

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**

(2020/C 169/03)

I. INTRODUCTION

La pandémie de COVID-19 a provoqué une situation d'urgence sanitaire sans précédent dans tous les pays européens. En l'absence de traitement efficace ou de vaccin et devant la croissance exponentielle des contaminations en Europe depuis février 2020, de nombreux États membres de l'UE et pays associés à l'espace Schengen ⁽¹⁾ (ci-après les «États membres») ont décidé de mettre en œuvre des mesures d'une ampleur inédite au sein de leur population, et en particulier des mesures de confinement et de distanciation physique. Dans presque tous les États membres, ces mesures ont consisté à imposer des restrictions à la libre circulation dans le but de protéger la santé publique — et notamment à effectuer des contrôles temporaires aux frontières intérieures ⁽²⁾. En outre, des restrictions concernant les déplacements non essentiels ont été appliquées aux frontières extérieures de l'Union, depuis la publication des recommandations des 16 mars ⁽³⁾, 8 avril ⁽⁴⁾ et 8 mai ⁽⁵⁾, étayées par les orientations du 30 mars ⁽⁶⁾.

Tout au long de ces dernières semaines, la Commission et les États membres ont approfondi la coordination, l'action commune et l'échange d'informations. Cela a contribué à atténuer les effets de ces restrictions grâce au rétablissement de certains volets du fonctionnement du marché unique, dont la fourniture de biens et de services essentiels en Europe et la libre circulation pour les déplacements transfrontaliers importants. Ces premières mesures visaient à atteindre un point d'équilibre entre d'une part, l'objectif qui consiste à retarder la propagation de l'épidémie et à réduire le risque de pression excessive sur les systèmes de soins de santé, et d'autre part, la nécessité de limiter les effets négatifs sur la libre circulation des personnes, des marchandises et des services.

Au fur et à mesure de l'amélioration de la situation sanitaire, cet équilibre devrait évoluer vers un retour à la libre circulation sans restrictions et le rétablissement de l'intégrité de l'espace Schengen qui constitue l'un des acquis majeurs de l'intégration européenne. La levée des restrictions est essentielle à la reprise économique. Les restrictions à la libre circulation et la réintroduction des frontières intérieures nuisent au marché unique et au bon fonctionnement des chaînes d'approvisionnement. Qui plus est, notre mode de vie européen en pâtit, dans une Union où les citoyens peuvent se déplacer librement à travers les frontières, en tant que travailleurs, étudiants, membres d'une famille ou touristes. Nous devons œuvrer à rétablir le fonctionnement de ce fleuron de l'intégration européenne.

L'objet de la présente communication est d'inviter les États membres à s'engager sur la voie d'un rétablissement de la libre circulation transfrontalière dans l'Union. Le rétablissement de la libre circulation des personnes et la levée des contrôles aux frontières intérieures doivent être progressifs et fondés sur le critère essentiel de la sauvegarde de la vie et de la santé des citoyens. C'est pourquoi, la situation épidémiologique constituera le critère majeur conditionnant la reprise des déplacements, qui s'accompagnera de mesures telles que des exigences en matière de sécurité sanitaire applicables aux différents modes de déplacement et d'hébergement, afin d'atténuer les risques pour la santé. La réouverture de la circulation transfrontalière est le préalable indispensable à la reprise des activités des secteurs du tourisme et des transports.

En même temps que la présente communication, la Commission propose un paquet de mesures visant à restaurer l'écosystème touristique, qui constitue l'un des moteurs économiques, sociaux et culturels de l'Europe. La communication décrit la manière dont la levée progressive des restrictions nationales et transfrontières, conformément au principe de non-discrimination, devrait s'accompagner du rétablissement progressif de la libre circulation pour les européens et de la levée des contrôles aux frontières intérieures.

⁽¹⁾ Les pays associés à l'espace Schengen sont l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.

⁽²⁾ Comme indiqué au point 18 des lignes directrices de la Commission C (2020) 1753 du 16 mars 2020, les États membres peuvent réintroduire des contrôles aux frontières intérieures temporaires si cela est justifié par des raisons d'ordre public ou de sécurité intérieure. Dans une situation extrêmement critique, un État membre peut identifier la nécessité de réintroduire les contrôles aux frontières en réaction au risque présenté par une maladie contagieuse. Les États membres doivent notifier la réintroduction des contrôles aux frontières conformément au code frontières Schengen.

⁽³⁾ COM(2020) 115 final.

⁽⁴⁾ COM(2020) 148 final.

⁽⁵⁾ COM(2020) 222.

⁽⁶⁾ 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, C(2020)2050 du 30 mars 2020.

II. FEUILLE DE ROUTE EUROPÉENNE COMMUNE

Le 15 avril 2020, la présidente de la Commission européenne et le président du Conseil européen ont présenté une feuille de route européenne commune pour la levée des mesures visant à contenir la propagation de la COVID-19 (ci-après la «feuille de route commune»). Elle adresse une série de recommandations aux États membres en vue d'une levée progressive des mesures prises et préconise une approche par étapes pour rétablir la libre de circulation sans restrictions et lever les contrôles temporaires aux frontières intérieures appliqués par la plupart des États membres. Elle prévoit également, dans un deuxième temps, la suppression des limites aux déplacements non essentiels vers l'UE par la frontière extérieure, qui fait l'objet d'un suivi permanent de la Commission.

La feuille de route commune invite la Commission à continuer 1) d'analyser la **proportionnalité des mesures** prises par les États membres pour faire face à la pandémie de COVID-19 au fur et à mesure de l'évolution de la situation, et 2) à demander la levée des mesures jugées disproportionnées, en particulier lorsqu'elles ont une incidence sur le marché unique. Elle souligne en outre l'intérêt européen commun d'assouplir **de manière coordonnée** les mesures prises au titre de la COVID-19. Au-delà de la nécessité urgente de lutter contre la pandémie de COVID-19 et ses conséquences immédiates, les sociétés et les économies européennes doivent retrouver un fonctionnement normal. La suppression des restrictions en matière de déplacements et des contrôles aux frontières intérieures devrait être réexaminée parallèlement au processus de levée des restrictions sur le territoire des États membres. À chaque étape, il y a lieu de prendre pleinement en considération les risques de déclencher, au sein des populations nationales, une deuxième vague de transmission du virus qui nécessiterait des mesures de confinement plus strictes. La feuille de route commune souligne également la nécessité de tenir compte de la situation des pays du voisinage de l'UE. Conformément à sa communication intitulée «Soutien aux Balkans occidentaux dans la lutte contre la COVID-19 et la relance après la pandémie »⁽⁷⁾, la Commission est prête à associer de nouveau étroitement cette région à la mise en œuvre de sa feuille de route commune.

La feuille de route commune mentionne trois ensembles de critères à prendre en compte pour apprécier si le moment est venu de lever progressivement les restrictions en matière de déplacements et les contrôles aux frontières intérieures: 1) les critères épidémiologiques; 2) les capacités des systèmes de santé et 3) des capacités de suivi adéquates. Dans ce contexte, la feuille de route précise que les contrôles aux frontières intérieures et en conséquence les restrictions appliquées actuellement en matière de déplacement devraient être supprimés dès que les situations épidémiologiques des régions frontalières convergeront de façon suffisante et que les règles en matière de distanciation sociale seront appliquées de manière généralisée et responsable⁽⁸⁾. Il y est également précisé que la levée progressive des restrictions à la libre circulation et la réouverture des frontières devraient donner la priorité aux travailleurs transfrontaliers et saisonniers et éviter toute discrimination à l'encontre des travailleurs mobiles de l'UE⁽⁹⁾.

III. LEVÉE DES MESURES DE CONFINEMENT LIÉES À LA PANDÉMIE DE COVID-19 AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES: CRITÈRES ET ÉTAPES

Le processus de levée des restrictions en matière de déplacements et de contrôles aux frontières intérieures nécessitera la mise en balance et l'équilibrage de différents critères, compte tenu des situations épidémiologiques spécifiques dans chaque État membre, qui peuvent à leur tour varier d'une région à l'autre. Cette base objective est essentielle pour permettre de lever les restrictions d'une manière non discriminatoire. Les étapes proposées dans la présente communication devraient être mises en œuvre de manière coordonnée. Ce processus devrait également être souple, et prévoir la possibilité de réintroduire certaines mesures si la situation épidémiologique l'exige, voire de permettre une accélération de la levée des mesures si la situation le permet. Le calendrier de ce processus sera également fonction du respect, par les citoyens, des mesures de distanciation physique. Toutes les étapes devraient être fondées sur l'évolution de la situation et sur un suivi constant des critères. À cette fin, le mécanisme de coordination décrit à la section IV sera essentiel pour assurer à la fois la confiance mutuelle et la cohérence opérationnelle.

III.1 Critères

La suppression des restrictions en matière de déplacements et des contrôles aux frontières intérieures doit reposer sur l'examen attentif de la situation épidémiologique dans toute l'Europe et dans les différents États membres. Les mesures à prendre à l'échelon national en vue de lever progressivement les restrictions en matière de déplacements devraient tenir compte cumulativement a) de l'évaluation de la convergence des situations épidémiologiques dans les États membres et b) de la nécessité d'appliquer des mesures de confinement, y compris la distanciation physique, tout en construisant et en

⁽⁷⁾ COM(2020) 315 final.

⁽⁸⁾ Le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) tiendra, en coopération avec les États membres, une carte montrant les données épidémiologiques régulièrement mises à jour au niveau régional.

⁽⁹⁾ Lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs, adoptées par la Commission, le 30 mars 2020: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03))

maintenant la confiance dans les sociétés, et c) de la proportionnalité, c'est-à-dire de l'équilibre entre les avantages qu'il y a à maintenir des restrictions générales et les considérations économiques et sociales, y compris l'impact sur la mobilité et les échanges transfrontières⁽¹⁰⁾. Ces critères permettront une approche progressive, souple et coordonnée de la levée des contrôles et des restrictions en matière de déplacements.

Sur la base des consultations du groupe d'information COVID-19 de la DG Migration et affaires intérieures et compte tenu des avis scientifiques fournis par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC), la Commission recommande aux États membres de tenir compte des éléments et considérations stratégiques suivants pour la levée des restrictions à la libre circulation et des contrôles aux frontières intérieures.

a) *Situation épidémiologique*

Au sein de l'UE, les restrictions en matière de déplacements devraient d'abord être levées dans les zones où l'on constate, sur la base des orientations données par l'ECDC, une amélioration constante de la situation épidémiologique, et lorsque des capacités suffisantes en ce qui concerne les hôpitaux, les tests, la surveillance et les capacités de traçage des contacts, sont en place. Cette précaution est nécessaire pour prévenir les mesures discriminatoires et pour permettre une action coordonnée dans l'ensemble de l'UE. En outre, l'ECDC, en collaboration avec les États membres, développe actuellement, et mettra à jour constamment, une carte⁽¹¹⁾ de la transmission de la COVID-19 y compris au niveau infranational (niveau NUTS3). Cette carte a pour but de fournir des informations à l'échelle de l'UE, destinées aux autorités, aux opérateurs et aux prestataires de services dans le secteur des transports. Il est essentiel que les États membres fournissent à l'ECDC les informations nécessaires de surveillance pour permettre la mise à jour constante de la carte et son utilisation comme référence par les citoyens. Les États membres devraient communiquer les données nécessaires à l'ECDC ou par l'intermédiaire du Comité de sécurité sanitaire, afin de garantir un suivi régional aussi précis et efficace que possible, des niveaux de transmission, y compris des taux de transmission et de contamination, des taux d'admission en unité de soins intensifs et du pourcentage de tests effectués, à des fins de comparaison.

L'état de la situation, à tout moment dans chaque État membre ou dans les régions ou les zones infranationales, doit faire l'objet de campagnes de communication intensives et constamment actualisées. Il faut en effet veiller à ce que les personnes qui franchissent les frontières puissent s'appuyer sur des informations transparentes et à ce qu'elles aient parfaitement connaissance de la situation, de manière à pouvoir mettre en œuvre leurs projets et leurs actions, en assumant pleinement leur responsabilité individuelle quant au respect des recommandations sanitaires lors de leurs déplacements. La Commission soutiendra cet effort de communication en continuant à afficher sur son site web à l'intention du public, entre autres, la liste des contrôles aux frontières en place à un moment donné⁽¹²⁾.

b) *Mesures de confinement, y compris distanciation physique*

La capacité de garantir que les mesures de confinement, telles que la distanciation physique, puissent être appliquées pendant toute la durée d'un déplacement, du point de départ au point d'arrivée, y compris au moment du franchissement de la frontière, constitue une condition préalable à la levée des restrictions en matière de déplacements, y compris en ce qui concerne le franchissement des frontières. Dans les situations où la distanciation physique est plus difficile à mettre en œuvre, il convient de mettre en place des sauvegardes et des mesures supplémentaires produisant des niveaux de protection équivalents supplémentaires, conformément aux recommandations applicables aux secteurs du transport et de l'hébergement⁽¹³⁾. Dans ce contexte, les applications de traçage des contacts sont utiles, et conformément aux lignes directrices du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC)⁽¹⁴⁾ et aux orientations sur les applications soutenant la lutte contre la pandémie de COVID-19 en ce qui concerne la protection des données⁽¹⁵⁾, la Commission et les États membres ont publié un protocole sur les principes d'interopérabilité afin d'assurer que des applications approuvées de traçage des contacts sur une base volontaire puissent être fonctionnelles à l'échelle transfrontière et soient fiables quel que soit l'endroit où se trouvent leurs utilisateurs en Europe⁽¹⁶⁾.

Tandis qu'il est prévu d'assouplir les mesures de confinement dans le cadre d'une stratégie globale de sortie de crise, certaines mesures, y compris les mesures de distanciation physique et organisationnelle seront maintenues.

Tous les États membres devraient maintenir des mesures ciblées individuellement afin de réduire le risque de transmission du virus⁽¹⁷⁾. La réalisation des tests et la montée en puissance de la capacité de dépistage, de traçage des contacts, ainsi que le recours à l'isolement et à la quarantaine en cas de suspicion de COVID-19 revêtent une importance capitale. Les États membres peuvent aussi envisager de recourir au dépistage, qu'il soit systématique, aléatoire, ou fondé sur les risques, en tant qu'outil de surveillance des risques de rebond des contaminations par le virus, en ce qui concerne les voyageurs de retour chez eux.

⁽¹⁰⁾ Par exemple, les travailleurs frontaliers et saisonniers.

⁽¹¹⁾ <https://qap.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/COVID-19.html>

⁽¹²⁾ Voir https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en

⁽¹³⁾ C(2020) 3139 et C(2020) 3251.

⁽¹⁴⁾ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19-contact-tracing-public-health-management>

⁽¹⁵⁾ C(2020) 2523 final du 16.4.2020.

⁽¹⁶⁾ Protocole relatif aux principes d'interopérabilité pour les applications de traçage volontaire des contacts, du 13 mai 2020.

⁽¹⁷⁾ Ces mesures devraient comprendre: une répétition constante de l'information au public, des conseils concernant l'isolement et les contacts avec les services de santé aux personnes présentant des symptômes; l'hygiène des mains; l'hygiène respiratoire; la distance physique entre les personnes; le port de masques peut quant à lui être considéré comme un moyen de contrôle à la source (en ce sens qu'il peut empêcher la diffusion de gouttelettes de personnes contaminées, qu'elles soient symptomatiques ou non).

L'ECDC, continuera, avec le soutien de la Commission et des États membres, à recueillir des informations pertinentes auprès des États membres afin d'obtenir une vue d'ensemble des mesures de confinement, y compris des mesures relatives à la distanciation physique en vigueur dans les États membres.

Les citoyens doivent être dotés des moyens nécessaires pour se protéger eux-mêmes et protéger les autres par un comportement responsable. Pour ce faire, il est nécessaire d'adopter une approche coordonnée des mesures de distanciation physique, parmi les États membres qui ont commencé à lever les restrictions en matière de déplacements. Il importe d'éviter dans la mesure du possible une situation dans laquelle des informations contradictoires se traduiraient par une confusion et un manque de respect de la distanciation sociale. À cet effet, les États membres pourraient par exemple veiller à la mise en place d'un site web unique, accessible aux fins d'une consultation préalable par les voyageurs, et à ce que, dès l'entrée sur leur territoire, les voyageurs reçoivent un SMS automatique contenant des informations relatives au point d'information national ou régional concernant les mesures spéciales et les restrictions appliquées au cours de la pandémie de COVID-19, ainsi que des informations sur la personne à contacter en cas d'apparition de symptômes liés à la COVID-19.

c) *Considérations économiques et sociales*

Le marché unique est un espace partagé. Les chaînes d'approvisionnement et les prestataires de services n'opèrent pas le long de murs invisibles, en particulier dans les régions frontalières. Il va de soi que les mesures mises en œuvre pour protéger la santé publique sont nécessaires, mais leur coût économique et social étant particulièrement élevé, elles doivent fortement tenir compte de l'impact sur le marché unique. Eu égard notamment à l'effort européen commun sans précédent pour relancer l'économie, les restrictions doivent être effectives et proportionnées et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour contenir la pandémie et protéger la santé publique.

D'une manière générale, les restrictions mises en place pour protéger la santé publique et lutter contre la crise de la COVID-19 ont entraîné de graves conséquences économiques et sociales, et notamment l'effondrement de la demande de produits et de services qui a quasiment paralysé certains secteurs, et notamment l'ensemble de l'écosystème du tourisme, et perturbé les chaînes d'approvisionnement et la libre circulation transfrontière des travailleurs et des services.

À mesure que les États membres parviendront à réduire la circulation du virus, les restrictions générales à la libre circulation à destination et en provenance d'autres régions/zones situées dans des États membres présentant un profil de risque global similaire devront faire place à des mesures plus ciblées, en complément des mesures de distanciation physique, de traçage et de dépistage efficaces des cas suspectés. Assouplir les restrictions restantes concernant les déplacements transfrontière dans des secteurs importants de l'activité sanitaire, sociale et économique doit demeurer la priorité, jusqu'au rétablissement complet de la libre circulation.

Cela est important pour remettre l'économie sur la voie d'une reprise complète, mais cela répond aussi à des considérations sociales et familiales. De nombreuses familles ont enduré les longues périodes de séparation imposées pour essayer d'endiguer la propagation du virus. Beaucoup de citoyens ont renoncé à retourner dans leur famille parce qu'ils ont voulu apporter leur contribution dans cette crise, que ce soit dans les hôpitaux, dans les maisons de repos, dans le secteur agricole ou des services. Dès que la situation épidémiologique le permettra, les gens doivent pouvoir se déplacer en toute sécurité, afin de retrouver leur famille.

Ces questions ont été débattues avec les représentants des États membres et le diagramme suivant résume les critères et les principes d'une approche coordonnée.

Criteria and principles of a coordinated approach for removing restrictions on free movement and lifting internal border control

Economic and social considerations:

Ensure facilitated transit
 Healthcare, cross-border and frontier workers, seasonal workers in agriculture, transport workers
 Important family reasons, repatriation
 Prioritise transport of goods and provision of services
 Construction and manufacturing activities
 Other economic purposes
 Leisure and tourism (holiday houses, hotels, parks)

Gradual Approach
 Information Exchange
 Clear Communication to all stakeholders and citizens
 Proportionate & non-discriminatory measures
 Constant monitoring of measures
 Building mutual trust

Epidemiological situation:

- ▶ Sustained reduction in the number of new infections/ reproduction rate, (net) hospitalisations and patients in intensive care
- ▶ Capacity and readiness of national health systems
- ▶ Testing, contact tracing, isolation and quarantine

Containment and physical distancing:

- Health checks as appropriate
- Personal protective equipment
- Technological solutions, e.g. use of interoperable voluntary cross-border tracing applications (apps)
- Separation of passengers or other additional safeguards/equivalent measures
- Coordination between origin and destination countries as regards air travel, ferries, etc
- Strong monitoring

III.2. Une approche par étapes

Dans son évaluation des risques, l'ECDC conclut qu'une levée des restrictions trop rapide ou non coordonnée, en l'absence de capacités appropriées en matière de suivi et au sein des systèmes de santé, risque d'entraîner un rebond soudain des contaminations au sein des populations nationales⁽¹⁸⁾. C'est pourquoi, de la même manière que les restrictions nationales font l'objet d'un assouplissement progressif, une approche graduelle devrait être envisagée pour la levée des restrictions en matière de déplacements et des contrôles aux frontières. Ce processus peut être structuré en trois étapes, en tenant compte des critères mentionnés dans la section III.1. Le passage de l'étape 0, qui correspond à la situation actuelle, aux étapes suivantes devrait s'effectuer de manière souple, avec la possibilité de faire marche arrière en cas de détérioration de la situation épidémiologique. À cet égard, des plans de préparation adéquats devraient être mis en place pour permettre de rétablir les restrictions sans tarder ou de les lever plus tôt que prévu selon l'évolution de la situation épidémiologique.

Lors de la levée graduelle des restrictions de déplacement, on pourrait envisager de tenir compte des progrès pratiques réalisés en matière de distanciation sociale ou des mesures de confinement équivalentes dans les domaines les plus pertinents pour les déplacements, en particulier dans les différents modes de transport et types d'hébergement. Les lignes directrices sur le rétablissement progressif des services de transport et de la connectivité des transports, ainsi que les orientations relatives aux protocoles sanitaires dans les établissements du secteur de l'hébergement, adoptées par la Commission en même temps que la présente communication⁽¹⁹⁾, fournissent des éléments concrets aux autorités compétentes ou aux organisations professionnelles, ainsi qu'aux opérateurs économiques, qui pourront respectivement définir davantage et mettre en place des mesures à même de garantir des niveaux de protection équivalents, en particulier dans les secteurs des transports et du tourisme. La mise en œuvre pratique de ces lignes directrices et de ces principes devrait être prise en compte dans le processus décisionnel conduisant à la levée des restrictions de déplacement et des contrôles aux frontières intérieures.

En ce qui concerne plus particulièrement le **tourisme et les transports**, la suppression progressive des restrictions de déplacement et des contrôles aux frontières intérieures devrait également tenir compte des répercussions économiques et sociales de la pandémie et des mesures préventives prises dans ce contexte. L'application de nouvelles lignes directrices⁽²⁰⁾, de nouvelles normes et de nouveaux protocoles dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19 peut apporter la garantie que des mesures concrètes, avantageuses et proportionnées sont en place pour réduire les risques liés aux déplacements: pour différents modes de transport de passagers, la location de voitures, la navigation de plaisance, et divers types d'hébergement, l'hôtellerie-restauration, les attractions, les expositions, etc. Dès lors que ces protocoles seront effectivement appliqués, les restrictions de déplacement pourraient être levées pour ces modes de transport et certains types d'activités touristiques, dans la perspective de la planification des voyages pour les vacances d'été, comme indiqué dans la Feuille de route commune.

— Étape 0 — Situation actuelle

La pandémie de COVID-19 a conduit de nombreux États membres à mettre en œuvre des mesures communautaires de grande envergure, notamment des mesures de confinement et de distanciation sociale, qui ont eu de sérieuses conséquences pour les déplacements à l'intérieur et au-delà des frontières de chaque pays. La quasi-totalité des États membres ont instauré des contrôles temporaires aux frontières intérieures avec pour objectif la protection de la santé publique. En outre, des restrictions concernant les déplacements non essentiels sont appliquées aux frontières extérieures de l'Union depuis l'adoption des orientations de la Commission du 30 mars dernier.

Afin de remédier aux graves problèmes causés par le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures et de limiter les répercussions sur le fonctionnement du marché intérieur, la Commission a mobilisé toutes les ressources nécessaires et assuré une coordination au niveau de l'UE. La Commission a également présenté des orientations pratiques pour assurer la continuité de la circulation des biens essentiels dans toute l'UE par des voies réservées, pour faciliter le fret aérien et pour garantir l'exercice de la libre circulation des travailleurs⁽²¹⁾.

Dans de nombreuses régions de l'UE, des professions critiques sont exercées par des personnes qui vivent dans un État membre et travaillent dans un autre. Les restrictions imposées par les États membres en matière de franchissement de leurs frontières causent donc des difficultés supplémentaires et peuvent compromettre les efforts déployés pour combattre la pandémie de COVID-19. Même si la situation sur le terrain s'est améliorée depuis l'adoption des lignes directrices relatives à l'exercice de la libre circulation des travailleurs, d'importants problèmes subsistent en ce qui concerne le franchissement de certaines frontières intérieures. Les États membres devraient donc permettre aux travailleurs, notamment aux travailleurs frontaliers et saisonniers, ainsi qu'aux prestataires de services, de franchir leurs frontières et d'accéder librement à leur lieu de travail⁽²²⁾. Cette disposition devrait également s'appliquer dans les cas où ces travailleurs et prestataires de services ne font que transiter par un État membre. Les États membres devraient aussi attirer l'attention des employeurs sur la nécessité d'assurer une protection adéquate en matière de santé et de sécurité.

⁽¹⁸⁾ Évaluation des risques de l'ECDC.

⁽¹⁹⁾ C(2020) 3139 et C(2020) 3251.

⁽²⁰⁾ C(2020) 3139.

⁽²¹⁾ Il est possible de consulter tous ces documents à l'adresse https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_fr

⁽²²⁾ Pour consulter la liste non exhaustive des professions critiques, voir le considérant 2 des «Lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de COVID-19», adoptées par la Commission le 30 mars 2020: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03))

La Commission travaille en étroite collaboration avec le Parlement européen et le Conseil pour finaliser dans les meilleurs délais la révision en cours des règles de coordination des systèmes de sécurité sociale [règlement (CE) n° 883/2004 et règlement (CE) n° 987/2009], qui doit être achevée rapidement afin que les travailleurs mobiles affectés par la crise, et notamment par les fermetures de frontières, puissent compter sur le bon fonctionnement d'un système de coordination de la sécurité sociale, qui soit assorti de règles modernisées à même de garantir davantage leurs droits.

Les lignes directrices de la Commission susmentionnées ont permis d'atténuer considérablement l'effet des restrictions sur le marché unique et sur la libre circulation et devraient être appliquées jusqu'à la levée des contrôles aux frontières intérieures et des restrictions de déplacement plus générales.

— **Étape 1 — Vers un rétablissement de la libre circulation grâce à une levée partielle des restrictions et des contrôles aux frontières intérieures**

Les restrictions de déplacement et les contrôles aux frontières devraient être progressivement levés **sur la totalité du territoire de l'UE** si l'évolution favorable de la situation épidémiologique dans l'Union se poursuit, notamment si l'on enregistre un faible taux de transmission du virus. Si une telle mesure n'est pas immédiatement possible, les restrictions de déplacement et les contrôles aux frontières devraient être levés pour les **régions, les zones et les États membres** qui présentent une situation épidémiologique favorable et suffisamment similaire. Dans les cas où la situation épidémiologique est moins similaire, des sauvegardes et des mesures supplémentaires ainsi qu'un suivi pourraient être appliqués.

Il faudrait pour cela, comme première condition devant être remplie, que la situation épidémiologique observée au sein d'un État membre permette un assouplissement des restrictions nationales en matière de libre circulation. En ce qui concerne les transports transfrontaliers, des orientations précisant les exigences de sécurité applicables aux différents modes de transport devraient également être respectées, conformément aux lignes directrices sur le rétablissement progressif des services de transport et de la connectivité des transports, et un suivi pourrait être assuré là où la situation épidémiologique est moins similaire. Lorsqu'un État membre décide d'autoriser les déplacements sur son territoire ou vers des régions ou des zones particulières de celui-ci, il devrait le faire de manière non discriminatoire, en autorisant les déplacements à partir de toutes les régions ou de tous les pays au sein de l'UE qui connaissent une situation épidémiologique comparable.

Si la décision n'a pas encore été prise de lever intégralement les contrôles aux frontières intérieures, des mesures pourraient être prises pour engager le processus consistant à lever les restrictions, par exemple en remplaçant les contrôles systématiques aux frontières par des contrôles aux frontières fondés sur une évaluation des risques ou par des mesures policières locales.

La levée des restrictions à la libre circulation et des contrôles aux frontières nécessitera, entre autres, une coordination étroite entre les États membres. Tous les États membres doivent être informés avant tout nouvel accord et il doit toujours être clair que les décisions sélectives de limiter les déplacements en provenance et à destination de régions déterminées au sein d'un État membre sont prises en toute objectivité: toute autre restriction envisagée ne devrait être fondée que sur des considérations relatives à la santé publique et devrait être conçue de manière proportionnée et non discriminatoire. En particulier, lorsqu'un État membre décide de lever ses restrictions de déplacement en provenance et à destination d'un autre État membre, ou en ce qui concerne des régions ou des zones particulières de cet État membre, cette mesure doit s'appliquer sans discrimination à l'ensemble des citoyens de l'UE et des résidents de l'État membre en question, indépendamment de leur nationalité, et elle devrait être valable dans toutes les parties de l'Union connaissant une situation épidémiologique similaire. La levée des contrôles ne devrait pas être tributaire de la proximité géographique des États membres voisins mais devrait reposer sur des situations épidémiologiques comparables et sur la mise en œuvre d'orientations sanitaires dans les régions, quelle que soit leur proximité. Des déplacements sans heurts devraient être facilités tant pour des raisons professionnelles que pour des raisons personnelles.

Des déplacements fluides et sûrs devraient être possibles pour des raisons professionnelles, mais tout autant pour des **raisons personnelles comme les visites à la famille**. En raison de la crise, il a été nécessaire d'imposer de longues périodes de séparation aux familles composées de membres vivant dans différents États membres, dont beaucoup ont réalisé d'importantes contributions à la lutte contre la pandémie. Permettre la réunion des familles en toute sécurité applicables dans l'ensemble des États membres qui connaissent une situation épidémiologique similaire sera important pour honorer cette contribution.

— **Étape 2 — Levée générale des restrictions et des contrôles aux frontières intérieures**

Cette dernière étape, qui interviendra lorsque la situation épidémiologique dans l'UE sera suffisamment favorable et homogène, consistera à lever toutes les restrictions liées à la COVID-19 et tous les contrôles aux frontières intérieures, tout en maintenant les mesures sanitaires nécessaires (hygiène personnelle, distanciation sociale, etc.) qui sont en place à l'intérieur (ou dans certaines parties) du territoire des États membres et en poursuivant la réalisation de vastes campagnes d'information. Il n'en demeure pas moins que des orientations précisant les exigences en matière de sécurité applicables aux différents modes de transport et d'hébergement doivent être respectées afin que la libre circulation des personnes, des biens et des services puisse être pleinement rétablie.

IV. MÉCANISME DE COORDINATION

Tandis que la Commission peut jouer un rôle de soutien et de coordination dans la préparation des décisions visant à lever les restrictions à la libre circulation et les contrôles aux frontières intérieures, les États membres évaluent quant à eux la situation qui prévaut sur leur territoire sur la base des critères susmentionnés et prennent une décision quant à la levée des restrictions. À l'instar des décisions relatives au rétablissement des contrôles temporaires aux frontières intérieures, les décisions concernant la levée des contrôles devraient être prises en concertation avec les autres États membres, en particulier avec ceux qui sont directement concernés.

Depuis le début de la pandémie, la Commission et les États membres ont procédé à des échanges réguliers d'informations et de bonnes pratiques dans divers forums de discussion, notamment au niveau technique par l'intermédiaire du groupe d'information COVID-19 de la DG Migration et affaires intérieures, et au niveau politique à l'occasion des vidéoconférences hebdomadaires organisées par la Commission. Le maintien d'une coordination étroite entre les États membres, fondée sur la confiance mutuelle et la poursuite d'objectifs communs, revêt une importance capitale et devrait continuer à faire partie de l'approche progressive. La Commission continuera donc à favoriser les échanges au sein de ces forums de discussion dans le but de faciliter et de préparer la prise de décision en ce qui concerne la levée coordonnée et par étapes des restrictions à la libre circulation et des contrôles aux frontières intérieures.

Dans le cadre d'une stratégie de sortie, d'un échange d'informations et d'un suivi des travaux du groupe d'information COVID-19, la coordination devrait être renforcée pour garantir une approche ciblée et cohérente de la levée des restrictions à la libre circulation et des contrôles aux frontières intérieures, qui soit conforme aux règles et aux principes de l'UE, tout en assurant la flexibilité nécessaire pour les pays concernés.

Afin d'éviter la nécessité de créer un nouveau mécanisme ou une nouvelle plateforme de coordination, la Commission propose que l'élaboration de recommandations concrètes s'effectue dans les cadres existants et ayant démontré leur efficacité. Ce travail pourrait, par exemple, être réalisé dans le cadre du dispositif intégré de l'UE pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR), qui est actuellement en mode «activation totale». Le Conseil pourrait intensifier la coordination informelle entre les États membres et la Commission, y compris pour l'élaboration de recommandations ciblées. La Commission continuera bien entendu à jouer son rôle institutionnel, notamment en facilitant l'échange d'informations et de bonnes pratiques au niveau technique.

V. CONCLUSION

La présente communication apporte une contribution au soutien des États membres dans leurs efforts visant à lever les restrictions à la libre circulation et les contrôles aux frontières intérieures. Compte tenu de l'évolution constante et dynamique de la crise liée à la pandémie de COVID-19, l'échange d'informations entre la Commission et les États membres se poursuivra au niveau technique et fera l'objet d'un suivi, le cas échéant, au niveau politique. Comme le souligne la Feuille de route commune, une approche soigneusement calibrée, coordonnée et progressive sera appliquée. La Commission continuera également d'analyser la proportionnalité des mesures prises par les États membres pour lutter contre la pandémie de COVID-19 au regard des frontières intérieures et extérieures et des restrictions en matière de déplacements, et elle interviendra pour demander la levée des mesures jugées disproportionnées.

S'il est bien évident que la décision de rétablir la liberté de circulation en supprimant les contrôles aux frontières et les restrictions de déplacement est hautement sensible, elle constitue un élément essentiel de la levée progressive des restrictions auxquelles les citoyens et les entreprises font face aujourd'hui. Retarder ce processus au-delà de ce qui est nécessaire pour des raisons de santé publique fait peser une lourde charge non seulement sur le fonctionnement du marché unique, mais aussi sur la vie de millions de citoyens de l'UE privés des avantages de la liberté de circulation qui est un acquis majeur de l'Union européenne. Le rétablissement du fonctionnement fluide du marché unique est une exigence fondamentale pour la reprise des économies de l'UE et notamment pour l'important écosystème touristique et les transports.

La Commission est disposée à collaborer avec les États membres au sein du groupe d'information COVID-19 et de la «Réaction au niveau politique dans les situations de crise» afin de préparer le passage aux étapes 1 et 2, dès que les conditions le permettront, dans le but général de rétablir l'intégrité de l'espace Schengen, ainsi que la libre circulation des personnes, des travailleurs, des biens et des services au sein de l'UE.
