

LA RÉSILIENCE DU SYSTÈME JURIDIQUE
DE L'UNION EUROPÉENNE
À LA LUMIÈRE DE LA CRISE SANITAIRE DU COVID-19 :
ENTRE ACTIVATION INSTITUTIONNELLE
ET ADAPTATION NORMATIVE

DIDIER BLANC*

“J’ai toujours pensé que l’Europe
se ferait dans les crises, et qu’elle serait
la somme des solutions
qu’on apporterait à ces crises”¹.

LE droit public européen a été rudement éprouvé par l'épidémie de SARS-CoV-2² à l'origine de la maladie désignée par l'appellation de Covid-19. Jamais en temps de paix n'aura été aussi fort le décalage entre l'élaboration de normes toutes centrées sur un événement sanitaire et la grande inertie du juge ordinaire tandis que nombre de droits et libertés constitutionnellement garantis auront été pour le moins un temps suspendus. Le constitutionnalisme européen et l'Etat de droit ne sont pas les seules victimes de la déclaration d'une urgence de santé publique de portée internationale (USPPI) par l'OMS le 30 janvier. L'application de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales de 1950 a également été affectée par la mise en œuvre de la clause dérogatoire prévue en son

* Agrégé des Facultés de droit, Professeur de droit public, Université Toulouse I Capitole. IRDEIC- Centre d'excellence Jean Monnet

¹ JEAN MONNET, *Mémoires*, Fayard, 1976, p. 488.

² Coronavirus 2 du syndrome respiratoire aigu sévère suivant l'appellation du Comité international de taxonomie des virus.

article 15³ tandis que des doutes ont été émis sur la capacité de l'Union européenne à répondre à cette nouvelle crise⁴. Il est vrai que la situation sanitaire l'ayant conduit à organiser "un tel 'coup d'arrêt' généralisé"⁵ de son fonctionnement est unique dans l'histoire récente des Communautés et de l'Union européennes. Dès lors, face à l'ampleur de la crise, persiste tout à ses débuts le "sentiment diffus de l'inefficacité de mécanismes de l'Union pour apporter des réponses juridiques et économiques, mais surtout sociales et politiques à la poly-crise en cours"; la raison est à chercher du côté "de la méconnaissance des mesures qui ont été effectivement prises, méconnaissance en partie explicable par la complexité technocratique des solutions et par le déficit d'informations accessibles au plus grand nombre"⁶.

Pourtant, loin des approximations et préjugés⁷, l'observateur changeant de focale est frappé par l'ampleur et la diversité des mesures prises par les institutions de l'Union européenne en réponse à la situation sanitaire. Le Parlement européen et la Commission ont usé des instruments de *soft law* à leur disposition (résolutions, communications, lignes directrices, orientations etc.) tandis que cette dernière a présenté une série de propositions législatives (*hard law*) destinée à faire face à un contexte sanitaire inédit. Le pôle intergouvernemental de l'Union, le Conseil européen et le Conseil, ont pa-

³ V. O. BAILLET, Coronavirus et état d'urgence sanitaire: la Convention européenne continue de s'appliquer, *Dalloz Actualités*, 17 avril 2020.

⁴ A l'occasion de la 16^{ème} conférence interparlementaire pour la PESC/PSDC qui s'est tenue à Zagreb du 2 au 4 mars 2020, l'ensemble des Parlements nationaux des Etats membres a souligné les carences de l'action de l'Union. Dans une communication relative à cette rencontre, le Sénat français relevait: "le Conseil européen du 26 mars a donné le spectacle d'Etats membres divisés, incapables de répondre rapidement à l'urgence de la situation". V. la communication de M. Guerriau, Mme Conway-Mouret et M. Le Gleut, 2 avril 2020.

⁵ E. DUBOUT / F. PICOD, Forces et faiblesses de l'Union européenne face à la crise de Covid-19, *RAE*, 2020, n° 1, p. 7.

⁶ D. SIMON, Europavirus?, *Europe*, mai 2020, p. 1.

⁷ En ce sens, J.-P. JACQUÉ, L'Union à l'épreuve de la pandémie, *RTDE*, 2020, n° 2, p. 175 et s.

reillement arrêté des conclusions et recommandations poursuivant ce même objectif. Il est vrai que le titre à agir de l'Union en matière de santé est limité⁸. Suivant les termes de l'article 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des Etats membres dans divers domaines dont "la protection et l'amélioration de la santé humaine". A cet égard, l'article 2 § 5 TFUE précise que dans ce cas les "actes juridiquement contraignants de l'Union adoptés sur la base des dispositions des traités relatives à ces domaines ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres". L'article 168 TFUE complète ce cadre en ajoutant que l'"action de l'Union, qui complète les politiques nationales, porte sur l'amélioration de la santé publique et la prévention des maladies et des affections humaines et des causes de danger pour la santé physique et mentale. Cette action comprend également la lutte contre les grands fléaux, en favorisant la recherche sur leurs causes, leur transmission et leur prévention ainsi que l'information et l'éducation en matière de santé, ainsi que la surveillance de menaces transfrontières graves sur la santé, l'alerte en cas de telles menaces et la lutte contre celles-ci". L'Union est d'autant plus fondée à agir qu'elle détient une compétence partagée concernant "les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique"⁹. Le principe de subsidiarité trouvant à jouer pour cette catégorie de compétences, à côté de l'adoption de mesures par les Etats membres pour répondre à la diffusion d'un virus et d'une maladie les affectants tous, quoiqu'à des degrés divers, l'Union s'est attachée à produire des réponses sanitaires par la mobilisation d'instruments y afférents. Celle-ci a pu être jugée inefficace et tardive et de rejaillir sur une appréciation largement dépréciative quant au rôle de l'Union européenne. De fait, "face à une menace transfrontière, la dimension

⁸ V. M. BLANQUET / N. DE GROVE-VALDEYRON, La compétence de l'Union vis-à-vis des menaces transfrontières graves de santé publique à l'épreuve de la COVID-19, *RAE*, 2020, n° 1, p. 9 et s.

⁹ Art. 4 § 2, k) TFUE.

européenne a été déficiente pour éviter la pénurie d'équipements médicaux¹⁰.

Toutefois, l'action de l'Union européenne ne saurait être réduite à cette dimension sanitaire¹¹, par nature limitée au regard du principe d'attribution des compétences la gouvernant¹². Centrer l'étude de la réponse européenne à une crise sanitaire sur ce seul champ revient à en ignorer les principales manifestations. Aussi, l'objet de cette contribution dans une revue ayant particulièrement pour objet l'analyse et l'étude d'un droit public européen en formation tient-il précisément dans l'exposition de l'ensemble des réponses apportées dans le cadre juridique de l'Union européenne du déclenchement de l'USPPI fin janvier 2020 à la fin du mois de septembre 2020. L'activation des instruments existants (*I*) et l'adaptation normative des diverses branches du droit de l'Union (*II*) donnent au contraire à voir la cohérence d'une réponse globale. En d'autres termes, l'Union a usé du double registre de l'action et de la réaction. Au point de soutenir, ce pont aux ânes que la construction européenne sort renforcée de chaque crise qu'elle a à affronter depuis plus de 70 ans. Néanmoins, la preuve en sera apportée au terme d'une démarche aussi complète que possible, mais ne pouvant prétendre à l'exhaustivité tant les champs d'intervention de l'Union affectés par la situation sanitaire sont nombreux et l'activité des institutions intense¹³.

¹⁰ M. BLANQUET / N. DE GROVE-VALDEYRON, *op. cit.*, p. 27.

¹¹ A ce sujet: N. DE GROVE-VALDEYRON, La gestion du Covid-19 par l'Union européenne: la réponse sanitaire, *Rev. UE*, 2020, n° 638, p. 277 et s. Pour assurer une information la Commission (https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response_fr) et le Conseil (<https://www.consilium.europa.eu/fr/topics/covid-19/>) tiennent le décompte presque journalier de leurs activités en relation avec la Covid-19. On pourra utilement s'y rapporter. Sur le terrain strictement sanitaire la Commission enrichie de l'expérience a présenté une communication le 15 juillet: Préparation des systèmes de santé de l'UE à réagir rapidement en cas de nouvelle flambée de COVID-19, COM(2020) 318 final.

¹² Art. 4 du traité sur l'Union européenne (TUE).

¹³ Pour s'en convaincre il est permis de citer deux communications de la Commission portant respectivement sur le droit d'asile et la protection des données: COVID-19: orientations relatives à la mise en œuvre des disposi-

I – L'ACTIVATION DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

L'histoire de la construction européenne témoigne de modifications opérées dans le droit primaire en réaction à divers événements ou besoins nouveaux apparus au gré des développements de l'intégration juridique. La crise sanitaire actuelle ne manquera pas d'avoir des répercussions sur le TFUE à l'occasion de prochaines révisions, en particulier s'agissant de la défense de ses valeurs tant le régime applicable paraît inadapté¹⁴. Pour autant, en l'état du droit positif, l'Union européenne dispose d'une large gamme de moyens guidés par la double préoccupation d'assurer une protection (A) et de donner corps à une solidarité financière (B).

A) L'activation des mécanismes de protection de l'Union

Depuis le traité de Lisbonne, l'Union européenne est formellement compétente pour assurer une coopération entre Etats membres en matière de la protection civile. Prévu initialement pour répondre à des catastrophes naturelles ou à des actes terroristes, le fondement conventionnel tiré de l'article 196 TFUE a posé les bases d'un Mécanisme de protection civile de l'Union activé pour la première fois

tions pertinentes de l'UE régissant les procédures d'asile et de retour et à la réinstallation C(2020) 2516, JOUE C 126, 17 avr. 2020, p. 12; Orientations sur les applications soutenant la lutte contre la pandémie de COVID-19 en ce qui concerne la protection des données C(2020) 2523, JO C 124 I, 17 avr. 2020, p. 1. Concernant ce domaine il est également permis de citer la recommandation (UE) 2020/518 de la Commission du 8 avril 2020 concernant une boîte à outils commune au niveau de l'Union en vue de l'utilisation des technologies et des données pour lutter contre la crise de la COVID-19 et sortir de cette crise, notamment en ce qui concerne les applications mobiles et l'utilisation de données de mobilité anonymisées, C(2020)3300, JOUE L 114, 14 avr. 2020, p. 7. V. S. PEYROU-BARTOLL, COVID-19 et droits fondamentaux: la protection des données à caractère personnel à l'épreuve de la pandémie, *RAE*, 2020, n° 1, p. 53 et s.

¹⁴ En ce sens, E. DUBOUT, Mesures d'urgence sanitaire et valeurs de l'Union, *RAE*, 2020, n° 1, p. 41 et s.

dans un contexte de crise sanitaire (2). Ces actions viennent en complément de mécanismes plus classiques de protection sanitaire (1).

1) L'activation des mécanismes de protection sanitaire de l'Union

En vertu de sa compétence en matière sanitaire, l'Union est à l'origine de la création de plusieurs instruments de prévention et de protection intervenant en principe au moyen d'une coordination de l'action des Etats membres. Ainsi, le risque pandémique a été tôt pris en compte par les institutions de l'Union, qu'il s'agisse du Conseil ou de la Commission. Au nom du premier, le 28 janvier 2020, la présidence croate a activé le dispositif intégré de l'Union pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR) sur le fondement de la décision d'exécution (UE) 2018/1993 du Conseil du 11 décembre 2018 concernant le dispositif intégré de l'Union européenne pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise¹⁵. Il assure une coordination au plus haut niveau politique en cas de crises transsectorielles en associant la présidence de l'Union, la Commission, le Service européen de l'action extérieure (SEAE), les agences compétentes, le cabinet du président du Conseil européen ainsi que des experts des Etats membres et des organisations internationales. L'échange d'informations dans le cadre de l'IPCR a lieu via une plateforme web spécifique, qui contient les rapports de connaissance et d'analyse intégrées de la situation, les cartes de situation et les contributions des parties prenantes.

Quant à la seconde, elle a progressivement été dotée d'instruments relevant de la direction générale de la santé et apparus au fur et à mesure des diverses crises sanitaires qu'elle a eu à affronter depuis une vingtaine d'années. Ainsi, à la suite de la crise de la vache folle, la décision n° 2119/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 1998 instaure un réseau de surveillance épidémiologique et de contrôle des maladies transmissibles basé en Suède au nord de Stockholm¹⁶. Une nouvelle crise sanitaire - l'épidémie de

¹⁵ JOUE L 320, 17 déc. 2018, p. 2.

¹⁶ JOUE L 268, 3 oct. 1998, p. 1.

SRAS (Syndrome respiratoire aigu sévère) en 2003, débouche sur une importante réforme en 2004 instituant le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC, pour *European Centre for Disease Prevention and Control*)¹⁷. Il se voit reconnaître une mission générale de surveillance, de détection et d'évaluation des risques sanitaires provoqués par des maladies transmissibles ou des épidémies que leur origine en soit ou non connue. A ce titre, l'ECDC est responsable de la surveillance épidémiologique des maladies transmissibles et de l'exploitation du système d'alerte précoce et de réaction (SAPR), tenant en pratique dans la gestion d'un réseau informatique assurant une procédure de notification d'alerte. En sa qualité d'agence de l'Union, l'ECDC a participé à une mission conjointe d'experts avec l'OMS en Italie les 25 et 26 février 2020. Parallèlement, elle a dressé l'état quotidien de l'avancée de l'épidémie dans l'ensemble des Etats membres¹⁸. A la suite cette fois de l'épidémie de H1N1 en 2009, un Comité de sécurité sanitaire "composé de représentants des Etats membres" a vu le jour¹⁹. Compétent pour les "menaces transfrontières graves sur la santé suivantes: a) menaces d'origine biologique" qui peuvent comprendre des maladies transmissibles²⁰, il s'est réuni dès la fin du mois de janvier, et a joué un rôle essentiel de coordination. Son acte institutif prévoit par ailleurs sa participation au SAPR afin d'assurer une liaison entre la Commission et les Etats membres. A côté de ces dispositifs existants, la Commission a institué, à la mi-mars, un groupe consultatif

¹⁷ Règlement (CE) N° 851/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 21 avril 2004 instituant un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, JOUE L 142 , 30 avr. 2004, p. 1.

¹⁸ <https://www.ecdc.europa.eu/en/novel-coronavirus-china>

¹⁹ Décision n°1082/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative aux menaces transfrontières graves sur la santé, JOUE L 293, 5 nov. 2013, p. 1.

²⁰ Au sens du règlement, est une maladie transmissible, "une maladie infectieuse causée par un agent contagieux qui se transmet de personne à personne par contact direct avec une personne infectée ou par un moyen indirect, tel que l'exposition à un vecteur, animal, objet, produit ou environnement, ou l'échange d'un fluide, qui est contaminé par l'agent contagieux".

formé de scientifiques (sept épidémiologistes et virologues). Présidé par la présidente de la Commission européenne, et la commissaire chargée de la santé et de la sécurité alimentaire, ce comité scientifique est chargé de formuler des orientations fondées sur des données scientifiques²¹. Gageons qu'une fois la crise sanitaire surmontée une réforme du droit dérivé s'engagera comme elle le fut à l'issue des précédents événements sanitaires.

En attendant, la Commission s'est appuyée sur la politique européenne de recherche à des fins sanitaires. Elle a commencé le 31 janvier 2020 par allouer 10 millions de dollars à la recherche dès la déclaration par l'OMS de l'USPPI dans le cadre du programme-cadre de recherche Horizon 2020 (2014-2020). Ensuite, le 24 février, elle a annoncé un nouveau paquet d'aide de 232 millions d'euros, dont 90 millions investis dans le cadre de l'Initiative pour les Médicaments Innovants, fruit d'un partenariat entre l'Union et l'industrie pharmaceutique. Par la suite, plusieurs annonces ont été faites de financement de la recherche afin d'accélérer la double mise au point d'un vaccin contre le virus et d'un traitement contre la maladie. Pour sa part, la Commission entend engager 1,4 milliards d'euros dans le cadre de l'initiative de réponse mondiale contre le coronavirus qu'elle a lancée le 4 mai 2020 ayant pour objectif la levée de 7,5 milliards d'euros. Par ailleurs, plusieurs programmes de recherche reçoivent des financements supplémentaires spécifiquement orientés vers le Sars-CoV-2. C'est ainsi que jusqu'en septembre 2020, l'Union a investi 458,9 millions d'euros de son programme de recherche et d'innovation, Horizon 2020, dans 103 projets portant spécifiquement sur le virus et la maladie dont il est parfois à l'origine. Enfin, la Commission a engagé des discussions avec plusieurs groupes pharmaceutiques, débouchant sur un contrat avec l'entreprise pharmaceutique AstraZeneca en vigueur depuis le 27 août 2020 et prévoyant l'achat de plusieurs centaines de millions de doses d'un vaccin potentiel financé par l'instrument d'aide d'urgence (*infra*). Parallèlement, le 8 septembre, un deuxième contrat entre un concurrent d'AstraZeneca (Sanofi-GSK) et la Commission

²¹ Décision de la Commission C(2020), 1799 final, 16 mars 2020. Ce groupe a tenu sa dernière réunion le 9 juillet 2020.

doit permettre à tous les Etats membres de l'Union d'acheter jusqu'à 300 millions de doses de vaccin. Cette démarche repose sur le postulat suivant: "chaque mois gagné dans le déploiement d'un vaccin sauvera de nombreuses vies, de nombreux emplois et plusieurs milliards d'euros"²². Au final, quelle que soit l'ampleur des sommes allouées à la recherche et à l'achat de vaccins, elle est sans commune mesure avec celle répondant à des considérations économiques, sociales et financières.

2) L'activation des mécanismes de protection civile de l'Union

Après avoir donné lieu à une activation consécutive à de violents incendies ravageant la Grèce (2015) et le Portugal (2017), il a été décidé de faire appel au mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU) instauré par la décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013²³ à la demande de la France. Dès le 28 janvier, elle a demandé son soutien, passant par la prise en charge à hauteur de 75% du coût du rapatriement de ses ressortissants et d'autres citoyens de l'Union mais aussi de citoyens de pays tiers dont les britanniques. Le premier vol opéré par Air France en provenance de Wuhan (Chine) a eu lieu le 31 janvier 2020. Au 29 mai 2020, un total de 334 vols embarquant 83 956 personnes dont 74 673 citoyens de l'Union, parmi lesquels 114 ressortissants grecs ont bénéficié du MPCU²⁴. A cette aune, la protection civile européenne a apporté la preuve de son efficacité et au-delà elle a donné corps à la protection diplomatique et consulaire dont bénéficient les citoyens de l'Union selon l'article 23 TFUE²⁵. Cet

²² Stratégie de l'Union concernant les vaccins contre la COVID-19, COM(2020) 245 final, 17 juin 2020, p. 6.

²³ JOUE L 347, 20 déc. 2013, p. 924.

²⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/summary_tables_of_repatriation_flights_4_may_2020.pdf

²⁵ V. A. ILIOPOULOU-PENOT, Rapatriements en situation d'urgence lors de la pandémie de COVID-19: la solidarité européenne hors sol européen, *European Papers, European Forum, Insight* of 16 May 2020, p. 1 et s. V.

appui de l'Union relève des missions dévolues au Centre de coordination de la réaction d'urgence (*Emergency Response Coordination Centre*, ERCC) instauré par l'article 7 de la décision n° 1313/2013/UE, relevant de la direction générale de la Commission européenne à l'aide humanitaire et à la protection civile. Dès le début du déclenchement de l'urgence de santé publique de portée internationale (USPPI) par l'OMS le 30 janvier, le Centre a été mis en alerte 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

Avant même cette activation dans une situation de crise sanitaire, le MPCU a fait l'objet d'une révision en mars 2019 afin de renforcer les capacités européennes de protection civile²⁶. Son principal apport tient dans la création d'une réserve européenne de protection civile (RescUE) dont l'esprit est guidé par une "européanisation" de la protection civile dans la mesure où elle "sera déployée sur décision de la Commission, laquelle en conservera le commandement et le contrôle"²⁷. Bien que des considérations sanitaires n'en soient pas à l'origine, cette réserve européenne trouve à jouer dans les cas d'"urgences sanitaires"²⁸. Le changement opéré dans l'inspiration de la réserve produit précisément ses effets dans le caractère presque automatique de son déclenchement puisque les Etats membres ne peuvent refuser de déployer leur personnel que dans des cas extrêmement limités et ne trouvant vraisemblablement pas à s'appliquer dans un contexte intra-européen²⁹. La Commission a saisi l'opportunité d'user de cet instrument nouveau en décidant pour la première fois de le mettre en œuvre le 19 mars 2020 en réponse à une crise

du même auteur, *La citoyenneté de l'Union aux temps du coronavirus*, *RAE*, 2020, n° 1, spéc., p. 34 et s.

²⁶ V. décision (UE) 2019/420 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2019, JO L 77 I, 20 mars 2019, p. 1.

²⁷ Exposé des motifs de la proposition de la Commission, COM(2017) 772 final/2, 19 février 2018.

²⁸ Art. 12 § 1 de la décision consolidée n° 1313/2013.

²⁹ Art. 6 de la décision d'exécution (UE) 2019/1310 de la Commission du 31 juillet 2019 établissant les règles de fonctionnement de la réserve européenne de protection civile et de rescEU, JOUE L 204, 2 août 2019, p. 94.

sanitaire d'urgence³⁰. Il en résulte la création d'une réserve stratégique de matériel médical et de masques de protection gérée par le Centre de coordination de la réaction d'urgence, dotée d'un budget initial de 50 millions d'euros dont 40 à la charge du budget général de l'Union.

Pour constituer les capacités de RescEU pour le compte d'Etats membres, la Commission s'est appuyée sur une procédure conjointe de passation de marché relative à des contre-mesures médicales³¹. Cette procédure d'un genre nouveau a été introduite par la décision n° 1082/2013/UE du 22 octobre 2013 relative aux menaces transfrontières graves³². A cette fin, un accord de passation conjointe de marché en vue de l'acquisition de ces contre-mesures médicales, a été signé à Paris le 22 septembre 2015, il est en vigueur depuis le 16 mars 2017³³. De sorte que l'épidémie de Covid-19 a permis d'éprouver les dispositifs existants et si elle a pu en relever les lacunes, elle en a découvert l'existence, sinon aux yeux du grand public, à ceux d'une grande partie des observateurs de la construction européenne³⁴.

B) L'activation des mécanismes de solidarité financière de l'Union

Bien que les manifestations de la solidarité européenne exprimée à l'article 2 TUE soient multiples, leur expression est particulièrement sensible sur un plan financier. Aussi, la révision financière des fonds européens donne-t-elle corps au principe (I) mais surtout elle

³⁰ V. H. DE POOTER, Coronavirus: la Commission européenne crée une réserve médicale RescEU, *Dalloz Actualités*, 24 mars 2020.

³¹ V. H. DE POOTER, La passation conjointe de marchés de contre-mesures médicales dans le contexte de la pandémie de COVID-19, *Europe*, Mai 2020, p. 12.

³² Art. 5 de la décision, JOUE L 593, 5 novembre 2013, p. 1.

³³ V., JORF 156, 8 juillet 2018, texte n° 12.

³⁴ V. D. BLANC, Unis dans l'adversité: la protection civile de l'Union, instrument d'une solidarité éprouvée par le coronavirus, *Rev. UE*, 2020, n° 638, p. 270 et s.

se traduit de manière spectaculaire par l'activation sans précédent des instruments financiers de la solidarité européenne (2)³⁵.

1) *La révision financière des fonds européens*

Devenue au fil du temps la première politique publique d'investissement de l'Union, la politique de cohésion économique sociale et territoriale a fait l'objet de plusieurs aménagements sous l'ombrelle d'une "Initiative d'investissement en réaction au coronavirus" présentée par la Commission le 13 mars 2020 et en vigueur au 1^{er} avril. Dans ce cadre, un premier règlement modifie le régime des divers fonds structurels et prévoit une nouvelle allocation s'élevant à 37 milliards d'euros et provenant pour l'essentiel d'une redirection des ressources dans le cadre de la fin de la période actuelle de programmation financière 2014-2020³⁶. Il s'agit de venir en aide en priorité aux PME et aux systèmes de santé. Un second règlement du même jour étend la compétence du Fonds de solidarité de l'Union européenne créé en 2002 à la suite de fortes inondations en Allemagne et en Autriche³⁷, à la suite "d'une urgence de santé publique majeure"³⁸. Les interventions financières de ce Fonds peuvent bénéficier aux pays candidats à l'adhésion. Sur cette lancée a été adopté

³⁵ Pour une approche centrée sur cette dimension: E. CASTELLARIN, *The European Union's Financial Contribution to the Response to the Covid-19 Crisis: An Overview of Existing Mechanisms, Proposals Under Discussion and Open Issues*, *European Papers, European Forum, Insight*, 23 July 2020, p. 1 et s.

³⁶ Règlement (UE) 2020/460 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020, JOUE L 99, 31 mars 2020, p. 5.

³⁷ Règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne, JOCE L 311, 14 novembre 2002, p. 3.

³⁸ Article 2 du règlement (UE) 2020/461 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant le règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil en vue de fournir une aide financière aux Etats membres et aux pays dont l'adhésion à l'Union est en cours de négociation qui sont gravement touchés par une urgence de santé publique majeure, JOUE L 99, 31 mars 2020, p. 9.

le règlement (UE) 2020/558 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2020 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013 et (UE) n° 1303/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la propagation de la Covid-19³⁹. La Commission a par la suite présenté une proposition⁴⁰ débouchant sur le règlement (UE) 2020/872 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2020 modifiant le règlement (UE) n° 1305/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques destinées à fournir un soutien temporaire exceptionnel au titre du Feader en réaction à la pandémie de Covid-19 dont le montant maximal au final ne dépasse pas 7 000 EUR par agriculteur et 50 000 EUR par PME⁴¹. À côté des fonds structurels, la Commission a présenté une proposition de règlement visant à augmenter les ressources du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)⁴².

Parallèlement à ces initiatives, la Commission a présenté une proposition de règlement ayant pour objet l'activation de l'aide d'urgence prévue par le règlement (UE) 2016/369 du Conseil du 15 mars 2016 pour tenir compte de la pandémie de Covid-19 au terme de laquelle elle prévoit d'affecter une enveloppe de 2,7 milliards d'euros, dont 200 millions sont destinés à venir en aide au personnel médical et 100 millions à l'achat de matériel de santé⁴³, adoptée quelques jours plus tard⁴⁴. Ce règlement est assorti d'une décision,

³⁹ JOUR L 130, 24 avril 2020, p. 1.

⁴⁰ COM(2020) 186 final, 30 avr. 2020.

⁴¹ Règlement (UE) 2020/872 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2020, JOUE L 204, 26 juin 2020, p. 1.

⁴² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 223/2014 en ce qui concerne l'instauration de mesures spécifiques pour faire face à la crise de la COVID-19, COM(2020) 223 final, 28 mai 2020.

⁴³ COM(2020) 175 final, 2 avr. 2020.

⁴⁴ Règlement (UE) 2020/521 du Conseil du 14 avril 2020 portant activation de l'aide d'urgence en vertu du règlement (UE) 2016/369 et modification des dispositions dudit règlement pour tenir compte de la propagation de la COVID-19, JOUE L 117, 15 avr. 2020, p. 3.

présentée simultanément⁴⁵, ayant permis la mise en œuvre d'une opération pilote permettant la livraison le 18 juin plus de sept tonnes d'équipements de protection individuelle à la Bulgarie⁴⁶.

Moins connu que l'article 222 TFUE soutenant une clause de solidarité, ce règlement 2016/369 a pour base juridique l'article 122 TFUE relevant de la politique économique et monétaire. Ainsi, celle-ci loin d'être étrangère à la solidarité de l'Union s'en préoccupe et peut le cas échéant faire preuve de flexibilité comme l'illustre l'activation sans précédent des instruments financiers y afférents.

2) *L'activation inédite des instruments financiers de l'Union*

La réactivité de l'Union est particulièrement illustrée par la précocité de la réponse apportée par la Commission s'agissant d'un aspect sensible des politiques européennes: l'exigence de la stabilité budgétaire. Elle ressort de sa communication sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance⁴⁷, mis en œuvre à l'issue de la décision du Conseil du 23 mars 2020. Bâtie sur "l'hypothèse où la crise sanitaire se prolongerait jusqu'au début du mois de juin ou au-delà" entraînant une "baisse de l'activité économique en 2020 (...) comparable à la contraction de 2009, pire année de la crise économique et financière", cette communication évoque sans détours la nécessité d'un "recours plus poussé à la flexibilité offerte par le pacte de stabilité et de croissance"⁴⁸. Dans ces conditions, la Commission rappelle les possibilités qui s'offrent aux Etats membres conformément à la réglementation en vigueur. D'une part, ils peuvent au titre du volet préventif "s'écarter tempo-

⁴⁵ COM(2020) 175 final, 2 avr. 2020.

⁴⁶ Décision (UE) 2020/547 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2020 relative à la mobilisation de la marge pour imprévus en 2020 afin de fournir une aide d'urgence aux Etats membres et de renforcer encore le mécanisme de protection civile de l'Union/rescEU en réaction à la pandémie de Covid-19, JOUE L 125, 21 avril 2020, p. 5.

⁴⁷ COM(2020) 123 final, 20 mars 2020.

⁴⁸ *Idem*, p. 1.

rairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme [...], à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme"⁴⁹. D'autre part, le volet correctif permet au Conseil de décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée en "cas de grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union"⁵⁰.

Précisément, l'ampleur de la récession économique annoncée pour l'Union ou les Etats de la zone euro a décidé les institutions financières de l'Union à agir puissamment. Après quelques atermoiements, la Banque centrale européenne (BCE) a annoncé le 18 mars une enveloppe de 750 milliards d'euros destinée au rachat des dettes publiques et privées, augmentée de 600 milliards d'euros supplémentaires le 4 juin et venant s'ajouter aux 120 milliards de rachat d'actifs annoncés le 12 mars. Parallèlement, les ministres des finances de la zone euro - formant l'Eurogroupe - ont abordé à plusieurs reprises en mars la question de la mise en œuvre du Mécanisme européen de stabilité (MES), pour décider le 9 avril 2020 de garantir les prêts des Etats membres à hauteur de 240 milliards d'euros de prêts à travers ce MES. Par leur ampleur, ces mesures participent d'un régime "d'exception monétaire" qui tend à se banaliser dans un environnement juridique et politique marqué par la faiblesse des mécanismes de contrôle⁵¹. De plus, la Banque européenne d'investissement (BEI) a annoncé la création d'un fonds de garantie de 25 milliards d'euros, pouvant soutenir jusqu'à 200 milliards d'euros de financement pour les PME.

⁴⁹ Article 5 § 1 du règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, JOUE L 306, 23 novembre 2011, p. 12.

⁵⁰ Article 3 § 5 tel que modifié par le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, *idem*, p. 33.

⁵¹ V. S. ADALID, L'eurosysteme et le COVID-19: l'état d'exception monétaire, suite, *Europe*, 2020, n° 7, p. 13 et s.

L'activation de l'ensemble des dispositions du droit de l'Union susceptibles d'apporter des éléments de réponse à la crise multiforme née de l'épidémie de Covid 19 témoigne pour le dire d'une formule que le droit est là! Néanmoins, au regard de son imprévisibilité et de son intensité les institutions de l'Union se sont efforcées d'adapter le cadre juridique de l'Union, attestant en cela d'une réactivité certaine.

II – L'ADAPTATION NORMATIVE DU DROIT DE L'UNION

L'adaptation normative du droit de l'Union emprunte deux voies traditionnelles, celle du recours au cadre dérogatoire relatives au marché européen (A) et celle de l'élaboration d'un cadre juridique nouveau (B).

A) L'adaptation par l'application des dérogations existantes aux règles du marché

Les règles gouvernant le marché intérieur ont fait l'objet d'une adaptation coordonnée engagée à la mi-mars 2020 (1). Dans sa dimension externe, le marché intérieur implique l'attribution à l'Union de deux compétences exclusives selon l'article 3 TFUE: l'Union douanière et la politique commerciale commune. Reposant sur le postulat de "la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers directs"⁵², elles contiennent des mécanismes de sauvegarde (2).

1) L'application dérogatoire des règles du marché intérieur

La réalisation du marché intérieur repose sur une série de libertés de circulation affectées par la lutte contre la propagation de l'épidémie de coronavirus, qu'elles concernent les marchandises, les personnes, les capitaux et les biens. La première est la moins altérée par l'urgence sanitaire; le droit de l'Union, à l'imitation du droit

⁵² Art. 206 TFUE.

international de la santé, évite “de nuire excessivement à la circulation des personnes et des marchandises”⁵³. Dès le 23 mars, alors que de nombreux Etats adoptaient des restrictions sans précédent à la libre circulation, la Commission a pris des orientations pratiques “afin de garantir le transport sans entrave des marchandises sur l’ensemble du RTE” (Réseau transeuropéen de transport), au moyen notamment de voies réservées⁵⁴. Quant aux personnes, de nombreux Etats membres ont activé la clause de sauvegarde prévue à l’article 25 du “Code frontières Schengen”⁵⁵ (CFS) en arguant de manière inédite d’une menace sanitaire⁵⁶. Cette disposition prévoyait la “réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures” “en cas de menace pour l’ordre public ou la sécurité intérieure”⁵⁷. Le premier Etat membre à avoir notifié à la Commission sa décision de réintroduire des contrôles aux frontières est l’Autriche, le 11 mars, suivi en particulier de l’Allemagne le 16 mars et de l’Espagne le 17 et ensuite de très nombreux Etats membres. D’une durée de 30 jours, cette clause de sauvegarde a pu être renouvelée. *Stricto sensu*, il ne s’agit pas de mesures prises par l’Union mais rendues possibles par

⁵³ V. G. LE FLOCH, Rapport introductif. Santé et droit international: l’ébullition permanente, in: *Santé et droit international*, SFDI, Colloque de Rennes, Paris, Pédone, p. 8.

⁵⁴ Communication de la Commission 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, C/2020 (1897 final), JOUE C 96 I, 24 mars 2020, p. 2.

⁵⁵ Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l’Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JOUE L 77, 23 mars 2016, p. 1.

⁵⁶ V. C. BORIES, Quand l’Union européenne reconsidère la question de ses frontières par temps de coronavirus, *Rev. UE*, 2020, n° 638, p. 296 et s.

⁵⁷ A côté de l’art. 25, les Etats membres ont la possibilité d’exercer des contrôles suivant les conditions de l’art. 23 du règlement (UE) 2016/399 permettant des contrôles ciblés en particulier en cas “d’éventuelles menaces pour la sécurité publique”. La Grèce ou les Pays-Bas ont pu mener de tels contrôles à des fins sanitaires.

son droit et au final il fut décidé des “fermetures quasi-totales et généralisées des frontières intérieures et extérieures de l’Union”⁵⁸.

En revanche, c’est l’une de ses institutions, la Commission, qui le 16 mars présentait une communication favorable à une “restriction temporaire de déplacement” s’appliquant “à tous les déplacements non essentiels en provenance de pays tiers et à destination de la zone UE+”⁵⁹. Également prévue pour une durée de 30 jours, cette restriction temporaire a fait l’objet d’une première évaluation⁶⁰, puis de deux autres au terme de laquelle les Etats membres sont respectivement invités à en prolonger l’application jusqu’au 15 juin 2020 puis à lever les restrictions à partir du 1^{er} juillet⁶¹. Dans cette perspective, la Commission a mis en place le 15 juin 2020 une plateforme en ligne *Re-open EU*, participant de son paquet Tourisme et transports formé de quatre communications du 13 mai⁶². En com-

⁵⁸ L. LEBOEUF, La protection de la santé publique et la fermeture des frontières de l’Union. La crise sanitaire, révélatrice des dynamiques de gestion de l’espace Schengen?, *RAE*, 2020, n° 1, p. 89.

⁵⁹ COVID-19: restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l’UE, Bruxelles, COM(2020) 115 final, p. 2. La zone UE+ désigne outre les Etats membres de l’espace Schengen, la Bulgarie, la Croatie, Chypre et la Roumanie, ainsi que les pays qui y sont associés (Islande, Liechtenstein, Norvège, Suisse). V. également les 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, JOUE C 102 I, 30 mars 2020, p. 3.

⁶⁰ COM(2020) 148 final, 8 avril 2020.

⁶¹ COM(2020) 222 final, 8 mai 2020, COM(2020) 399 final, 11 juin 2020.

⁶² Tourisme et transport en 2020 et au-delà, COM(2020) 550 final, Lignes directrices sur le rétablissement progressif des services de transport et de la connectivité — COVID-19, COM(2020) 3139, Pour une approche coordonnée par étapes du rétablissement de la libre circulation et de la levée des contrôles aux frontières intérieures — COVID-19, COM(2020) 3250 final, Orientations de l’Union européenne relatives à la reprise progressive des services touristiques et aux protocoles sanitaires dans les établissements du secteur de l’hébergement et de la restauration —

plément, elle s'est préoccupée de tracer des lignes directrices destinées à faciliter la libre circulation des travailleurs⁶³ et celle des médicaments⁶⁴, considérés comme des marchandises⁶⁵, ou encore de fixer des recommandations pour "faire en sorte que l'offre d'EPI (Equipements individuels de protection) et de dispositifs médicaux sur le marché de l'UE dans son intégralité réponde à la demande en constante augmentation"⁶⁶. Dans cet esprit, la Commission a mis en œuvre un régime d'exception tiré du droit dérivé. Ce dernier relève de l'article 2 § 2 du règlement (CE) n° 507/2006 de la Commission du 29 mars 2006 relatif à l'autorisation de mise sur le marché conditionnelle de médicaments à usage humain qui permet des autorisations de mise sur le marché conditionnelle (AMM conditionnelle) pour des médicaments destinés à être utilisés dans des situations d'urgence en réponse à des menaces pour la santé publique dûment reconnues soit par l'OMS soit par l'Union⁶⁷.

Quant aux aspects relatifs aux capitaux, le règlement (UE) 2020/873 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2020 modifiant les règlements (UE) n° 575/2013 et (UE) 2019/876 en ce qui concerne certains ajustements à apporter en réponse à la pandé-

COVID-19, COM(2020), 3251 final. V. L. IDOT, Focus, *Europe*, 2020, n° 6, p. 3.

⁶³ Lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de COVID-19 (JOUE C 102 I, 30 mars 2020, p. 1), 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 (JOUE C 119, 14 avr. 2020, p. 1).

⁶⁴ Orientations pour un approvisionnement optimal et rationnel en médicaments afin d'éviter toute pénurie au cours de la pandémie de COVID-19 (JOUE C 116 I, 8 avril 2020, p. 1).

⁶⁵ V. D. BLANC, Qualité et libre circulation des produits de santé en droit de l'Union européenne, *Revue de droit sanitaire et social*, 2014, n° 6, p. 1031 et s.

⁶⁶ Recommandation (UE) 2020/403 de la Commission du 13 mars 2020 relative aux procédures d'évaluation de la conformité et de surveillance du marché dans le contexte de la menace que représente le COVID-19, JOUE L 79 I, 16 mars 2020, p. 1.

⁶⁷ JOCE L 92, 30 mars 2006, p. 3.

mie de COVID-19 aménage le cadre de réglementation prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement⁶⁸. Etant donné que selon le considérant 23, l'objectif du présent règlement est de "maximiser la capacité des établissements de prêter et d'absorber les pertes liées à la pandémie de COVID-19, tout en préservant la résilience constante de ces établissements". Ces mêmes préoccupations sont à l'origine de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2014/65/UE en ce qui concerne les obligations d'information, la gouvernance des produits et les limites de position afin de soutenir la reprise au sortir de la pandémie de COVID-19⁶⁹.

Vient au soutien du principe général de libre circulation le droit de la concurrence. Ce dernier est émaillé de dispositions dérogatoires ayant donné lieu à applications. C'est ainsi que le 13 mars 2020 la Commission a autorisé au regard de l'article 107, paragraphe 3, point b) du TFUE⁷⁰ le gouvernement italien à décider massivement d'aides directes ou indirectes, suivi notamment de la France le 21 mars et d'un nombre croissant d'Etats membres mettant en place à partir de la mi-mars plusieurs plans de soutien dirigés au départ le plus souvent vers les PME, puis les semaines suivantes vers des secteurs industriels stratégiques tels que l'automobile, l'aéronautique ou le transport aérien. Suivant les termes de sa communication, la Commission a mis en œuvre "tous les assouplissements procéduraux nécessaires pour permettre une procédure

⁶⁸ JOUE L 204, 26 juin 2020, p. 4. Auparavant, la Commission avait présenté une communication interprétative de la Commission sur l'application des cadres comptable et prudentiel en vue de faciliter l'octroi de prêts bancaires dans l'Union, COM(2020) 169 final, 28 avril 2020. V. T. BONNEAU, De nouvelles formes de supervision bancaire et financière, *RAE*, 2020, n° 1, p. 65.

⁶⁹ COM(2020) 280 final, 24 juillet 2020.

⁷⁰ Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur "les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre".

d'approbation rapide"⁷¹. Une semaine plus tard, pour répondre aux notifications provenant d'Etats membres, la Commission a publié un Encadrement temporaire des mesures d'aide d'Etat visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 expirant au 31 décembre 2020⁷².

Des dérogations autres que celles relevant du droit européen des aides d'Etat ont été appliquées, comme celles sur la fixation des prix. Elle peut relever de décisions gouvernementales pour, par exemple, les produits jugés essentiels comme le gel et les solutions hydroalcooliques⁷³. Parallèlement, la Commission a posé un cadre temporaire pour l'appréciation des pratiques anticoncurrentielles dans les coopérations mises en place entre des entreprises pour réagir aux situations d'urgence découlant de la pandémie actuelle de COVID-19 ayant en particulier pour objet d'éclairer les entreprises quant à leur compatibilité avec le droit de la concurrence⁷⁴. La multiplication des dispositifs et plus spécifiquement l'Encadrement temporaire sont susceptibles d'alimenter le risque que "le recours aux mesures d'exception (...) se poursuive pendant plusieurs années et que certains Etats membres en profitent pour repenser globalement l'encadrement des aides d'Etats"⁷⁵. Dans un autre domaine, un risque comparable existe: celui de la politique commerciale commune.

2) L'application des mécanismes de sauvegarde de la politique commerciale commune

Le régime commun applicable aux exportations prévoit des mesures de sauvegarde afin "de prévenir une situation critique due à

⁷¹ Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19, COM(2020) 112 final, 13 mars 2020, p. 12.

⁷² JOUE C 91 I, 20 mars 2020, p. 1.

⁷³ V. L. IDOT, COVID-19 et droit de la concurrence. Quelles adaptations?, *Europe*, 2020, n° 4, p. 6.

⁷⁴ JOUE C 116 I, 8 avril 2020, p. 7.

⁷⁵ M. MEROLA, Urgence Covid-19 et encadrement des aides d'Etat: leçons et défis, *RAE*, 2020, n° 1, p. 153.

une pénurie de produits essentiels ou d'y remédier, et lorsque les intérêts de l'Union nécessitent une action immédiate"⁷⁶. Celles-ci peuvent prendre la forme d'autorisation d'exportation. Sur ce fondement, la Commission a décidé de soumettre à autorisation l'exportation d'équipements de protection individuelle (EPI) au motif que la "demande de matériels de protection médicale a été exacerbée au cours des derniers jours et devrait continuer à augmenter de manière significative dans la période à venir, avec des pénuries qui se dessinent dans plusieurs Etats membres"⁷⁷. Une annexe I au règlement d'exécution – applicable pour une durée limitée à 6 semaines – dresse la liste des équipements concernés (écrans faciaux, équipements de protection bucco-nasale, gants, lunettes et visières de protection, vêtements de protection). Il revient aux Etats membres de décider ou non de l'octroi d'autorisation d'exportation au regard de critères posés par l'article 2 du règlement d'exécution dont la prise en compte des "demandes d'assistance adressées au mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU) par des pays tiers ou des organisations internationales" et le soutien aux "activités du Réseau mondial d'alerte et d'action en cas d'épidémie (GOARN) de l'Organisation mondiale de la santé". Après avoir fait l'objet d'une modification visant à exclure du champ d'application de ce règlement des pays tels que la Norvège, l'Islande, le Liechtenstein, la Suisse et les PTOM⁷⁸, la Commission a estimé "justifié de prendre d'autres me-

⁷⁶ Art. 5 du règlement (UE) 2015/479 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 relatif au régime commun applicable aux exportations, JOUE L 83, 27 mars 2015, p. 34.

⁷⁷ Considérant 4 du règlement d'exécution (UE) 2020/402 de la Commission du 14 mars 2020 soumettant l'exportation de certains produits à la présentation d'une autorisation d'exportation, JOUE L 77 I, 15 mars 2020, p. 1.

⁷⁸ Règlement d'exécution (UE) 2020/426 de la Commission du 19 mars 2020 modifiant le règlement d'exécution (UE) 2020/402 soumettant l'exportation de certains produits à la présentation d'une autorisation d'exportation, JOUE L 84I, 20 mars 2020, p. 1. Ces deux règlements d'exécution ont fait l'objet d'une note d'orientation de la Commission aux Etats membres, JOUE C 91 I, 20 mars 2020, p. 1.

sures pour combattre et prévenir les pénuries d'EPI⁷⁹. Il s'agit en réalité d'adapter ce régime en étendant le champ des Etats, dont les pays candidats à l'adhésion, échappant à l'autorisation (Albanie, Andorre, Serbie etc.) et en permettant sur "la base du principe de solidarité" l'approvisionnement d'urgence dans le cadre de l'aide humanitaire.

Par ailleurs, concernant les investissements étrangers directs (IED), la Commission a publié des orientations à l'intention des Etats membres concernant les investissements directs étrangers et la libre circulation des capitaux provenant de pays tiers ainsi que la protection des actifs stratégiques européens, dans la perspective de l'application du règlement (UE) 2019/452, dit règlement sur le filtrage des IED⁸⁰. Son intention est claire, dans "le contexte de crise de la COVID-19, il pourrait y avoir un risque accru de tentatives d'acquisition de capacités de soins de santé (par exemple pour la production d'équipements médicaux ou d'équipements de protection) ou d'activités connexes telles que des instituts de recherche (par exemple pour l'élaboration de vaccins) au moyen d'investissements directs étrangers. Il faut être vigilant et éviter que de tels IDE portent atteinte à la capacité de l'UE à répondre aux besoins de ses citoyens en matière de santé"⁸¹. Dès lors, comme le permet l'article 3 du règlement sur le filtrage des IED, les Etats membres "peuvent maintenir, modifier ou adopter des mécanismes visant à filtrer les investissements directs étrangers sur leur territoire pour des motifs de sécurité ou d'ordre public", dès lors la Commission attire leur attention sur la nécessité pour que "l'industrie de l'UE

⁷⁹ Règlement d'exécution (UE) 2020/568 de la Commission du 23 avril 2020 soumettant l'exportation de certains produits à la présentation d'une autorisation d'exportation, JOUE L 129, 24 avr. 2020, p. 7.

⁸⁰ Règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, JOUE L 79I, 21 mars 2019, p. 1.

⁸¹ C(2020) 1981 final, 25 mars 2020. Pour une analyse: SABRINA ROBERT-CUENDET, Filtrage des investissements directs étrangers dans l'UE et COVID-19: vers une politique commune d'investissement fondée sur la sécurité de l'Union, *European Papers*, Vol. 5, 2020, No 1, *European Forum, Insight*, 13 June 2020, p. 597 et s.

continue à disposer de capacités critiques, et pas seulement dans le secteur des soins de santé”.

Enfin, la Commission a observé que “les mesures de sécurité appliquées en raison de la menace de transmission de la maladie COVID-19 peuvent avoir une incidence sur les enquêtes en matière de défense commerciale”⁸², qu’il s’agisse des enquêtes antidumping ou antisubventions. D’une part, des déplacements limités ou réduits à néant des services de la Commission rendent les vérifications sur place difficiles à réaliser et d’autre part, les opérateurs économiques concernés ne sont guère en mesure de répondre à leurs questions. Dans ces conditions, la Commission entend prolonger les délais de vérification et se prononcer “à partir de sources indépendantes et vérifiables et dûment certifiées dans leur totalité”.

B) L’élaboration de règles nouvelles

Vecteur indispensable du marché intérieur, la politique des transports a été sensiblement reconfiguré depuis le printemps 2020 (1). Bien que concernant le plus grand nombre, son retentissement est sans commune mesure, au regard à la fois de leur intensité et de leur caractère inédit, avec celui accordé à la création de nouveaux instruments financiers (2).

1) La reconfiguration de la politique des transports

La lutte contre la diffusion du virus et de la maladie qu’il est susceptible d’engendrer est à l’origine d’importantes limitations frappant l’ensemble des modes de transport et particulièrement le secteur aérien. Dans son “paquet législatif Covid-19” du 13 mars 2020, la Commission a avancé une proposition de règlement, adoptée avant la fin même du mois de mars, destinée à rendre sans incidence l’annulation de vols sur le maintien des créneaux attribués

⁸² Avis relatif aux conséquences de l’épidémie de COVID-19 sur les enquêtes antidumping et antisubventions, JOUE C 86, 16 mars 2020, p. 6.

aux compagnies aériennes⁸³. Elle s'est accompagnée de la publication d'orientations interprétatives relatives aux règlements de l'UE sur les droits des passagers au regard de l'évolution de la situation en ce qui concerne la Covid-19 dictée par la perspective de l'annulation de la totalité ou presque des prestations de voyage. A cette occasion, la Commission a rappelé, en écho aux critiques adressées à l'Union, qu'elle "est la seule région au monde où les voyageurs sont protégés par un ensemble complet de droits, que ce soit pour l'avion, le train, l'autobus, l'autocar ou le bateau"⁸⁴. Son principal souci, outre la protection des passagers, réside dans la nécessité d'assurer une certaine mobilité, précisément au nom de préoccupations sanitaires. C'est ainsi que la Commission a insisté sur la nécessité de permettre la continuité du fret aérien et celle des services de transport maritime dont l'importance stratégique est "majeure pour l'UE étant donné que 75% des marchandises arrivant dans l'UE et en sortant, ainsi que 30% des biens circulant au sein du marché intérieur, sont transportés par voie maritime"⁸⁵.

La Commission a été assistée dans cette tâche par les experts de l'action conjointe EU HEALTHY GATEWAYS lancée le 1^{er} mai 2018, qui a également élaboré un guide destiné aux usagers des transports ferroviaires⁸⁶. Par la suite, la Commission a avancé une

⁸³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 95/93 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté, COM(2020)111 final. En est issu, le règlement (UE) 2020/459 du 30 mars 2020 entré en vigueur le 1^{er} avril, JOUE L 99, 31 mars 2020, p. 1.

⁸⁴ C(2020) 1830 final, 18 mars 2020, p. 1.

⁸⁵ Respectivement, Lignes directrices de la Commission européenne: faciliter les opérations de fret aérien pendant l'épidémie de COVID-19, C(2020)2010 (JOUE C 100 I, 27 mars 2020, p. 1) et 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 (JOUE C 119, 14 avr. 2020, p. 1).

⁸⁶ Preliminary advice for preparedness and response to cases of COVID-19 at ground crossings (trains and railstations) in the European

série de propositions législatives dans le domaine des transports⁸⁷ adoptée en moins d'un mois le 25 mai⁸⁸. Enfin, elle a tracé dans une communication du 15 mai 2020 les perspectives d'un retour à la

Union (EU)/European Economic Area (EEA) Member States (MS), 4 mars 2020.

⁸⁷ Trois propositions de règlement du Parlement européen et du Conseil: établissant des mesures spécifiques et temporaires dans le contexte de la pandémie de COVID-19 et concernant la validité de certains certificats, licences et agréments et le report de certaines vérifications périodiques et formations continues dans certains domaines de la législation en matière de transports, COM(2020)176 final, 29 avr. 2020; modifiant le règlement (UE) 2017/352 afin de permettre aux gestionnaires de ports ou aux autorités compétentes de faire preuve de flexibilité en ce qui concerne la perception de redevances d'infrastructure portuaire dans le cadre de l'épidémie de COVID-19, COM(2020)177 final, 29 avr. 2020; modifiant le règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté compte tenu de la pandémie de COVID-19, COM(2020)178 final, 5 mai 2020. Une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (UE) 2016/797 et la directive (UE) 2016/798 en ce qui concerne la prorogation de leur délai de transposition, COM(2020) 179 final, 29 avr. 2020.

⁸⁸ Règlements du Parlement européen et du Conseil: (UE) 2020/696 modifiant le règlement (CE) n° 1008/2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, compte tenu de la pandémie de COVID-19; (UE) 2020/697 modifiant le règlement (UE) 2017/352 afin de permettre au gestionnaire d'un port ou à l'autorité compétente de faire preuve de flexibilité en ce qui concerne la perception de redevances d'infrastructure portuaire dans le contexte de la propagation de la COVID-19; (UE) 2020/698 établissant des mesures spécifiques et temporaires dans le contexte de la propagation de la COVID-19 relatives au renouvellement ou à la prolongation de certains certificats, licences et agréments et au report de certaines vérifications périodiques et formations continues dans certains domaines de la législation en matière de transports, respectivement JOUE L 165, 27 mai 2020, p. 1, p. 7, p. 10. La directive (UE) 2020/700 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2020 modifie les directives (UE) 2016/797 et (UE) 2016/798 en ce qui concerne la prorogation de leurs délais de transposition, *idem*, p. 27.

normale en la matière⁸⁹, suivi d'une proposition de recommandation présentée le 25 juin et adoptée le 30 par le Conseil dont la principale annonce tient dans la levée progressive et coordonnée des restrictions temporaires de déplacements non essentiels vers l'Union à compter du 1^{er} juillet 2020 à l'égard des résidents des pays tiers visés en annexe⁹⁰.

2) *La création de nouveaux instruments financiers*

La crise sanitaire sans précédent frappant l'Union a motivé une réponse financière inédite à la fois par ses modalités et par le montant des ressources allouées. Toutefois, dans un premier temps, la suggestion parlementaire visant "la création d'un Fonds de solidarité de l'UE contre le coronavirus, d'un montant minimal de 50 milliards d'euros"⁹¹ n'a pas reçu l'appui escompté des autres institutions. Il est vrai qu'entretemps, le 2 avril 2020, la Commission a lancé les bases d'un nouvel instrument de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence, dit SURE, pour *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, destiné à financer à hauteur de 100 milliards d'euros les mesures nationales prises en faveur des travailleurs et salariés dont les emplois ont été affectés par l'épidémie⁹². Cette aide, comme l'ensemble des instruments mobilisés, prend la forme de prêts, à l'exception, quoique sous une forme approchante, des rachats de titres des dettes souveraines par la BCE. Sur la base du règlement adopté

⁸⁹ Communication sur le rétablissement progressif des services de transport et de la connectivité — COVID-19, JOUE C 169, 15 mai 2020, p. 17.

⁹⁰ Recommandation du Conseil concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction, JOUE L 208 I, 1^{er} juillet 2020, p. 1. Parmi ces pays on trouve l'Algérie, le Maroc, la Tunisie ou encore le Canada.

⁹¹ Résolution précitée du Parlement européen du 17 avril 2020 2020/2616(RSP), pt. 28.

⁹² COM(2020) 139 final.

en quelques semaines⁹³, la Commission a soumis au Conseil une série de propositions de décisions d'exécution apportant un soutien financier de 81,4 milliards d'euros au bénéfice de 15 Etats membres⁹⁴.

Ces mesures financières, pour importantes et bénéfiques qu'elles soient, placent leurs destinataires dans une position de débiteur. Dans ces conditions, constitue une innovation l'Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus du 19 mai 2020 en faveur de la création d'un Fonds de relance doté de 500 milliards d'euros représentant autant d'ouvertures de crédits destinées aux secteurs et régions les plus touchés. Finançant des programmes budgétaires de l'Union suivant ses priorités politiques, ce projet de Fonds de relance octroie des capitaux sous forme de subventions et non de prêts. Techniquement, il s'agit d'autoriser la Commission à emprunter les montants y afférents alors que jusqu'ici elle était privée de pareille possibilité. Celle-ci a rapidement relayé cette initiative par sa communication du 27 mai intitulée: "L'heure de l'Europe: réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération", plus communément appelée *Next Generation EU*. Elle dessine à grand traits les axes d'un plan européen de relance placé d'emblée sous le signe de la "solidarité"⁹⁵, lequel est soutenu par une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience participant de la politique de cohésion⁹⁶. L'idée de solidarité à l'ori-

⁹³ Règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19, JOUE L 159, 20 mai 2020, p. 1.

⁹⁴ Avec plus de 27 milliards d'euros l'Italie est de loin l'Etat membre le mieux doté. V. décision d'exécution du Conseil octroyant à la République italienne un soutien temporaire au titre du règlement (UE) 2020/672 pour l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence engendrée par la propagation de la COVID-19. La Grèce se voit attribuer une enveloppe de 2,728 milliards d'euros.

⁹⁵ COM(2020) 456 final, p. 1.

⁹⁶ COM(2020) 408 final, 28 mai 2020.

gine de cette politique européenne irrigue pour l'essentiel l'accueil réservé à l'initiative de la Commission.

A l'issue d'une réunion du Conseil européen exceptionnellement longue, s'étalant du 17 au 21 juillet, ses membres habilite la Commission "à emprunter des fonds sur les marchés des capitaux au nom de l'Union à hauteur d'un montant maximal de 750 milliards d'EUR aux prix de 2018; la nouvelle activité d'emprunt net cessera au plus tard à la fin de 2026. L'Union utilise les fonds empruntés sur les marchés des capitaux pour faire face aux conséquences de la crise de la COVID-19. Les fonds empruntés peuvent être utilisés pour des prêts à hauteur d'un montant maximal de 360 milliards d'EUR aux prix de 2018 et pour des dépenses à hauteur d'un montant maximal de 390 milliards d'EUR aux prix de 2018"⁹⁷. En d'autres termes, si l'enveloppe globale a été maintenue, une partie conséquente sera attribuée sous forme de prêt⁹⁸. Il reste que pour la première fois la Commission est autorisée à recourir à l'emprunt pour financer une politique d'aides financières.

La manifestation juridique de cette solidarité passe par la création d'un instrument financier platement annoncé comme l'Instrument de l'Union européenne pour la relance à nouveau fondé sur l'article 122 TFUE et relevant à ce titre du seul Conseil⁹⁹. Toutefois, en sa qualité d'autorité budgétaire le Parlement européen entend être étroitement associé et demande à cet égard "à participer pleinement à l'instrument de relance, conformément à la méthode communautaire"¹⁰⁰. De plus, si l'attention du plus grand nombre s'est focalisée sur ce plan de relance, sa réussite demeure étroitement conditionnée

⁹⁷ Réunion extraordinaire du Conseil européen (17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020), Conclusions, EUCO 10/20, p. 3.

⁹⁸ La répartition avancée par la Commission était de 500 milliards (subventions) contre 250 (prêts).

⁹⁹ Proposition de règlement du Conseil établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à l'issue de la pandémie de COVID-19, COM(2020) 441 final, 28 mai 2020.

¹⁰⁰ Résolution du Parlement européen du 23 juillet 2020 sur les conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen du 17 au 21 juillet 2020 (2020/2732(RSP)), pt. 22.

par la détermination du futur cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027¹⁰¹. Or, le montant global destiné aux crédits d'engagements tel que fixé par le Conseil européen en juillet s'élève à 1074,3 milliards d'euros, soit une enveloppe inférieure à celle avancée par la Commission¹⁰² et nettement en deçà des attentes du Parlement européen dont l'approbation est requise. Au surplus, la réforme du système des ressources propres portée par la nécessité de modifier celles existantes et par l'ambition d'en créer de nouvelles est la condition de la réussite sur un plan budgétaire des objectifs affichés par l'Union¹⁰³; pour l'heure, son adoption est en bonne voie¹⁰⁴.

En dernière analyse, si les diverses enveloppes financières annoncées sont de nature à marquer les esprits, 750 milliards pour l'une, plus de 1000 milliards pour l'autre, rapportées à leur cadre temporel et au PIB de l'ensemble des Etats membres de l'Union¹⁰⁵, sans être marginales, elles sont loin d'être massives. Probablement que sur le temps long l'essentiel ne sera pas là, mais dans l'expression à la fois spectaculaire et tangible d'une solidarité européenne née de la résilience du système juridique européen. S'il paraît excessif de célébrer là un "moment hamiltonien"¹⁰⁶, de toute évidence ce financement par l'emprunt d'une politique centrée sur l'investissement té-

¹⁰¹ V. à ce sujet la position du Parlement européen exprimée par sa résolution du 15 mai 2020 sur le nouveau cadre financier pluriannuel, les ressources propres et le plan de relance (2020/2631(RSP)).

¹⁰² Elle était de 1 134, 6 milliards d'euros soit 1,11% du RNB, suivant la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, COM(2018) 322 final/2, 15 mai 2018, p. 2.

¹⁰³ Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne, COM(2018) 325 final, 2 mai 2018.

¹⁰⁴ V. Résolution législative du Parlement européen du 16 septembre 2020 sur le projet de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne (2018/0135(CNS)).

¹⁰⁵ Proche des 13 500 milliards d'euros en 2018 (hors Royaume-Uni).

¹⁰⁶ En référence à Alexander Hamilton, premier secrétaire au Trésor des Etats-Unis, qui proposa en janvier 1790 une centralisation des dettes au niveau fédéral, assortie peu de temps après de la création d'une Banque des Etats-Unis.

moigne d'une inflexion sensible dans la construction européenne vraisemblablement rendue possible par le retrait du Royaume-Uni. Pour l'heure, il convient de relever que la mise en œuvre de la large palette des instruments juridiques de l'Union, qu'ils soient ou non revêtus d'une portée contraignante est le reflet d'une œuvre de droit achevée, parfaite en ce sens qu'elle repose entièrement sur elle-même.

ANNEXE

Textes non contraignants (communications, recommandations, lignes directrices...)

Preliminary advice for preparedness and response to cases of COVID-19 at ground crossings (trains and railstations) in the European Union (EU)/European Economic Area (EEA) Member States (MS), 4 mars 2020.

Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19, COM(2020) 112 final, 13 mars 2020.

Recommandation (UE) 2020/403 de la Commission du 13 mars 2020 relative aux procédures d'évaluation de la conformité et de surveillance du marché dans le contexte de la menace que représente le COVID-19, JOUE L 79 I, 16 mars 2020, p. 1.

COVID-19: restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE, Bruxelles, COM(2020) 115 final, 16 mars.

Avis relatif aux conséquences de l'épidémie de COVID-19 sur les enquêtes antidumping et antisubventions, JOUE C 86, 16 mars 2020.

Orientations interprétatives relatives aux règlements de l'UE sur les droits des passagers au regard de l'évolution de la situation en ce qui concerne la Covid-19, C(2020) 1830 final, 18 mars 2020.

Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, COM(2020) 123 final, 20 mars 2020.

Encadrement temporaire des mesures d'aide d'Etat visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19, JOUE C 91 I, 20 mars 2020.

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, C/2020 (1897 final), JOUE C 96 I, 24 mars 2020.

Lignes directrices de la Commission européenne: faciliter les opérations de fret aérien pendant l'épidémie de COVID-19, JOUE C 100 I, 27 mars 2020.

Communication modifiant l'annexe de la communication de la Commission aux Etats membres concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme, JOUE C 101 I, 28 mars 2020.

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, JOUE C 102 I, 30 mars 2020.

Lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de COVID-19, JOUE C 102 I, 30 mars 2020.

Communication: Cadre temporaire pour l'appréciation des pratiques anticoncurrentielles dans les coopérations mises en place entre des entreprises pour réagir aux situations d'urgence découlant de la

pandémie actuelle de COVID-19, C/2020/3200, JOUE C 116 I, 8 avr. 2020.

Orientations pour un approvisionnement optimal et rationnel en médicaments afin d'éviter toute pénurie au cours de la pandémie de COVID-19, JOUE C 116 I, 8 avr. 2020.

Recommandation (UE) 2020/518 de la Commission du 8 avril 2020 concernant une boîte à outils commune au niveau de l'Union en vue de l'utilisation des technologies et des données pour lutter contre la crise de la COVID-19 et sortir de cette crise, notamment en ce qui concerne les applications mobiles et l'utilisation de données de mobilité anonymisées, C(2020)3300, JOUE L 114, 14 avr. 2020, p. 7.

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, JOUE C 119, 14 avril 2020.

Feuille de route européenne commune pour la levée des mesures visant à contenir la propagation de la COVID-19, JO C 126, 17 avr. 2020.

Résolution du Parlement européen du 17 avril 2020 sur une action coordonnée de l'Union pour combattre la pandémie de COVID-19 et ses conséquences (2020/2616(RSP)).

COVID-19: orientations relatives à la mise en œuvre des dispositions pertinentes de l'UE régissant les procédures d'asile et de retour et à la réinstallation C(2020) 2516, JOUE C 126, 17 avr. 2020, p. 12.

Orientations sur les applications soutenant la lutte contre la pandémie de COVID-19 en ce qui concerne la protection des données C(2020) 2523, JO C 124 I, 17 avr. 2020, p. 1.

Communication interprétative sur l'application des cadres comptable et prudentiel en vue de faciliter l'octroi de prêts bancaires dans l'Union, COM(2020) 169 final, 28 avril 2020.

Tourisme et transport en 2020 et au-delà, COM(2020) 550 final, 13 mai 2020.

Lignes directrices sur le rétablissement progressif des services de transport et de la connectivité — COVID-19, COM(2020) 3139, 13 mai 2020.

Pour une approche coordonnée par étapes du rétablissement de la libre circulation et de la levée des contrôles aux frontières intérieures — COVID-19, COM(2020) 3250 final, 13 mai 2020.

Orientations de l'Union européenne relatives à la reprise progressive des services touristiques et aux protocoles sanitaires dans les établissements du secteur de l'hébergement et de la restauration — COVID-19, COM(2020), 3251 final, 13 mai 2020.

Communication sur le rétablissement progressif des services de transport et de la connectivité — COVID-19, JOUE C 169, 15 mai 2020.

Communication: L'heure de l'Europe: réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération, COM(2020) 456 final, p. 1.

Stratégie de l'Union concernant les vaccins contre la COVID-19, COM(2020) 245 final, 17 juin 2020.

Recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction, JOUE L I 208, 1^{er} juillet 2020.

Résolution du Parlement européen du 23 juillet 2020 sur les conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen du 17 au 21 juillet 2020 (2020/2732(RSP)).

Recommandation du Conseil modifiant la recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil du 13 octobre 2020 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19.

Textes normatifs législatifs et non législatifs

Règlement d'exécution (UE) 2020/402 de la Commission du 14 mars 2020 soumettant l'exportation de certains produits à la présentation d'une autorisation d'exportation, JOUE L 77 I, 15 mars 2020.

Règlement d'exécution (UE) 2020/426 de la Commission du 19 mars 2020 modifiant le règlement d'exécution (UE) 2020/402 soumettant l'exportation de certains produits à la présentation d'une autorisation d'exportation, JOUE L 84 I, 20 mars 2020.

Règlement (UE) 2020/459 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant le règlement (CEE) n° 95/93 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté, JOUE L 99, 31 mars 2020.

Règlement (UE) 2020/460 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 508/2014 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à mobiliser des investissements dans les systèmes de soins de santé des Etats membres et dans d'autres secteurs de leur économie en réaction à la propagation du COVID-19 (initiative d'investissement en réaction au coronavirus), JOUE L 99, 31 mars 2020.

Règlement (UE) 2020/461 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant le règlement (CE) 2012/2002 du Conseil en vue de fournir une aide financière aux Etats membres et aux pays dont l'adhésion à l'Union est en cours de négociation qui sont gravement touchés par une urgence de santé publique majeure, JOUE L 99, 31 mars 2020.

Décision (UE) 2020/547 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2020 relative à la mobilisation de la marge pour imprévus en 2020 afin de fournir une aide d'urgence aux Etats membres et de renforcer encore le mécanisme de protection civile de l'Union/rescEU en réaction à la pandémie de Covid-19, JOUE L 125, 21 avr. 2020.

Règlement (UE) 2020/521 du Conseil du 14 avril 2020 portant activation de l'aide d'urgence en vertu du règlement (UE) 2016/369 et modification des dispositions dudit règlement pour tenir compte de la propagation de la COVID-19, JOUE L 117, 15 avr. 2020.

Règlement (UE) 2020/560 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2020 modifiant les règlements (UE) n° 508/2014 et (UE) n° 1379/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à atténuer les effets, dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, de la propagation de la COVID-19, JOUE L 130, 24 avr. 2020.

Règlement d'exécution (UE) 2020/568 de la Commission du 23 avril 2020 soumettant l'exportation de certains produits à la présentation d'une autorisation d'exportation, JOUE L 129, 24 avr. 2020.

Règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19, JOUE L 159, 20 mai 2020.

Règlement du Parlement européen et du Conseil (UE) 2020/696 du 25 mai 2020 modifiant le règlement (CE) n° 1008/2008 établissant

des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, compte tenu de la pandémie de COVID-19, JOUE L 165, 27 mai 2020.

Règlement du Parlement européen et du Conseil (UE) 2020/697 du 25 mai 2020 modifiant le règlement (UE) 2017/352 afin de permettre au gestionnaire d'un port ou à l'autorité compétente de faire preuve de flexibilité en ce qui concerne la perception de redevances d'infrastructure portuaire dans le contexte de la propagation de la COVID-19, JOUE L 165, 27 mai 2020.

Règlement du Parlement européen et du Conseil (UE) 2020/698 du 20 mai établissant des mesures spécifiques et temporaires dans le contexte de la propagation de la COVID-19 relatives au renouvellement ou à la prolongation de certains certificats, licences et agréments et au report de certaines vérifications périodiques et formations continues dans certains domaines de la législation en matière de transports, JOUE L 165, 27 mai 2020.

Règlement (UE) 2020/872 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2020, JOUE L 204, 26 juin 2020.

Règlement (UE) 2020/873 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2020 modifiant les règlements (UE) n° 575/2013 et (UE) 2019/876 en ce qui concerne certains ajustements à apporter en réponse à la pandémie de COVID-19, JOUE L 204, 26 juin 2020.

Règlement (UE) 2021/836 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union, JOUE L 185, 26 mai 2021.

Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience, JOUE L 57, 18 février 2021.

Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue

de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19, JOUE LI 433, 22 décembre 2020.

Directive (UE) 2021/338 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2021 modifiant la directive 2014/65/UE en ce qui concerne les obligations d'information, la gouvernance des produits et les limites de position, et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/878 en ce qui concerne leur application aux entreprises d'investissement, afin de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19, JOUE L 68, 26 février 2021.

ABSTRACTS / RÉSUMÉS

The health crisis shaking Europe since the beginning of the year 2020 offers the opportunity to the European Union to evaluate the resilience capacity of its legal system. Using both soft and hard law, its institutions mobilized the wide range of acts offered by EU law on a double register, that of activation and the one of adaptation. Two keystones animate the decisions taken: the flexibility of the existing mechanisms; the expression of a proven European solidarity. In the final analysis, for a long time seen as a simple area without frontiers, the Union can now be presented as an area of protection: the Europe that protects.

K. Papanikolaou

La crise sanitaire secouant l'Europe depuis le début de l'année 2020 donne l'occasion à l'Union européenne d'évaluer la capacité de résilience de son système juridique. Usant aussi bien de la *soft law* que de la *hard law*, ses institutions ont mobilisé la large palette des actes offerte par le droit de l'Union sur un double registre, celui de l'activation et celui de l'adaptation. Deux lignes de force animent les décisions prises: la flexibilité des dispositifs existants; l'expression d'une solidarité européenne éprouvée. En dernière analyse, longtemps vue comme un simple espace sans frontières, l'Union peut désormais être présentée comme un espace de protection: l'Europe qui protège.