

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats interoperables de vaccination, de test et de rétablissement afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 (certificat vert numérique)

[COM(2021) 130 final — 2021/0068 (COD)]

(2021/C 286/25)

Rapporteur: **George VERNICOS**

| | |
|---|---|
| Consultation | Commission européenne, 21.4.2021 |
| Base juridique | Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne |
| Compétence | Section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté» |
| Adoption en session plénière | 27.4.2021 |
| Session plénière n° | 560 |
| Résultat du vote (pour/contre/abstentions) | 251/0/4 |

1. Conclusions et recommandations

1.1. La pandémie de COVID-19 a provoqué un bouleversement particulièrement profond de nos économies, de nos sociétés et de nos vies, et a affecté le secteur du tourisme de manière inédite. La crise actuelle a mis en évidence l'importance du tourisme pour l'Europe, non seulement d'un point de vue économique, mais aussi pour ce qui est de vivre ensemble et de forger un destin commun.

1.2. Le CESE affirme que le «certificat vert numérique» devrait simplifier les démarches à entreprendre par les voyageurs et faciliter leur circulation pendant la pandémie de COVID-19.

1.3. Le CESE estime nécessaire de clarifier que la détention d'un certificat vert numérique ne devrait pas constituer une condition préalable à l'exercice des droits de libre circulation, et que le règlement proposé n'établit ni une obligation ni un droit d'être vacciné. Le Comité indique toutefois qu'il convient de fournir des informations pertinentes, en particulier aux groupes défavorisés ou en marge de la société, ainsi que d'évaluer et de surveiller correctement l'incidence du certificat vert sur ces groupes.

1.4. Le CESE souligne que la détention d'un certificat vert ne devrait pas exempter les voyageurs de se soumettre à d'autres mesures de réduction des risques, mais devrait cependant être considérée comme une stratégie de transition pour les pays exigeant un mécanisme permanent qui permettra au certificat d'être constamment réévalué après son adoption.

1.5. Le CESE fait remarquer que l'ensemble des pays d'Europe devraient collaborer afin de créer dès que possible des conditions uniformes pour le cadre proposé (à savoir des critères concernant le contenu, le format, les principes et les normes techniques du certificat), car nous ne pouvons pas nous permettre de perdre une deuxième saison touristique estivale.

1.6. Le CESE fait valoir que les protocoles de voyage doivent être clairs et applicables aux voyages internationaux par voie aérienne, routière ou maritime.

1.7. Le CESE insiste sur la nécessité cruciale pour tous les États membres de disposer de systèmes interoperables ainsi que de dispositions offrant le même degré élevé de protection des données, puisque les informations à caractère personnel incluent aussi des données médicales sensibles. Le certificat vert numérique ne doit pas nécessiter l'installation ou la maintenance d'une base de données centrale au niveau de l'Union. Le CESE recommande également de concevoir le certificat vert numérique de manière que les informations relatives à la catégorie remplie pour voyager soient uniquement visibles pour le voyageur.

1.8. Le CESE souhaite en outre attirer l'attention sur le fait que le certificat vert numérique contribuera également à faciliter les voyages pour raisons professionnelles. Cela ne saurait toutefois donner lieu à des discriminations sur le lieu de travail ou à des abus, par exemple le recours à des personnes vaccinées venues de pays tiers pour occuper des emplois caractérisés par des conditions de travail précaires.

1.9. Le CESE invite la Commission et les États membres à veiller à la gratuité et à la mise à jour régulière du certificat.

1.10. Le CESE met en évidence la nécessité d'accélérer le processus de vaccination en stimulant la production de vaccins et en veillant à une plus grande transparence et une meilleure prévisibilité afin de garantir un nombre adéquat de vaccins dans toute l'Union européenne, au moyen d'une approche coordonnée et unifiée. Dans le même temps, les pays devraient investir davantage dans des campagnes d'information sur les avantages de la vaccination afin de lutter contre la désinformation.

1.11. Le CESE est d'avis qu'il convient d'ajouter les autotests et les tests sanguins visant à dépister les anticorps de la COVID aux méthodes permettant d'obtenir le certificat vert numérique.

1.12. Le CESE souscrit à l'idée selon laquelle, afin d'éviter les inégalités dans les restrictions de la liberté de circulation des personnes non vaccinées, les gouvernements européens devraient garantir un accès facile et gratuit aux dispositifs de test pour l'ensemble des citoyens.

1.13. Le CESE estime que le certificat doit être reconnu dans tous les États membres de l'Union européenne afin d'ouvrir la voie à une liberté totale de circulation au sein de l'Union pendant la pandémie de COVID-19.

2. Contexte

2.1. Pour garantir une approche transparente, prévisible et bien coordonnée de l'adoption de restrictions à la libre circulation dans le cadre de la pandémie de COVID-19, le Conseil a adopté, le 13 octobre 2020, la recommandation (UE) 2020/1475⁽¹⁾.

Toutefois, dans les faits, cette recommandation reste très peu appliquée, et plusieurs États membres ont mis en place différentes restrictions.

2.2. Qui plus est, dans leur déclaration adoptée à la suite des vidéoconférences informelles des 25 et 26 février 2021, les membres du Conseil européen ont appelé à poursuivre les travaux en vue de l'élaboration d'une approche commune des certificats de vaccination. La Commission collabore avec les États membres au sein du réseau «Santé en ligne», un réseau volontaire rassemblant les autorités nationales chargées de la santé en ligne, pour préparer l'interopérabilité des certificats de vaccination. Les participants au réseau «Santé en ligne» sont convenus de créer des ensembles de données harmonisés communs concernant les certificats de vaccination, de test et de rétablissement dans le cadre de la pandémie de COVID-19. Le 12 mars 2021, il se sont également accordés sur les grandes lignes d'un cadre de confiance.

2.3. Sur la base des travaux techniques réalisés jusqu'à présent, la Commission a présenté, le 17 mars 2021, une proposition de règlement relatif à un certificat vert numérique, à savoir un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats interopérables de vaccination, de test et de rétablissement afin de faciliter la libre circulation au sein de l'Union européenne [2021/0068 (COD)], assorti d'une proposition de règlement relatif aux ressortissants de pays tiers séjournant ou résidant légalement dans les États membres [2021/0071 (COD)].

Le certificat européen prévu permettrait d'attester, tout en respectant les droits fondamentaux comme la vie privée et le principe de non-discrimination:

- qu'une personne a été vaccinée contre la COVID-19, et/ou
- qu'elle a récemment passé des tests de dépistage d'une infection par le SARS-CoV-2, et/ou
- qu'elle a guéri d'une infection par le SARS-CoV-2.

⁽¹⁾ JO L 337 du 14.10.2020, p. 3.

2.4. Le certificat pourra être délivré aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille, aux ressortissants de pays tiers résidant dans l'Union ainsi qu'aux visiteurs qui ont le droit de se rendre dans d'autres États membres. Il sera valable dans tous les États membres de l'Union, ainsi qu'en Islande, au Liechtenstein et en Norvège en raison de l'intégration du règlement dans l'accord EEE. La Suisse peut également décider d'introduire le certificat vert numérique.

2.5. Les autorités nationales des États membres de l'Union (hôpitaux, centres de test ou autorités sanitaires) seront chargées de le délivrer. Les informations figurant sur le certificat incluront le nom, la date de naissance, la date de délivrance, les informations sur le vaccin, le test ou le rétablissement et un identifiant unique. Un code QR permettra de garantir l'authenticité du certificat, la sécurité des données et la protection contre la falsification.

2.6. La proposition n'oblige pas les États membres à lever les restrictions de la libre circulation (dans la mesure où elles sont nécessaires à la protection de la santé publique) pour les voyageurs en possession d'un certificat vert, mais dans le cas où des États décident de le faire, la proposition leur permet de disposer de documents fiables, authentiques et harmonisés. Il restera donc naturellement une marge d'appréciation, même si le cadre proposé recommande de se limiter aux restrictions absolument nécessaires et contient une présomption de suppression des restrictions pour les détenteurs du certificat, dans la mesure où les États membres qui continuent de les imposer devront, conformément au cadre proposé, en informer les autres États membres et la Commission.

2.7. Le système proposé pourra être adapté en fonction de nouvelles preuves scientifiques quant à l'efficacité des vaccins pour stopper la propagation du SARS-CoV-2 et la durée de l'immunité protectrice obtenue par une précédente infection. Dans le cadre actuel, la période de validité maximale du certificat de guérison d'une précédente infection par la COVID-19 est fixée à 180 jours. Selon la proposition de la Commission, le certificat vert numérique sera suspendu lorsque l'Organisation mondiale de la santé (OMS) déclarera la fin de l'urgence de santé publique internationale liée à la COVID-19, mais il pourra être réactivé dans le cas d'éventuelles futures pandémies.

3. Observations générales sur la crise actuelle dans le secteur touristique

3.1. Particulièrement dynamique et interconnecté, le secteur touristique constitue l'un des moteurs économiques de l'Europe, qui représente 50 % ^(?) du tourisme mondial. Dans des pays de tous niveaux de développement, plusieurs millions d'emplois et d'entreprises dépendent de la solidité et de la prospérité du secteur touristique. Ce dernier contribue, de manière directe et indirecte, à près de 10 % du PIB de l'Union européenne.

3.2. La pandémie de COVID-19 a provoqué un bouleversement particulièrement profond de nos économies, de nos sociétés et de nos vies. En vue de limiter la propagation du virus au-delà des frontières nationales, les pays introduisent une série de mesures, dont certaines ont un effet néfaste sur les voyages à destination et au sein des États membres.

Le tourisme est affecté de manière inédite, 2020 ayant été l'année la moins rentable jamais enregistrée dans ce secteur. Le déclin du nombre d'arrivées en Europe a atteint 69 % en 2020 et 85 % en janvier 2021 ^(?).

3.3. La situation est particulièrement difficile dans les pays de l'Union qui font partie des destinations touristiques phares, tels que l'Italie, la Grèce, le Portugal, Malte, Chypre, l'Espagne et la France. Selon les estimations, les pertes enregistrées par le secteur du tourisme dans l'Union européenne, qui emploie environ 13 millions de travailleurs ⁽⁴⁾, avoisinent le milliard d'euros de bénéfices par mois en raison de la pandémie de COVID-19.

3.4. Lorsque l'on sait que plus d'un tiers de la valeur ajoutée générée par le tourisme dans l'économie intérieure provient de facteurs indirects, on saisit l'ampleur et la profondeur des liens qui existent entre le tourisme et les autres secteurs ⁽⁵⁾. Par conséquent, la réduction des flux touristiques a des conséquences graves sur l'économie globale ⁽⁶⁾.

^(?) Le plus grand volume d'arrivées entre 2014 et 2018 a été enregistré en Europe et représente, toutes ces années confondues, plus de 50,0 % des voyages à l'étranger effectués dans le monde entier. Les voyages à destination d'un pays européen ont augmenté de 24,3 % entre 2014 et 2018.

⁽³⁾ Organisation mondiale du tourisme, mars 2021.

⁽⁴⁾ Eurostat.

⁽⁵⁾ L'importance des pertes indirectes dans le secteur du tourisme dues aux corrélations entre les différents secteurs a également été mise en lumière par la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced): il a été estimé que les pertes au niveau du PIB étaient approximativement deux à trois fois plus élevées que les pertes immédiates au niveau des bénéfices du tourisme international. Selon les estimations du rapport de la Cnuced, les pertes directes et indirectes subies par le tourisme mondial en raison de la COVID-19 pourraient s'élever à près de 4 % du PIB, mais avoir des conséquences diverses entre les pays, en fonction de leur dépendance au secteur du voyage et du tourisme.

⁽⁶⁾ Base de données des perspectives économiques de décembre 2020 de l'OCDE et base de données du Conseil mondial du voyage et du tourisme.

3.5. En ce qui concerne le secteur touristique, il convient également de noter son impact social. Le tourisme contribue au développement des communautés rurales en offrant des possibilités de sources supplémentaires de revenus, ce qui donne lieu à un développement territorial équilibré de nos sociétés. Il représente également une véritable force motrice en faveur de la sauvegarde des patrimoines naturels et culturels au profit des générations futures.

3.6. L'Organisation mondiale du tourisme estime qu'un rebond des voyages internationaux serait possible au deuxième semestre 2021. Ces pronostics sont fondés sur un certain nombre de facteurs, en particulier une levée significative des restrictions de voyage, la réussite des programmes de vaccination et l'introduction de protocoles harmonisés, comme le projet de certificat vert numérique de la Commission européenne.

4. Observations spécifiques sur la proposition de règlement relatif à un certificat vert numérique

4.1. Le CESE soutient l'initiative de la Commission visant à collaborer avec les États membres, au sein du réseau «Santé en ligne», à la mise en place d'une interopérabilité des certificats de vaccination afin de mettre sur pied une solution viable pour tous, d'éliminer les démarches complexes, de limiter au strict minimum les ensembles de données relatifs aux certificats de vaccination (en vue de protéger les données sensibles des détenteurs des certificats), et de développer un identifiant unique. L'inaction au niveau de l'Union européenne inciterait probablement les États membres à adopter des systèmes divergents, compliqués et non coordonnés.

4.2. Le CESE fait valoir que la création du certificat vert constitue une excellente norme commune pour simplifier les procédures administratives, mais qu'il ne peut être considéré comme le «principal facteur d'accélération de la libre circulation». En effet, la libre circulation restera sujette aux restrictions nationales, lesquelles sont uniquement définies par les possibilités de chaque État et la capacité de leurs systèmes de santé. Par conséquent, des mesures applicables aux voyageurs transfrontaliers (par exemple, une période de quarantaine ou d'isolement à domicile ou des tests supplémentaires et répétés avant et/ou après l'arrivée) resteront possibles et seront laissées à la discrétion des États membres, même si le cadre proposé recommande aux États de se limiter aux restrictions absolument nécessaires.

4.3. Le CESE souligne que la détention du certificat vert ne devrait pas exempter les voyageurs de respecter les autres mesures de réduction des risques, mais devrait être considérée comme une stratégie de transition pouvant être appliquée par les pays lorsque le contexte épidémiologique peut justifier un assouplissement des restrictions de voyage mais nécessite encore de recourir à des garde-fous pour rendre les voyages plus sûrs. Il demeure encore des incertitudes quant à l'efficacité des vaccins pour réduire la transmission du virus ou combattre certaines mutations, ainsi qu'en ce qui concerne la portée et la durée de l'immunité médiée par les anticorps contre une nouvelle infection par le SARS-CoV-2. Par ailleurs, des questions se posent encore quant à la validité des tests. C'est pourquoi le CESE recommande vivement d'adopter des mesures complémentaires visant à protéger la santé des voyageurs et des travailleurs, notamment dans les espaces clos et très fréquentés.

4.4. Le CESE indique qu'il est urgent de prendre des mesures efficaces, comme une meilleure coordination relative aux protocoles de voyage entre les pays, afin de garantir une reprise du tourisme en toute sécurité, car nous ne pouvons pas nous permettre de perdre une deuxième saison estivale. La pandémie est un problème mondial qui doit être résolu au moyen d'une approche et d'une confiance au niveau mondial; les solutions individuelles émanant de différents pays ne pourront pas en venir à bout.

4.5. Le CESE ajoute que pour être efficace, le certificat vert doit être pleinement interopérable, sécurisé et vérifiable. Par conséquent, tous les pays européens devraient collaborer pour définir dès que possible des conditions uniformes pour le cadre proposé (à savoir des critères concernant le contenu, le format, les principes et les normes techniques du certificat). Ces conditions incluent des normes communes relatives à la nature des tests et des vaccins, à leur durée de validité et aux critères liés à la «guérison».

Le CESE fait valoir que les protocoles de voyage doivent être clairs et applicables aux voyages internationaux par voie aérienne, routière ou maritime. Il y a lieu de noter que l'utilisation du certificat vert relève de la responsabilité conjointe des autorités frontalières et des détenteurs du certificat.

4.6. Le CESE estime que le certificat vert est conçu pour être aussi simple que possible, est mis en œuvre sous la forme d'un train de mesures, s'appuie sur la confiance entre les pays concernés et nécessitera aussi un mécanisme permanent pour pouvoir être constamment réévalué après son adoption.

4.7. Le CESE est d'avis que le système du certificat vert doit reposer sur les principes suivants: a) le certificat vert doit servir à réduire l'incidence du risque à un niveau minimal considéré comme acceptable par les autorités nationales, conformément aux recommandations de l'OMS; b) les restrictions en matière de voyages internationaux devraient être proportionnelles à la situation épidémiologique dans les pays d'origine et de destination; c) les autorités devraient pouvoir continuer à faire appel à une période de quarantaine le cas échéant; d) les pays qui adopteront le système du certificat vert accepteront les tests approuvés par les autorités nationales d'autres pays participant au système; e) il convient de réduire au minimum la complexité des processus et le nombre d'informations collectées et transmises entre pays; f) le système doit être interopérable et basé sur une nomenclature et un format communs pour les transferts d'information; g) le système doit être conforme aux principes de «protection intégrée de la vie privée», ce qui signifie que la nature, la méthode de collecte et la durée de conservation de l'ensemble des données collectées seront communiquées clairement à la personne concernée dès le départ.

4.8. Les campagnes de vaccination et les règles relatives aux vaccins et aux certifications relèvent toujours de la compétence et de la responsabilité exclusives des gouvernements nationaux. Aucun État membre n'a opté pour la vaccination obligatoire (sauf dans certains cas spéciaux, par exemple pour le personnel soignant en Italie), et il semble très peu probable qu'ils le fassent dans les prochains mois.

Toutefois, il est essentiel de fournir un accès universel et équitable à un vaccin sûr et efficace contre la COVID-19 pour sauver des vies, protéger le système de santé publique et permettre la relance des économies. Le CESE met en évidence la nécessité d'accélérer le processus de vaccination en stimulant la production de vaccins et en veillant à une plus grande transparence et une meilleure prévisibilité afin de garantir un nombre adéquat de vaccins dans toute l'Union européenne, au moyen d'une approche coordonnée et unifiée. Il s'agit là d'une autre condition préalable essentielle au fonctionnement du certificat vert numérique et au traitement égalitaire des citoyens.

4.9. Les gouvernements européens devraient utiliser les fonds de relance octroyés dans le cadre de la pandémie pour financer des programmes de vaccination destinés aux groupes de la population pour qui l'accès à la vaccination serait plus difficile sans ces aides, comme les personnes vivant dans des zones rurales ou moins fréquentées, plus éloignées des hôpitaux et des cliniques. En outre, il importe d'éviter toute discrimination à l'égard des minorités ethniques.

L'Union européenne devrait également investir davantage dans des campagnes d'information sur les avantages du vaccin, afin de lutter contre la désinformation entraînant chez certains citoyens une méfiance à l'égard de la vaccination.

4.10. Le CESE estime que pour éviter les restrictions inégalitaires de la liberté de circulation pour les personnes non vaccinées, les gouvernements européens doivent garantir à l'ensemble des citoyens un accès aisé et gratuit aux dispositifs de test, ainsi que l'obtention rapide des résultats des tests, surtout compte tenu du risque de voir se former un écart entre les zones urbaines et les zones rurales.

4.11. Le CESE estime nécessaire de clarifier que la détention d'un certificat vert numérique ne devrait pas constituer une condition préalable à l'exercice des droits de libre circulation, et que le règlement proposé n'établit ni une obligation ni un droit d'être vacciné. Le CESE souligne que tout type de certification relative à l'immunité soulève des questions d'ordre éthique quant au respect, aux intérêts et aux droits des individus, à la responsabilité en matière de santé publique et à la justice sociale. Il convient d'évaluer et de surveiller soigneusement l'incidence d'une telle stratégie, en particulier sur les groupes défavorisés ou en marge de la société.

4.12. Le CESE note que le certificat vert numérique contribue à la relance indispensable du secteur du tourisme et du voyage. Il revêt aussi une importance particulière pour les voyages à des fins professionnelles ou pour tout autre rassemblement social qui contribuera à stimuler l'économie, les manifestations culturelles et autres événements sociaux, et aura un effet positif sur la santé (mentale ou physique) de la population en général. La Commission et les États membres doivent veiller à la gratuité et à la mise à jour régulière du certificat, comme indiqué à l'article 3, paragraphe 3 du règlement proposé. Le certificat devrait être doté d'un code QR qui garantisse sa sécurité et son authenticité. Il devrait être disponible dans la ou les langues officielles de l'État membre de délivrance ainsi qu'en anglais. Le certificat doit être reconnu dans tous les États membres de l'Union européenne afin d'ouvrir la voie à une liberté totale de circulation au sein de l'Union pendant la pandémie de COVID-19.

4.13. Le CESE souhaite attirer l'attention sur le fait que le certificat vert numérique ne sera pas uniquement utilisé à des fins touristiques. Il servira également à faciliter les voyages à des fins professionnelles en Europe, mais pourrait léser les travailleurs individuels. Le CESE recommande que les États membres prennent les précautions nécessaires afin que cet usage du certificat ne conduise pas à des cas de discrimination sur le lieu de travail et ne nuise pas à l'employabilité des personnes. Par ailleurs, le CESE met en garde contre les risques d'utilisation abusive du règlement en vue de faciliter l'entrée de personnes vaccinées venues de pays tiers pour travailler dans des emplois caractérisés par des conditions de travail précaires.

4.14. Le CESE ajoute que la Commission et les États membres devraient établir une infrastructure numérique pour un cadre de confiance qui permette la délivrance et la vérification sécurisées des certificats, et qu'il convient d'assister les États membres dans la mise en œuvre technique du système en garantissant, dans la mesure du possible, l'interopérabilité avec les systèmes technologiques établis au niveau international.

4.15. Le CESE souligne qu'il convient de garantir un niveau très élevé de protection et de préserver les principes de minimisation des données, les données à caractère personnel comprenant des données médicales sensibles.

En particulier, le cadre du certificat vert numérique ne devrait pas nécessiter l'établissement et la maintenance d'une base de données au niveau de l'Union, mais devrait permettre la vérification décentralisée de certificats interopérables signés numériquement. Les gouvernements doivent aussi veiller à la protection des données à caractère personnel et empêcher leur partage ou leur utilisation à d'autres fins que celles du certificat. Outre ces exigences, les données concernées doivent être traitées dans le seul cadre des procédures liées au certificat vert numérique et les autorités compétentes doivent veiller à ce qu'elles soient supprimées par la suite. Si le certificat vert est requis pour les voyages entre pays, il est crucial pour tous les États membres de disposer de systèmes interopérables ainsi que de dispositions offrant le même degré élevé de protection des données, et de prévoir une obligation pour les responsables du traitement de consulter les autorités nationales de contrôle de la protection des données avant de procéder au traitement de données, quelles qu'elles soient. Le CESE recommande de faire appel à des experts de la protection des données aux niveaux européen et national afin de garantir une mise en œuvre adéquate.

4.16. Le CESE met également en garde contre le risque de révéler, par l'intermédiaire du certificat vert numérique, des données médicales sensibles relatives au statut des voyageurs en matière de vaccination, d'immunité ou de test. Le CESE recommande dès lors de concevoir le certificat vert numérique de manière que ces informations ne soient visibles que pour la personne qui voyage, et que des tiers puissent seulement constater que celle-ci remplit des conditions précises.

4.17. Le CESE est d'avis qu'il convient d'ajouter les autotests et les tests sanguins visant à dépister les anticorps de la COVID aux méthodes permettant d'obtenir le certificat vert numérique. Il a été observé, dans la pratique, que les tests sanguins de dépistage des anticorps contre la COVID-19 étaient aussi pertinents que le certificat de guérison après une infection.

4.18. Le CESE estime qu'il convient de clarifier la situation des vaccins qui font actuellement l'objet d'une procédure d'examen continu par l'Agence européenne des médicaments. Cette question est particulièrement importante pour les États membres qui inoculent ces vaccins.

Bruxelles, le 27 avril 2021.

La présidente
du Comité économique et social européen
Christa SCHWENG
