Dans le contexte du paquet «Union européenne de la santé»¹⁴, la Commission a étendu le mandat du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) aux outils automatisés de suivi des contacts¹⁵, ce qui donnera à l'ECDC la possibilité de mettre au point et de déployer, le cas échéant, de nouveaux outils de recherche numérique transfrontière des contacts.

Il est important de souligner que les États membres n'étaient pas légalement tenus de recueillir les formulaires de localisation des passagers. L'utilisation de tels outils demeure volontaire. En outre, tous les États membres qui ont manifesté leur intérêt pour adhérer à la plateforme d'échange de formulaires de localisation des passagers ont pu le faire.

¹³ Acte d'exécution de l'article 14 (réseau «Santé en ligne») de la directive sur les soins de santé transfrontaliers (2011/24/UE).

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_fr

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0726>

3. La mise au point d'un mécanisme de révocation du certificat COVID numérique de l'UE

Afin de contribuer à la protection de la santé publique, il peut être nécessaire de révoquer des certificats COVID numériques de l'UE¹⁶, lorsqu'ils ont été délivrés par erreur ou à la suite d'une fraude ou de la suspension d'un lot de vaccins contre la COVID-19 jugé défectueux. Le règlement sur le certificat COVID numérique de l'UE prévoit déjà que son cadre de confiance peut soutenir l'échange bilatéral de listes de révocation de certificats, lesquelles contiennent les identifiants uniques des certificats en ce qui concerne les certificats révoqués¹⁷. Les États membres étaient donc en mesure d'invalider rapidement les certificats délivrés frauduleusement au moyen de la fonctionnalité du système relative à la vérification des règles opérationnelles, soit un ensemble de règles intégrées dans le logiciel de vérification.

Le règlement sur le certificat COVID numérique de l'UE a clairement mentionné l'identifiant unique dans l'ensemble de données du certificat à utiliser aux fins de révocation. La Commission et les États membres ont décidé d'étudier la possibilité de faciliter davantage l'échange automatique transfrontière de listes de certificats révoqués par l'intermédiaire du service passerelle central pour le certificat COVID numérique de l'UE. La solution apportée est souple: les États membres peuvent choisir l'approche technologique qui convient le mieux à leurs besoins.

Les modalités de la procédure de révocation sont énoncées dans la décision d'exécution (UE) 2022/483 de la Commission du 21 mars 2022¹⁸. Les spécifications techniques du mécanisme de révocation comportent deux parties: une partie relève du service passerelle pour le certificat COVID numérique de l'UE et sa mise en œuvre est contraignante, l'autre partie porte sur la manière dont les États membres partagent les listes de révocation de leur infrastructure nationale sur les applications de vérification et n'est pas contraignante. Pour ce qui est de la seconde partie, les États membres sont libres de choisir parmi une série de possibilités, qui tiennent toutes compte des préoccupations en matière de protection de la vie privée.

4. Contrôles de sécurité et certificats frauduleux

En ce qui concerne la sécurité du système de certificat COVID numérique de l'UE¹⁹, la Commission, en tant qu'opérateur de la passerelle pour le certificat COVID numérique de l'UE, veille à garantir une sécurité de pointe afin de protéger le système contre les risques, les vulnérabilités et les acteurs malveillants. Une procédure d'«entrée en relation» est appliquée à tous les pays participants. La Commission vérifie rigoureusement, avant de connecter le pays concerné, que les pays participants respectent les exigences en matière de sécurité afin d'entrer en relation avec la passerelle pour le certificat COVID numérique de l'UE. De telles vérifications sont menées en vue de s'assurer que toutes les mesures de sécurité nécessaires pour se connecter en toute sécurité sont mises en place.

La responsabilité relative aux contrôles de sécurité en ce qui concerne la délivrance du certificat COVID numérique de l'UE et à la connexion qui en découle à l'infrastructure d'arrière-plan nationale

¹⁶ Voir points 44 à 46 du rapport spécial n° XX/2022 de la Cour des comptes.

¹⁷ Article 4, paragraphe 2, du règlement sur le certificat COVID numérique de l'UE.

¹⁸ Décision d'exécution (UE) 2022/483 de la Commission du 21 mars 2022 modifiant la décision d'exécution (UE) 2021/1073 établissant les spécifications techniques et les règles relatives à la mise en œuvre du cadre de confiance pour le certificat COVID numérique de l'UE établi par le règlement (UE) 2021/953 du Parlement européen et du Conseil. Disponible à l'adresse suivante: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32022D0483>

¹⁹ Voir points 51 à 56 du rapport spécial n° XX/2022 de la Cour des comptes.

(le système national connecté au service passerelle central pour le certificat COVID numérique de l'UE) relève de l'État membre ou du pays tiers. Lorsqu'ils mettent en place et exploitent leurs systèmes et services nationaux, les pays participants doivent se conformer à la législation applicable en matière de cybersécurité et de protection des données, dont l'application incombe à des autorités nationales spécifiques. La Commission demande systématiquement à tous les États membres et pays tiers de soumettre une autoévaluation afin de fournir une assurance supplémentaire qu'ils ont particulièrement tenu compte de risques spécifiques. Tout manquement à l'une de ces exigences empêche d'entrer en relation avec le cadre du certificat COVID numérique de l'UE.

Toute activité frauduleuse liée au certificat COVID numérique de l'UE (telle que la délivrance de certificats techniquement valides par des personnes ayant un accès légitime au système sans que l'événement médical sous-jacent ait eu lieu) est le résultat d'un comportement criminel punissable en vertu du droit national et ne constitue pas une cyberattaque. Il est nécessaire de faire la distinction entre les contrôles de sécurité à l'échelle de l'infrastructure d'arrière-plan nationale et les intentions malveillantes de personnes exploitant les systèmes de délivrance des certificats à l'échelle nationale. Les systèmes d'arrière-plan nationaux n'ont pas été compromis et les parties non autorisées n'ont pas eu accès à ces systèmes.

D'un point de vue de la cybersécurité, le certificat COVID numérique de l'UE est sûr. Le risque que le personnel autorisé ait légalement accès aux systèmes de délivrance en vue de délivrer des certificats techniquement valides mais frauduleux est géré par les autorités des pays participants conformément à leur législation nationale et à leurs procédures de contrôle d'accès.

5. Le certificat COVID numérique de l'UE, une norme internationale et un moyen de faciliter les voyages

Les États membres ont largement utilisé le certificat COVID numérique de l'UE²⁰, qui a été efficace pour faciliter les voyages²¹. Ce certificat a également été adopté au moment opportun²². Il a été un élément essentiel des mesures prises par l'Europe en réaction à la pandémie de COVID-19 et est rapidement devenu une norme en Europe et au-delà. Il a également eu une incidence positive sur la libre circulation à un moment où les États membres limitaient son exercice pour des raisons de santé publique.

L'incidence positive du système de certificat COVID numérique de l'UE s'étend au-delà de l'UE, étant donné qu'il est devenu une norme mondiale fermement fondée sur les valeurs d'ouverture, de sécurité et de protection des données de l'UE. En témoigne le vif intérêt de pays tiers à être connectés au système de certificat COVID numérique de l'UE, le seul système de certificats COVID-19 opérationnel au niveau international à grande échelle. Ce succès a contribué à la reprise de voyages internationaux en toute sécurité et à la relance générale.

La Commission reste pleinement attachée à un retour à la libre circulation sans restriction dans les meilleurs délais. En octobre 2022, tous les États membres avaient levé les restrictions relatives aux voyages à l'intérieur de l'Union ainsi que la nécessité d'être en possession d'un certificat COVID numérique de l'UE. Si un tel certificat a démontré la capacité des institutions de l'UE et des États membres à produire des résultats tangibles dans l'intérêt des citoyens de l'UE, le fait d'y mettre un terme sera la preuve que la pandémie et les restrictions qui y sont liées ont été surmontées.

²⁰ Voir points 69-70 et figure 4 du rapport spécial n° XX/2022 de la Cour des comptes.

²¹ Voir points 72 et 74, figure 5, du rapport spécial n° XX/2022 de la Cour des comptes.

²² Voir points 28 et 35 du rapport spécial n° XX/2022 de la Cour des comptes.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR

1. Recommandation n° 1 – Analyser les causes du faible recours aux formulaires numériques européens de localisation des passagers et s'y attaquer (Quand? Au plus tard en décembre 2023)

La Commission accepte cette recommandation: elle consultera les États membres par l'intermédiaire du comité de sécurité sanitaire et collaborera avec l'ECDC sur sa mise en œuvre.

2. Recommandation n° 2 – Rationaliser la communication sur les incidents liés aux certificats numériques de l'UE (Quand? Au plus tard en juin 2023)

La Commission accepte la recommandation.

Un comité de sécurité a été créé en novembre 2021 sous les auspices du réseau «Santé en ligne». L'objectif de ce comité est d'analyser tout incident une fois qu'un problème est suffisamment maîtrisé afin d'examiner et de diffuser les enseignements tirés et de recommander des améliorations en matière de sécurité. Il ne s'agit pas de la première ligne de défense, mais d'un mécanisme de partage d'informations entre les autorités compétentes, uniquement consacré au certificat COVID numérique de l'UE. Pour des raisons de sécurité, le comité ne peut intervenir ni diffuser des informations avant que l'incident ne soit correctement traité ni suffisamment maîtrisé à l'échelle nationale.

La Commission analysera les mesures supplémentaires à prendre pour renforcer la participation au comité ainsi que pour améliorer le partage d'informations entre les autorités compétentes.

La Commission considère ce comité de sécurité comme une partie intégrante et efficace de l'architecture générale de la conception du certificat COVID numérique de l'UE et l'intégrera donc dans tout plan de réactivation qui s'inscrira dans le cadre de l'instrument décrit dans la réponse à la recommandation n° 3 relative à la réutilisation des outils couverts par le présent rapport.

Dans ce contexte, dans le cadre des actions mentionnées sous la recommandation n° 3, la Commission examinera également comment le comité de sécurité ainsi que ses mécanismes de communication pourraient devoir être adaptés et élargis en vue de répondre correctement et de manière harmonisée à tout besoin supplémentaire en ce qui concerne les incidents de sécurité relatifs à de futures crises pandémiques, au-delà de celle de la COVID-19.

3. Recommandation n° 3 — Élaborer des outils de l'UE pertinents pour faire face aux crises à venir

a) Recenser les outils de l'Union créés pendant la pandémie de COVID-19 qui ont été les plus utiles aux citoyens et aux États membres et élaborer des procédures pour les réactiver rapidement en cas de futures situations d'urgence (Quand? Au plus tard en septembre 2023)

La Commission accepte la recommandation n° 3 a), mais fait remarquer que cette analyse dépendra nécessairement de l'outil et de la crise concernés.

Dans sa communication sur un plan d'urgence pour les transports²³, la Commission a souligné que, en cas de crise similaire à celle de la COVID-19, la Commission et les États membres devraient s'appuyer sur l'expérience acquise dans l'élaboration d'un modèle commun de formulaires numériques de localisation des passagers de l'UE et d'une plateforme permettant de partager les données relatives aux passagers aux fins de la recherche transfrontière des contacts. Les outils mis au point au niveau de l'UE à cette fin devraient être réactivés rapidement et facilement si nécessaire.

Le 19 septembre 2022, la Commission a également adopté une proposition de règlement établissant un instrument du marché unique pour les situations d'urgence²⁴. Cet instrument a pour objet de mettre en place un mécanisme souple et transparent pour réagir rapidement aux situations d'urgence et aux crises qui menacent le fonctionnement du marché unique. Il vise à garantir la coordination, la solidarité et la cohérence de la réaction de l'UE en cas de crise et à protéger le fonctionnement du marché unique, en garantissant notamment la poursuite de la libre circulation des personnes, des marchandises et des services. Ce règlement autoriserait également la Commission et les États membres à mettre en place des outils numériques interopérables ou des infrastructures informatiques à l'appui de ces objectifs.

Dans le même temps, il est important de souligner que certains des outils de l'UE analysés, en particulier le certificat COVID numérique de l'UE, ont été spécifiquement conçus pour faire face à la pandémie de COVID-19.

Ils ont été en partie expressément limités par les colégislateurs à la durée estimée de la pandémie afin de faciliter le droit à la libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille pendant cette période extraordinaire. Cette situation aura nécessairement une incidence sur la pertinence de préparer des procédures permettant leur réactivation.

b) Rendre les outils de l'UE utilisés pour faciliter la recherche transfrontière des contacts lors de crises plus simples d'accès pour les citoyens de l'UE, par des synergies ou des simplifications (Quand? Au plus tard en septembre 2024)

La Commission accepte la recommandation n° 3 b). Les travaux seront menés à la suite de la consultation visée à la recommandation n° 1, nécessiteront l'existence d'une base juridique appropriée et dépendront de la situation épidémiologique.

c) Analyser, en collaboration avec les États membres, la nécessité de disposer d'outils supplémentaires pour faire face à d'éventuelles crises futures (Quand? Au plus tard en septembre 2023)

La Commission accepte la recommandation n° 3 c). Dans ce contexte, la proposition de règlement établissant un instrument du marché unique pour les situations d'urgence est également pertinente.

²³ COM(2022) 211 final.

²⁴ COM(2022) 459 final.