



Bruxelles, le 4.9.2020  
COM(2020) 499 final

2020/0256 (NLE)

Proposition de

**RECOMMANDATION DU CONSEIL**

**relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à  
la pandémie de COVID-19**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### 1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

#### • Justification et objectifs de la proposition

Le droit des citoyens de l'Union de circuler et de résider librement dans l'Union européenne est l'une des réalisations les plus appréciées de l'Union et un moteur important de son économie.

Pour limiter la propagation de la pandémie de COVID-19, les États membres<sup>1</sup> ont adopté diverses mesures, dont certaines ont eu une incidence sur le droit des citoyens de circuler librement dans l'Union européenne. Ces mesures comprenaient souvent des restrictions à l'entrée sur le territoire d'un autre État membre ou d'autres exigences spécifiques (telles que la mise en quarantaine) applicables aux voyageurs internationaux, y compris ceux qui se déplacent à des fins économiques, tels que les travailleurs et les entrepreneurs.

Si ces mesures visaient à préserver la santé et le bien-être des citoyens, elles ont eu de graves conséquences sur la liberté de circulation à l'intérieur de l'Union, avec des répercussions sur le marché intérieur. Le rétablissement de la liberté de circulation, associé à la protection de la santé publique, est une priorité, que ce soit pour le travail, la vie de famille ou les loisirs. Il convient de faire en sorte que l'exercice des droits à la libre circulation, conférés directement par les traités aux citoyens de l'Union, reste possible, tout en limitant la réintroduction du virus dans les zones où il a été maîtrisé.

Depuis le début de la pandémie, la Commission travaille en étroite collaboration avec les États membres pour garantir un retour progressif à la libre circulation. En mars 2020, la Commission a publié des lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels<sup>2</sup>, ainsi que des lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de COVID-19<sup>3</sup>, qui contiennent des orientations sur la libre circulation des travailleurs frontaliers, des travailleurs saisonniers et des travailleurs indépendants exerçant des professions critiques.

Le 13 mai 2020, la Commission a adopté, dans le cadre d'un ensemble d'orientations et de recommandations visant à aider les États membres à lever progressivement les restrictions à la libre circulation, une communication intitulée «Pour une approche coordonnée par étapes du rétablissement de la libre circulation et de la levée des contrôles aux frontières intérieures»<sup>4</sup>, qui mentionne également la possibilité de réintroduire certaines mesures si la situation épidémiologique l'exige.

Le 11 juin 2020, la Commission a adopté une communication au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil concernant la troisième évaluation de l'application de la

---

<sup>1</sup> La référence aux États membres inclut tous les États membres liés par l'acquis en matière de libre circulation, ainsi que les pays tiers liés par les règles relatives à la libre circulation (à savoir l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège sur la base de l'accord EEE, la Suisse sur la base de l'accord sur la libre circulation des personnes et le Royaume-Uni pendant la période de transition prévue jusqu'au 31 décembre 2020 sur la base de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique).

<sup>2</sup> JO C 86I du 16.3.2020, p. 1.

<sup>3</sup> JO C 102I du 30.3.2020, p. 12.

<sup>4</sup> JO C 169 du 15.5.2020, p. 30.

restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE<sup>5</sup>, dans laquelle elle encourageait vivement les États membres à achever le processus de levée des restrictions à la libre circulation au sein de l'UE dès que la situation épidémiologique le permettrait.

Le 15 juillet 2020, la Commission a adopté une communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Préparation des systèmes de santé de l'UE à réagir rapidement en cas de nouvelle flambée de COVID-19»<sup>6</sup>.

Le 7 août 2020, les services de la Commission ont envoyé une lettre administrative aux États membres, dans laquelle ils rappelaient les principes applicables aux restrictions et limitations de la libre circulation afin d'éclairer les décisions éventuelles concernant les restrictions à la libre circulation liées aux pandémies. Conformément au principe de proportionnalité, d'éventuelles limitations de ce droit doivent être nécessaires et répondre effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et de la liberté d'autrui. La lettre visait également à promouvoir la coordination et à garantir la clarté et la prévisibilité pour les citoyens et les entreprises.

De nouveaux progrès et des efforts de coordination supplémentaires entre les États membres restent nécessaires. Compte tenu de l'évolution de la pandémie, certains États membres ont maintenu ou réintroduit certaines restrictions à la libre circulation au sein de l'UE. Les mesures unilatérales ont entraîné d'importantes perturbations. Si les interdictions d'entrée ont, dans une large mesure, été levées depuis lors, les entreprises et les citoyens sont toujours confrontés à un large éventail de mesures divergentes, qui sont souvent adoptées dans des délais très courts, reposent sur des critères très différents ou ne sont pas suffisamment coordonnées avec les autres États membres. Tant les citoyens que les entreprises se trouvent dès lors confrontés à un degré élevé d'incertitude.

Compte tenu des enseignements tirés des premiers stades de la pandémie, une approche bien coordonnée, prévisible et transparente de l'adoption de restrictions à la libre circulation est nécessaire. La prévention de la propagation du virus, la préservation de la santé des citoyens et le maintien de la libre circulation au sein de l'Union, dans des conditions sûres, sont d'une importance essentielle pour les efforts de reconstruction de l'économie en toute sécurité et pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur. Il convient de veiller tout particulièrement à garantir l'exercice d'une activité économique transfrontalière sans entraves.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La présente recommandation vise à mettre en œuvre les dispositions existantes relatives aux restrictions à la liberté de circulation pour des raisons de santé publique.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La présente recommandation est conforme aux autres politiques de l'Union, notamment celles qui concernent la santé publique et les contrôles aux frontières intérieures.

---

<sup>5</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020DC0399>

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0318>

## **2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ**

- **Base juridique**

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et notamment son article 21, paragraphe 2, son article 46, son article 52, paragraphe 2, son article 168, paragraphe 6, et son article 292.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

L'article 292 du TFUE permet au Conseil d'adopter des recommandations. Conformément à cette disposition, le Conseil statue sur proposition de la Commission dans tous les cas où les traités prévoient qu'il adopte des actes sur proposition de la Commission.

Cette disposition s'applique dans la situation actuelle, étant donné qu'une approche cohérente est nécessaire pour éviter de nouvelles perturbations causées par des mesures unilatérales et insuffisamment coordonnées qui restreignent la libre circulation au sein de l'Union. L'article 21, paragraphe 1, du TFUE dispose que tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application. Si une action de l'Union apparaît nécessaire pour atteindre cet objectif, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent arrêter des dispositions visant à faciliter l'exercice de ces droits.

Conformément à l'article 46 du TFUE, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, arrêtent, par voie de directives ou de règlements, les mesures nécessaires en vue de réaliser la libre circulation des travailleurs, telle qu'elle est définie à l'article 45.

En vertu de l'article 49, paragraphe 1, du TFUE, les restrictions à la liberté d'établissement sont interdites. En vertu de l'article 56, paragraphe 1, du TFUE, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont également interdites. En font partie, les restrictions à la liberté de bénéficier de prestations dans un autre État membre.

En vertu de l'article 52, paragraphe 2, du TFUE, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, arrêtent des directives pour la coordination des dispositions visant à mettre en place des mesures spéciales concernant l'exercice de la liberté d'établissement adoptées pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. Conformément à l'article 62 du TFUE, cette disposition s'applique également aux services.

Conformément à l'article 168, paragraphe 6, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut également adopter des recommandations visant à garantir un niveau élevé de protection de la santé des personnes dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union.

- **Proportionnalité**

L'adoption de mesures unilatérales ou non coordonnées est susceptible d'entraîner des restrictions à la libre circulation qui sont incohérentes et fragmentées, ce qui est source d'incertitude pour les citoyens de l'Union lorsqu'ils exercent les droits que leur confère l'UE. La proposition n'excède pas ce qui est nécessaire et proportionné pour atteindre l'objectif poursuivi.

### **3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT**

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

sans objet

- **Consultation des parties intéressées**

La proposition tient compte des discussions menées à intervalles réguliers avec les États membres depuis la mise en œuvre des premières restrictions temporaires, des informations disponibles sur l'évolution de la situation épidémiologique, des preuves scientifiques pertinentes disponibles et des réactions directes des citoyens de l'Union, notamment dans le cadre des nombreuses lettres adressées à la Commission européenne.

- **Analyse d'impact**

sans objet

- **Droits fondamentaux**

La liberté de circulation est un droit fondamental consacré par l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et de la liberté d'autrui. L'article 21 de la Charte interdit toute restriction en raison de la nationalité dans le domaine d'application des traités.

Conformément à la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil<sup>7</sup>, les droits à libre circulation peuvent être restreints pour protéger certains intérêts publics, à savoir la santé publique, l'ordre public et la sécurité publique. Ces limitations doivent être appliquées dans le respect des principes généraux du droit de l'Union, en particulier la proportionnalité et la non-discrimination, ainsi que le respect des droits fondamentaux. Les mesures devraient être fondées sur des considérations de santé publique et ne sauraient donc s'étendre au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour sauvegarder l'intérêt public justifiant leur adoption.

Toute limitation de la libre circulation au sein de l'Union justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique doit être nécessaire, proportionnée et fondée sur des critères objectifs et non discriminatoires. Elle doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

La présente recommandation ne devrait pas être interprétée comme facilitant ou encourageant l'adoption de restrictions à la libre circulation mises en place pendant la pandémie. Elle vise plutôt à fournir une approche coordonnée au cas où un État membre déciderait d'introduire de telles restrictions. La décision d'introduire ou non des restrictions à la libre circulation relève de la responsabilité des États membres, qui doivent se conformer au droit de l'Union. De même, les États membres conservent la faculté de ne pas introduire de restrictions même si les critères et les seuils définis dans la présente recommandation sont atteints.

---

<sup>7</sup> Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158 du 30.4.2004, p. 77).

#### 4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Aucune

#### 5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

Une approche coordonnée entre les États membres requiert une action conjointe sur quatre points clés: l'application de critères et de seuils communs pour décider s'il y a lieu ou non d'introduire des restrictions à la libre circulation, une cartographie de critères communs utilisant un code couleurs établi d'un commun accord, l'adoption d'une approche commune à l'égard des mesures appliquées aux personnes voyageant à destination ou en provenance des zones considérées comme étant à plus haut risque, et la communication au public d'informations claires, complètes et en temps utile au sujet d'éventuelles restrictions et exigences associées.

Pour faire en sorte que le processus soit gérable et transparent, la proposition se concentre sur trois critères, à savoir le taux cumulé de notification de cas de COVID-19 sur 14 jours, le taux de positivité des tests et le taux de dépistage. Ces critères devraient être appliqués aux différentes zones, idéalement aux régions des États membres. Seules les zones présentant un taux de dépistage supérieur à 250 tests COVID-19 pour 100 000 habitants devraient être évaluées sur la base de ces critères, afin de garantir la disponibilité de données suffisamment fiables.

Sur la base de ces critères, des restrictions pourraient être appliquées, le cas échéant, aux régions présentant un taux cumulé de notification de cas de COVID-19 sur 14 jours de 50 ou plus et un taux de positivité des tests égal ou supérieur à 3 %. Des restrictions pourraient être appliquées aux régions où le taux cumulé de notification de cas de COVID-19 sur 14 jours est supérieur à 150 pour 100 000 habitants, même si le taux de positivité des tests est inférieur à 3 %. Les critères et seuils définis reposent sur des discussions approfondies avec les États membres et sur les données fournies par eux.

S'appuyant sur les données fournies par les États membres, le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) établira des cartes régulièrement actualisées, ventilées par région, qui indiqueront si les seuils définis ci-dessus sont atteints dans une zone donnée.

Lorsque ni le seuil concernant le taux cumulé de notification de cas de COVID-19 sur 14 jours ni le seuil concernant le taux de positivité des tests ne sont atteints, la région devrait être indiquée en «vert». Lorsqu'un seul des seuils est atteint, les régions devraient être indiquées en «orange». Lorsque les deux seuils sont atteints, la région devrait être indiquée en «rouge». Lorsque les données disponibles sont insuffisantes ou que le taux de dépistage n'est pas atteint, la région devrait être indiquée en «gris».

Les cartes élaborées par l'ECDC devraient faciliter une approche coordonnée des processus décisionnels propres aux États membres et garantir la cohérence et la bonne coordination de toutes les décisions prises par les États membres.

À titre d'exemple, les États membres pourraient, sur la base de ces critères et seuils, appliquer des restrictions concernant une zone:

- (a) présentant un taux cumulé de notification de cas de COVID-19 sur 14 jours de 70 et un taux de positivité des tests de 5,5 % («zone rouge»); ou

- (b) présentant un taux cumulé de notification de cas de COVID-19 sur 14 jours de 175 pour 100 000 habitants, indépendamment du taux de positivité des tests («zone rouge»).

En revanche, les États membres ne devraient pas appliquer de restrictions de déplacement à partir d'une zone:

- (c) présentant un taux cumulé de notification de cas de COVID-19 sur 14 jours de 20 et un taux de positivité des tests de 2,5 % («zone verte»);
- (d) présentant un taux cumulé de notification de cas de COVID-19 sur 14 jours de 55 et un taux de positivité des tests de 1,5 % («zone orange», la présentation d'un formulaire de localisation des passagers ou le dépistage peuvent s'appliquer);
- (e) présentant un taux cumulé de notification de cas de COVID-19 sur 14 jours de 20 et un taux de positivité des tests de 4,5 % («zone orange», la présentation d'un formulaire de localisation des passagers ou le dépistage peuvent s'appliquer).

Cette carte devrait ensuite servir de base aux processus décisionnels des États membres, qui seraient coordonnés, dans la mesure du possible, selon un calendrier convenu:

- (f) chaque semaine: le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies publie une version actualisée de la carte à code couleurs;
- (g) le jeudi: les États membres ayant l'intention d'appliquer des restrictions aux personnes voyageant à partir d'une zone classée «rouge» ou «grise» informent les autres États membres et la Commission de leur intention;
- (h) le lundi: les mesures notifiées par un État membre devraient entrer en vigueur, sauf circonstances exceptionnelles.

Le respect de ce calendrier convenu garantirait la coordination entre les États membres et renforcerait la prévisibilité, la sécurité juridique et le respect des règles, au bénéfice des citoyens et des entreprises.

Proposition de

**RECOMMANDATION DU CONSEIL**

**relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 21, paragraphe 2, son article 46, son article 52, paragraphe 2, son article 168, paragraphe 6, et son article 292, première et deuxième phrases,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La citoyenneté de l'Union confère à tout citoyen de l'Union le droit à la libre circulation.
- (2) En vertu de l'article 21, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises en vue de leur application. La directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil<sup>8</sup> donne effet à ce droit. L'article 45 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte») prévoit également la liberté de circulation et de séjour.
- (3) En vertu de l'article 45, paragraphe 1, du TFUE, la libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union. La réalisation de cet objectif implique le droit pour les travailleurs des États membres de circuler librement à l'intérieur de l'Union pour exercer une activité salariée, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.
- (4) L'article 49, paragraphe 1, du TFUE dispose que les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites.
- (5) En vertu de l'article 56, paragraphe 1, du TFUE, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont également interdites. Il s'agit notamment du droit pour les prestataires de services de franchir la frontière afin de fournir des services et du droit pour les bénéficiaires d'un service de se rendre dans le pays du

---

<sup>8</sup> Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158 du 30.4.2004, p. 77).



prestataire afin d'en bénéficier. La réalisation de ces objectifs justifie la coordination des mesures que les États membres peuvent envisager d'adopter à l'égard des non-ressortissants pour des raisons de santé publique.

- (6) En vertu de l'article 168, paragraphe 1, du TFUE, un niveau élevé de protection de la santé humaine doit être assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union.
- (7) Le 30 janvier 2020, le directeur général de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a déclaré une urgence de santé publique de portée internationale concernant la flambée mondiale du nouveau coronavirus, qui est à l'origine de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19). Le 11 mars 2020, l'OMS a estimé que la COVID-19 pouvait être qualifiée de pandémie.
- (8) Pour limiter la propagation du virus, les États membres ont adopté diverses mesures, dont certaines ont eu une incidence sur le droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, telles que des restrictions à l'entrée ou des exigences de mise en quarantaine pour les voyageurs transfrontaliers.
- (9) Le 13 février 2020, le Conseil a adopté des conclusions sur la COVID-19<sup>9</sup> dans lesquelles il engageait les États membres à agir ensemble, en coopération avec la Commission, de manière proportionnée et appropriée, afin de développer une coordination étroite et renforcée entre les États membres pour garantir l'efficacité de l'ensemble des mesures, y compris, le cas échéant, des mesures concernant les déplacements tout en préservant la libre circulation au sein de l'Union, pour garantir une protection optimale de la santé publique.
- (10) Le 10 mars 2020, les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne ont souligné la nécessité d'une approche européenne commune en ce qui concerne la COVID-19.
- (11) Le 16 mars 2020, la Commission a adopté des lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels<sup>10</sup>. Le 17 mars 2020, les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne ont approuvé ces lignes directrices.
- (12) Le 30 mars 2020, la Commission a adopté des lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de COVID-19<sup>11</sup> afin de faire en sorte que les travailleurs mobiles et les travailleurs indépendants au sein de l'Union, en particulier ceux qui exercent des professions critiques dans la lutte contre la pandémie, puissent accéder à leur lieu de travail.
- (13) 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»<sup>12</sup> selon laquelle les restrictions à la libre circulation devraient être supprimées dès que les situations épidémiologiques des régions frontalières convergeraient de façon suffisante et que les règles en matière de distanciation sociale seraient appliquées de manière généralisée et responsable.

---

<sup>9</sup> JO C 57 du 20.2.2020, p. 4.

<sup>10</sup> JO C 86I du 16.3.2020, p. 1.

<sup>11</sup> JO C 102I du 30.3.2020, p. 12.

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint\\_eu\\_roadmap\\_lifting\\_covid19\\_containment\\_measures\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_fr.pdf)

- (14) Le 7 mai 2020, la Commission a adopté des orientations sur la libre circulation des professionnels de la santé et sur l'harmonisation minimale des formations en liaison avec les mesures d'urgence contre la COVID-19 – recommandations concernant la directive 2005/36/CE<sup>13</sup> afin d'aider les États membres à pallier un manque soudain de personnel.
- (15) Le 13 mai 2020, la Commission a adopté, dans le cadre d'un ensemble de lignes directrices et de recommandations, une communication intitulée «Pour une approche coordonnée par étapes du rétablissement de la libre circulation et de la levée des contrôles aux frontières intérieures»<sup>14</sup>. Dans cette communication, la Commission proposait une approche progressive et coordonnée, devant débiter par la levée des restrictions entre les régions ou les États membres qui présentent une situation épidémiologique suffisamment similaire. Cette approche devrait être souple et prévoir notamment la possibilité de réintroduire certaines mesures si la situation épidémiologique l'exige. Selon la communication, les États membres devraient agir sur la base de critères épidémiologiques, de la capacité d'appliquer des mesures de confinement tout au long du trajet et de considérations économiques et sociales.
- (16) Le 11 juin 2020, la Commission a adopté une communication au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil concernant la troisième évaluation de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE<sup>15</sup>, dans laquelle elle encourageait vivement les États membres à achever le processus de levée des restrictions à la libre circulation au sein de l'Union.
- (17) Le 16 juillet 2020, la Commission a adopté des lignes directrices concernant les travailleurs saisonniers dans l'Union européenne dans le contexte de la pandémie de COVID-19<sup>16</sup>, dans lesquelles elle fournit des orientations aux autorités nationales, aux inspections du travail et aux partenaires sociaux afin de garantir les droits, la santé et la sécurité des travailleurs saisonniers et de veiller à ce que ces derniers soient informés de leurs droits.
- (18) Afin de faciliter la circulation sans entrave des marchandises au sein de l'Union, la Commission a adopté une communication sur la mise en œuvre des voies réservées prévues par les lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels<sup>17</sup>, des lignes directrices visant à faciliter les opérations de fret aérien pendant la pandémie de COVID-19<sup>18</sup> et des lignes directrices relatives à la protection de la santé, au rapatriement et aux modalités de déplacement des gens de mer, des passagers et des autres personnes à bord des navires<sup>19</sup>.
- (19) Compte tenu de la réduction du nombre de cas de COVID-19 dans l'ensemble de l'Union au cours des mois de juin et juillet 2020, de nombreux États membres ont levé les restrictions à la libre circulation imposées lors de la première vague d'infections.

---

<sup>13</sup> JO C 156 du 8.5.2020, p. 1.

<sup>14</sup> JO C 169 du 15.5.2020, p. 30.

<sup>15</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020DC0399>

<sup>16</sup> JO C 235I du 17.7.2020, p. 1.

<sup>17</sup> JO C 96I du 24.3.2020, p. 1.

<sup>18</sup> JO C 100I du 27.3.2020, p. 1.

<sup>19</sup> JO C 119 du 14.4.2020, p. 1.

- (20) Étant donné que le nombre de cas de COVID-19 a commencé à augmenter dans une grande partie de l'Union en août 2020, certains États membres ont commencé à réintroduire des restrictions à la libre circulation.
- (21) Les restrictions à la libre circulation des personnes au sein de l'Union mises en place pour limiter la propagation de la COVID-19 devraient être fondées sur des motifs d'intérêt public spécifiques et limités, à savoir la protection de la santé publique. Il convient de les appliquer dans le respect des principes généraux du droit de l'Union, en particulier la proportionnalité et la non-discrimination. La présente recommandation vise à faciliter l'application coordonnée de ces principes à la situation exceptionnelle causée par la pandémie de COVID-19. Par conséquent, les mécanismes mis en place par la présente recommandation devraient être strictement limités, quant à leur champ d'application et à leur durée, aux restrictions adoptées en réaction à cette pandémie.
- (22) Les mesures prises unilatéralement dans ce domaine sont susceptibles de provoquer des perturbations, car les entreprises et les citoyens sont alors confrontés à un large éventail de mesures divergentes et en évolution rapide. Cet élément est particulièrement néfaste dans une situation où l'économie européenne a déjà été fortement touchée par le virus.
- (23) La présente recommandation vise à assurer une coordination accrue entre les États membres qui envisagent d'adopter des mesures restreignant la libre circulation pour des raisons de santé publique. Une approche coordonnée entre les États membres est nécessaire pour réduire l'incidence des restrictions sur les citoyens et l'économie de l'Union, en renforçant la transparence et la prévisibilité, tout en garantissant un niveau élevé de protection de la santé humaine.
- (24) Une approche coordonnée entre les États membres requiert une action conjointe sur les points clés suivants: l'application de critères et de seuils communs pour décider s'il y a lieu ou non d'introduire des restrictions à la libre circulation, une cartographie du risque de transmission de la COVID-19 sur la base d'un code couleurs établi d'un commun accord et une approche coordonnée quant aux mesures qui, le cas échéant, pourraient être appliquées de manière appropriée aux personnes qui se déplacent d'une zone à l'autre, en fonction du niveau de risque de transmission dans ces zones.
- (25) Six mois après le début de la crise, davantage d'informations sont disponibles sur les mesures les plus efficaces à prendre, sur la base d'échanges réguliers entre les États membres et la Commission. Les critères et seuils définis dans la présente recommandation reposent sur les données fournies par les États membres.
- (26) Compte tenu de l'évolution de la situation épidémiologique, la Commission, avec l'appui du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, devrait évaluer régulièrement les critères, besoins en données et seuils définis dans la présente recommandation, et notamment apprécier s'il y a lieu d'envisager d'autres critères, comme les taux d'hospitalisation ou les taux d'occupation des unités de soins intensifs.
- (27) Les États membres devraient appliquer un ensemble coordonné d'indicateurs et de méthodes pour la classification épidémiologique des zones et des régions. Afin que les restrictions soient limitées à ce qui est strictement nécessaire, il convient que les États membres s'efforcent, dans la mesure du possible, de limiter les restrictions, d'une manière non discriminatoire, aux personnes qui arrivent de zones ou régions

spécifiques particulièrement touchées plutôt que de se référer à l'ensemble du territoire d'un État membre.

- (28) La présente recommandation ne devrait pas être interprétée comme facilitant ou encourageant l'adoption de restrictions à la libre circulation mises en place en réaction à la pandémie, mais plutôt comme visant à fournir une approche coordonnée au cas où un État membre déciderait d'introduire de telles restrictions. La décision d'introduire ou non des restrictions à la libre circulation relève de la responsabilité des États membres, qui doivent se conformer aux exigences du droit de l'Union. De même, les États membres conservent la faculté de ne pas introduire de restrictions même si les critères et les seuils définis dans la présente recommandation sont atteints.
- (29) Des restrictions à la libre circulation ne devraient être envisagées que lorsque les États membres disposent d'éléments de preuve suffisants pour justifier ces restrictions sur le plan de leur intérêt pour la santé publique et qu'ils ont des raisons raisonnables de croire que ces restrictions seraient efficaces.
- (30) Des cartes décrivant le statut des critères communs pour les régions de l'Union devraient être publiées et mises à jour chaque semaine par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, sur la base des données fournies par les États membres.
- (31) Afin d'améliorer la coordination entre les États membres et d'accroître la prévisibilité pour le public, les États membres devraient utiliser un calendrier fixé d'un commun accord lorsqu'ils envisagent d'imposer des restrictions à la libre circulation en raison de la pandémie de COVID-19.
- (32) Pour que les perturbations du marché intérieur et de la vie familiale soient limitées pendant la période de pandémie, il convient que les voyageurs ayant une fonction ou un besoin essentiel, comme les travailleurs salariés ou indépendants exerçant des professions critiques, les travailleurs transfrontaliers, les travailleurs du secteur des transports ou prestataires de services de transport, les gens de mer et les personnes voyageant pour des raisons professionnelles ou familiales impérieuses, y compris les membres de familles transfrontalières qui se déplacent régulièrement, ne doivent pas se soumettre à une quarantaine.
- (33) Une information claire, complète et en temps utile du public est essentielle pour limiter les effets de toute restriction à la libre circulation mise en place, en garantissant la prévisibilité, la sécurité juridique et le respect des règles par les citoyens,

**A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:**

### **Principes généraux**

1. Toute restriction à la libre circulation des personnes au sein de l'Union mise en place pour limiter la propagation de la COVID-19 devrait être fondée sur des motifs d'intérêt public spécifiques et limités, à savoir la protection de la santé publique. Il est nécessaire que de telles limitations soient appliquées dans le respect des principes généraux du droit de l'Union, en particulier la proportionnalité et la non-discrimination. Toute mesure prise ne devrait donc pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour préserver la santé publique.
2. Toute restriction de cette nature devrait être levée dès que la situation épidémiologique le permet.
3. Il ne peut y avoir de discrimination entre les États membres, par exemple par l'application de règles plus généreuses aux voyages à destination et en provenance

d'un État membre voisin par rapport aux voyages à destination et en provenance d'autres États membres se trouvant dans la même situation épidémiologique.

4. Les restrictions ne peuvent être fondées sur la nationalité de la personne concernée, mais devraient se baser sur le(s) lieu(x) où la personne se trouvait au cours des 14 jours précédant son arrivée.
5. Les États membres devraient toujours admettre leurs propres ressortissants et les citoyens de l'Union et les membres de leur famille résidant sur leur territoire et devraient faciliter un transit rapide par leur territoire.
6. Les États membres devraient accorder une attention particulière aux spécificités des régions transfrontalières et à la nécessité de coopérer aux niveaux local et régional.
7. Les États membres devraient échanger régulièrement des informations sur toutes les questions relevant du champ d'application de la présente recommandation.

### **Critères communs**

8. Les États membres devraient tenir compte des critères suivants lorsqu'ils envisagent de restreindre la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19:
  - (a) le «taux cumulé de notification de cas de COVID-19 sur 14 jours», c'est-à-dire le nombre total de cas de COVID-19 nouvellement notifiés pour 100 000 habitants dans une zone donnée au cours des 14 derniers jours;
  - (b) le «taux de positivité des tests», c'est-à-dire le pourcentage de tests positifs parmi l'ensemble des tests de dépistage de l'infection par la COVID-19 effectués dans une zone donnée au cours de la semaine écoulée;
  - (c) le «taux de dépistage», c'est-à-dire le nombre de tests de dépistage de l'infection par la COVID-19 pour 100 000 habitants effectués dans une zone donnée au cours de la semaine écoulée.

### **Données sur les critères communs**

9. Pour assurer la disponibilité de données complètes et comparables, les États membres devraient fournir chaque semaine au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies des données sur les critères mentionnés au point 8.

Ils devraient également fournir ces données au niveau régional afin que les mesures éventuelles puissent cibler les régions où elles sont strictement nécessaires.

### **Seuils communs à retenir pour envisager des restrictions à la libre circulation**

10. Les États membres ne devraient pas restreindre la libre circulation des personnes voyageant à destination ou en provenance d'un autre État membre présentant:
  - (a) un taux cumulé de notification de cas de COVID-19 sur 14 jours inférieur à 50 nouveaux cas de COVID-19 pour 100 000 habitants; ou
  - (b) un taux de positivité des tests de dépistage de l'infection par la COVID-19 inférieur à 3 %;

pour autant que l'État membre concerné ait un taux de dépistage hebdomadaire supérieur à 250 tests de dépistage de l'infection par la COVID-19 pour 100 000 habitants.

À titre exceptionnel, dans les États membres où le taux cumulé de notification de cas de COVID-19 sur 14 jours est supérieur à 150 pour 100 000 habitants, le critère visé au point b) ne devrait pas s'appliquer.

11. Les États membres devraient tenir compte de la répartition régionale des cas à l'intérieur du territoire des autres États membres. Dans la mesure du possible, les restrictions à la libre circulation devraient être circonscrites en fonction de la situation des régions touchées de l'État membre concerné. À cette fin, les seuils mentionnés au point 10 devraient être appliqués au niveau régional, sans limiter la libre circulation à destination ou en provenance d'autres régions de cet État membre qui atteignent les seuils.

### **Cartographie des zones à risque pour envisager des restrictions à la libre circulation**

12. Sur la base des données fournies par les États membres, le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies devrait publier une carte des pays de l'UE/EEE<sup>20</sup>, ventilée par région, afin d'aider les États membres à prendre leurs décisions. Sur cette carte, une zone devrait être marquée dans les couleurs suivantes:
- (a) vert, si le taux cumulé de notification de cas de COVID-19 sur 14 jours est inférieur à 25 et que le taux de positivité des tests de dépistage de l'infection à la COVID-19 est inférieur à 3 %;
  - (b) orange, si le taux cumulé de notification de cas de COVID-19 sur 14 jours est inférieur à 50 mais que le taux de positivité des tests de dépistage de l'infection à la COVID-19 est supérieur ou égal à 3 %, ou si le taux cumulé de notification de cas de COVID-19 sur 14 jours est compris entre 25 et 150 mais que le taux de positivité des tests de dépistage de l'infection à la COVID-19 est inférieur à 3 %;
  - (c) rouge, si le taux cumulé de notification de cas de COVID-19 sur 14 jours est supérieur ou égal à 50 et que le taux de positivité des tests de dépistage de l'infection à la COVID-19 est supérieur ou égal à 3 %, ou si le taux cumulé de notification de cas de COVID-19 sur 14 jours est supérieur à 150 pour 100 000 habitants;
  - (d) gris, si les informations disponibles ne sont pas suffisantes pour évaluer les critères énoncés au point 10 ou si le taux de dépistage est inférieur ou égal à 250 tests de dépistage de l'infection à la COVID-19 pour 100 000 habitants. Il convient d'utiliser des nuances de gris différentes pour distinguer les deux cas de figure.
13. Chaque semaine, le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies devrait publier une version actualisée de la carte.

### **Coordination entre les États membres et calendrier commun**

14. Les États membres qui ont l'intention d'appliquer des restrictions aux personnes voyageant à destination ou en provenance d'une zone classée «rouge» ou «grise» au sens du point 12 c) et d), sur la base de leur propre processus décisionnel, devraient informer les autres États membres et la Commission de leur intention un jeudi.

À cette fin, les États membres devraient utiliser le réseau établi du dispositif intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR). Les points

<sup>20</sup>

Conformément à l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, JO L 29 du 31.1.2020, p. 7 (l'«accord de retrait»), cette référence couvre également le Royaume-Uni pendant la période de transition visée à l'article 127, paragraphe 1, de l'accord de retrait.

de contact de l'IPCR devraient veiller à ce que les informations soient transmises sans délai à leurs autorités compétentes.

Sauf circonstances exceptionnelles, il convient que les mesures communiquées par un État membre en application du présent point entrent en vigueur le lundi de la semaine suivante.

15. Lorsqu'ils examinent s'il y a lieu d'appliquer des restrictions, les États membres devraient également tenir compte de la situation épidémiologique sur leur propre territoire, notamment les politiques en matière de dépistage, le nombre de tests effectués et les taux de positivité des tests, ainsi que d'autres indicateurs épidémiologiques.
16. Les États membres ne devraient pas imposer de restrictions à des personnes voyageant à destination ou en provenance d'une zone classée «rouge» au sens du point 12 c) située dans un autre État membre s'ils n'imposent pas les mêmes restrictions à une zone classée «rouge» au sens du point 12 c) située sur leur propre territoire.
17. Les États membres devraient informer immédiatement les autres États membres et la Commission de la levée de toute mesure restrictive introduite précédemment et cette levée devrait entrer en vigueur dès que possible.  
Il y a lieu de lever les restrictions à la libre circulation lorsqu'une zone est à nouveau classée «orange» ou «verte» au sens du point 12, à condition qu'au moins 14 jours se soient écoulés depuis leur introduction.
18. Au plus tard 7 jours après l'adoption de la présente recommandation, les États membres devraient supprimer progressivement les restrictions appliquées aux zones non classées «rouges» ou «grises» au sens du point 12 avant l'adoption de la présente recommandation.

**Cadre commun en ce qui concerne d'éventuelles mesures à l'égard des voyageurs en provenance de zones à risque plus élevé**

19. Les États membres ne devraient pas refuser l'entrée de personnes voyageant en provenance d'autres États membres.  
Les États membres qui introduisent des restrictions à la libre circulation sur la base de leur propre processus décisionnel pourraient imposer aux personnes voyageant en provenance d'une zone classée «rouge» ou «grise» au sens du point 12 c) et d):
  - (a) de se soumettre à une quarantaine; ou
  - (b) de subir un test de dépistage de l'infection par la COVID-19 après leur arrivée.Dans la mesure du possible, la possibilité de subir des tests de dépistage de l'infection par la COVID-19 au lieu de la quarantaine devrait constituer l'option privilégiée.  
Il convient que les voyageurs puissent choisir de remplacer le test mentionné au point b) par un test de dépistage de l'infection par la COVID-19 effectué avant leur départ.
20. Les États membres devraient reconnaître mutuellement les résultats des tests de dépistage de l'infection par la COVID-19 effectués dans d'autres États membres par des organismes de santé certifiés.

21. Les voyageurs ayant une fonction ou un besoin essentiel ne devraient pas être tenus de se soumettre à une quarantaine, plus particulièrement:
- (a) les travailleurs salariés ou indépendants exerçant des professions critiques, les travailleurs frontaliers et détachés, ainsi que les travailleurs saisonniers visés dans les lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de COVID-19<sup>21</sup>;
  - (b) les travailleurs du secteur des transports ou prestataires de services de transport, y compris les conducteurs de véhicules de transport de marchandises destinées à être utilisées sur le territoire ainsi que de celles qui ne font que transiter;
  - (c) les élèves, étudiants et stagiaires qui se rendent quotidiennement à l'étranger;
  - (d) les personnes qui voyagent pour des raisons professionnelles ou familiales impérieuses;
  - (e) les diplomates, le personnel des organisations internationales et les personnes qui sont invitées par des organisations internationales et dont la présence physique est nécessaire pour le bon fonctionnement de ces organisations, le personnel militaire, les travailleurs humanitaires et le personnel de la protection civile dans l'exercice de leurs fonctions;
  - (f) les passagers en transit;
  - (g) les gens de mer;
  - (h) les journalistes, dans l'exercice de leurs fonctions.
22. Les États membres pourraient imposer aux personnes qui arrivent d'une zone classée «rouge», «orange» ou «grise» au sens du point 12 c), b) et d) de soumettre des formulaires de localisation des passagers, notamment ceux qui arrivent par avion, dans le respect des exigences en matière de protection des données. Dans la mesure du possible, une option numérique pour les informations de localisation des passagers devrait être utilisée afin de simplifier leur traitement, tout en garantissant l'égalité d'accès à tous les citoyens.
23. Lorsque cela se justifie, les États membres pourraient envisager de recommander aux personnes voyageant en provenance d'une zone classée «orange» au sens du point 12 b) de subir au moins un test de dépistage de l'infection par la COVID-19 avant leur départ ou à leur arrivée.
24. Les mesures appliquées aux personnes arrivant d'une zone classée «rouge», «orange» ou «grise» au sens du point 12 c), b) et d) ne doivent pas être discriminatoires, c'est-à-dire qu'elles doivent s'appliquer de la même manière aux ressortissants de l'État membre concerné qui sont de retour.
25. Les États membres devraient veiller à ce que toute exigence formelle imposée aux citoyens et aux entreprises apporte un avantage concret aux efforts de santé publique déployés pour lutter contre la pandémie et ne crée pas une charge administrative indue et inutile.
26. Si une personne développe des symptômes lorsqu'elle arrive à sa destination, un dépistage, un diagnostic, des mesures d'isolement et une recherche des contacts

---

<sup>21</sup> JO C 102I du 30.3.2020, p. 12.



devraient avoir lieu conformément à la pratique locale et son entrée ne devrait pas être refusée. Les informations sur les cas détectés à l'arrivée devraient être immédiatement partagées avec les autorités de santé publique des pays dans lesquels la personne concernée a résidé au cours des 14 jours précédents à des fins de recherche des contacts, au moyen du système d'alerte précoce et de réaction.

27. Les restrictions ne devraient pas prendre la forme d'interdictions frappant l'exploitation de certains services de transport.

### **Communication et information du public**

28. Les États membres devraient fournir aux parties prenantes concernées et au grand public des informations claires, complètes et en temps utile sur toute restriction à la libre circulation, toute exigence connexe (par exemple des tests négatifs de dépistage de l'infection par la COVID-19 ou des formulaires de localisation des passagers), ainsi que les mesures appliquées aux voyageurs en provenance de zones à risque plus élevé.

Plus particulièrement, les États membres devraient, le plus rapidement possible, informer le public de toute restriction nouvellement introduite ou levée, communiquée aux autres États membres et à la Commission conformément aux points 14 et 17.

Ces informations devraient également être mises à disposition sur la plateforme web «Re-open EU», qui devrait contenir une référence croisée à la carte publiée régulièrement par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies conformément aux points 12 et 13.

Il convient de décrire clairement la substance des mesures, leur champ d'application géographique et les catégories de personnes auxquelles elles s'appliquent.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil  
Le président*