

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2021

Volume XXII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# LA LONGUE-VUE PLUS QUE LE MICROSCOPE : LA RÉACTION DE L'UNION EUROPÉENNE FACE À LA CRISE DE LA COVID-19

VERS UN PACTE DE SOLIDARITÉ ?

PAR

DIDIER BLANC (\*)

*« Je souscris à la parole de Goethe : pour comprendre pleinement les grandes créations, il ne suffit pas de les voir dans leur état d'achèvement, il faut les avoir surprises dans leur genèse, dans leur devenir. » (1)*

Les études juridiques peuvent parfois ressortir de la littérature de genre comme l'illustre l'urgence sanitaire depuis le printemps 2020 à l'origine de la création *ex abrupto* d'un champ de recherche nouveau : le droit sous Covid-19. Alors même que la maladie est largement bénigne, sans préjuger du taux de létalité qui sera définitivement observé, quasiment aucune branche du droit n'échappe à son attraction. Ce phénomène résulte d'une production normative par les diverses institutions et autorités habilitées à faire le droit essentiellement dictée par l'épidémie quand celles chargées de le dire, les juridictions, voyaient leurs activités suspendues. Jamais en temps de paix n'aura été aussi fort le décalage entre l'élaboration de normes toutes centrées sur un événement et la grande inertie du juge ordinaire.

Étrangement, la diffusion de l'épidémie dans sa partie la plus aiguë épouse les contours de la « banane bleue », où se concentrait déjà l'activité économique et industrielle (nord de l'Italie, ancienne Lotharingie, Benelux) de l'Europe des Six. Dans ces conditions, nul étonnement à constater

(\*) Professeur de droit public à l'université Toulouse I Capitole (France).

(1) S. Zweig, *Le Monde d'hier. Souvenirs d'un Européen*, Paris, Le Livre de poche, 2000, 512 p., notamment p. 195.

que les institutions de l'Union européenne (UE) se trouvent mobilisées, avec toutefois deux grandes particularités. D'une part, lorsqu'elle est évoquée, il s'agit le plus souvent d'en souligner les carences et l'incapacité à apporter des réponses satisfaisantes (2). Au point de remettre en cause son fonctionnement, voire son existence. Cette présentation souvent peu argumentée et manifestement infondée pêche en donnant l'impression que seule l'Union a failli alors que l'ensemble des institutions publiques nationales ou internationales sortent davantage affaiblies que renforcées de l'épidémie de SARS-CoV-2 (3), ayant toutes rencontré des difficultés d'adaptations et tardé à réagir (4). L'Organisation mondiale de la santé (OMS), organisation internationale spécialisée, a par exemple fait preuve d'une complaisance – vraisemblablement de façade (5) – au début de la propagation de la maladie de la Covid-19 à l'égard de la dictature communiste chinoise, tandis que sa présidence du Conseil de sécurité des Nations Unies en mars 2020 a eu pour effet de rendre cette instance centrale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) muette (6). D'autre part, accabler l'Union revient à ignorer le principe d'attribution des compétences sur lequel elle repose. Or la santé publique est un domaine qui ressort largement de celles de ses États membres (7). Pour le dire autrement, la figure étatique n'entend pas affaiblir ses conditions d'existence au regard du droit international telles qu'issues de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Montevideo sur les droits et les devoirs des États de 1933, en confiant à une organisation internationale, même particulièrement intégrée, la protection de la santé de sa « population permanente ». L'État est souverain en ce qu'il règne précisément sur les corps. Depuis la Seconde Guerre mondiale, rarement période aura autant donné à voir ce monopole de la contrainte physique légitime. En outre, toute analyse de l'action de l'Union passe par l'étude de la répartition des rôles entre celle-ci et ses États membres. Parfois guère aisée, elle est source de confusions, l'inertie des

(2) À l'occasion de la 16<sup>e</sup> conférence interparlementaire pour la Politique étrangère et de sécurité commune. Politique de sécurité et de défense commune (PESC/PSDC) qui s'est tenue à Zagreb du 2 au 4 mars 2020, l'ensemble des Parlements nationaux des États membres ont souligné les carences de l'action de l'Union, au point que, dans une communication relative à cette rencontre, le Sénat français relevait : « Le Conseil européen du 26 mars a donné le spectacle d'États membres divisés, incapables de répondre rapidement à l'urgence de la situation. » Voir la communication de M. Guerriau, Mme Conway-Mouret et M. Le Gleut, 2 avril 2020.

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

(4) Voir en ce sens J.-P. Jacqué, « L'Union à l'épreuve de la pandémie », *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 2, 2020, p. 175 et s.

(5) Une enquête de l'agence de presse *Associated Press* du 3 juin 2020 réalisée à partir des procès-verbaux des réunions de l'OMS révèle de fortes tensions avec le régime chinois masquées par un discours officiel accommodant : « China Delayed Releasing Coronavirus Info, Frustrating WHO » [<https://apnews.com/3c061794970661042b18d5aeaed9fae>].

(6) Toutefois, à l'occasion de sa 73<sup>e</sup> réunion plénière, l'Assemblée mondiale de la santé a décidé de « lancer, au moment approprié le plus proche et en consultation avec les États Membres, un processus d'évaluation impartiale, indépendante et complète par étapes [...] pour examiner l'expérience acquise et les leçons tirées de la riposte sanitaire internationale coordonnée par l'OMS face à la COVID-19 », WHA73.1, 19 mai 2020, points 8, 10).

(7) Voir M. Blanquet, « Compétence et ambivalence de l'Union européenne en matière de santé », *Revue de l'Union européenne*, n° 624, 2019, p. 12 et s.

États s'imputant à l'Union quand son action peut être portée à leur crédit. L'identification des responsabilités de l'une et des autres passe en amont par la détermination des compétences exercées, lesquelles sont parfois partagées, l'Union et ses États membres agissant de concert. Cette contribution s'attache essentiellement à la réaction de l'Union face à une épidémie d'un virus, le SARS-CoV-2, à l'origine d'une maladie, la Covid-19 (8), telle qu'a pu se manifester de son origine jusqu'au début du mois de septembre 2020. Au-delà de ses manifestations matérielles, la réponse de l'Union a témoigné de la souplesse de son fonctionnement institutionnel ; si Bruxelles est son centre de gravité, le substrat étatique et national de la plupart des institutions (Conseil européen, Conseil et Parlement européen) n'a en rien affecté l'accomplissement régulier de leurs missions.

Les dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) indiquent clairement à quelle catégorie de compétences appartient la santé publique. Selon l'article 6 TFUE, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres dans divers domaines, dont « la protection et l'amélioration de la santé humaine ». Or 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 États membres ». Dans la mesure où la construction européenne passe par un processus d'intégration juridique, son engagement est réduit au titre de cette compétence d'appui. Son intervention doit davantage être lue à l'aune de l'article 168 TFUE, retenant une « 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). Si le principe de subsidiarité trouve à jouer pour cette catégorie de compétences, la situation épidémique depuis le printemps 2020 se prête naturellement à l'adoption de mesures au niveau européen en réponse à la diffusion d'un virus et d'une maladie oubliées des frontières. Or le constat s'impose au plus fort de la crise sanitaire d'un

(8) Le genre du terme « Covid-19 » a varié, le féminin s'est imposé après avoir progressivement chassé le masculin employé au début de la pandémie. Dans le texte, la dénomination originale des divers documents cités a été conservée si bien que les deux genres sont utilisés.

(9) Article 4 § 2, k) TFUE.

« bilan mitigé » (10). Sans doute l'est-il nécessairement s'agissant de la protection de la santé publique tant l'action de l'Union est littéralement seconde. Si elle est dotée d'instruments spécifiques, ils interviennent en principe en vue d'une coordination dont la réussite tient pour partie dans l'attitude des États membres. Ainsi, le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, réformé après l'épidémie de syndrome respiratoire aigu sévère (SARS) en 2003, exerce une mission générale de surveillance, de détection et d'évaluation des risques sanitaires provoqués par des maladies transmissibles ou des épidémies qui s'ajoute à celle relevant d'autres instances internationales ou nationales (11). Par exemple, cette agence de l'Union publie chaque jour un état de l'avancée de l'épidémie comme le font de très nombreux organismes (12). À la suite cette fois de l'épidémie de H1N1 en 2009, un Comité de sécurité sanitaire « composé de représentants des États membres » a vu le jour (13). Compétent pour les « menaces transfrontières graves sur la santé suivantes : a) menaces d'origine biologique » qui peuvent comprendre des maladies transmissibles (14), il s'est réuni dès la fin du mois de janvier 2020 et joue à nouveau essentiellement un rôle de coordination. Son acte institutif prévoit par ailleurs un « système d'alerte précoce et de réaction » assurant une liaison entre la Commission et les États membres. La mobilisation de ces instruments destinés à lutter contre la propagation de la pandémie de Covid-19 s'est accompagnée de « mesures à finalité médicale » (15), tardivement adoptées (16). Gageons qu'une fois la crise sanitaire passée,

(10) Voir C. Blumann, « Les faiblesses du dispositif anti-crise de la Commission européenne face au Covid-19 », *Le Club des juristes*, 24 avril 2020 [<https://www.leclubdesjuristes.com/>].

(11) 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, *Journal officiel de l'Union européenne (JOUE)*, n° L 142, 30 avril 2004, p. 1.

(12) Le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies a également participé en Italie à une mission conjointe d'experts avec l'OMS les 25 et 26 février 2020 [<https://www.ecdc.europa.eu/en/novel-coronavirus-china>].

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

(14) 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 ».

(15) N. de Grove-Valdeyron, « La gestion du Covid-19 par l'Union européenne : la réponse sanitaire », *Revue de l'Union européenne*, n° 638, 2020, p. 282.

(16) En revanche, le risque pandémique a été tôt pris en compte puisque 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 crise (*JOUE*, n° L 320, 17 décembre 2018, p. 2). 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 États membres et des organisations internationales. L'échange d'informations dans le cadre de l'IPCR a lieu *via* une plateforme internet qui contient les rapports de connaissance et d'analyse intégrées de la situation, les cartes de situation et les contributions des parties prenantes.

une réforme du droit dérivé s'engagera comme elle le fut à l'issue des précédents événements sanitaires (17).

Bien que l'action de l'Union européenne ne saurait être réduite à cette dimension sanitaire, persiste le « sentiment diffus, ainsi que le relève Denys Simon, de l'inefficacité de mécanismes de l'Union pour apporter des réponses juridiques et économiques, mais surtout sociales et politiques à la polycrise 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 » (18). Il est vrai qu'en sa qualité d'acteur global, l'Union a pris une série d'initiatives, adopté des propositions et mesures en réponse à l'épidémie et à ses effets précisément non cantonnées au secteur de la santé publique (19). S'il est hasardeux d'apprécier le rôle de l'Union à la lumière exclusive du champ sanitaire, il est tout aussi risqué de prétendre embrasser la totalité de ses interventions, à la fois parce que la mesure de leur étendue est ardue et parce que de nouvelles peuvent opérer dans un futur proche (20). Pour commode que soit le refus de l'exhaustivité, il convient néanmoins de dresser le panorama des réponses les plus significatives apportées par l'Union à la fois d'un point de vue juridique et financier afin de mettre en lumière, par une approche impressionniste, le large éventail qu'elles recouvrent ; en substance, la longue-vue plus que le microscope. D'autant plus que cette amplitude n'est que le reflet du spectre des conséquences d'une épidémie aux profondes répercussions économiques, financières et sociales. Dès lors, la réaction de l'Union concerne plusieurs secteurs dont le moindre des paradoxes est de mieux dessiner le profil de l'objectif d'intégration qu'elle porte. À grands traits, il passe par la réalisation d'un espace sans frontières éprouvé par la situation sanitaire. Mais en aucun cas suivant le souhait formulé par Robert Schuman, il y a soixante-dix ans, le 9 mai 1950, il est une fin

(17) La Commission a présenté le 11 novembre 2020 un « paquet sanitaire » formé de trois propositions de règlements : concernant les menaces transfrontières graves pour la santé et abrogeant la décision n° 1082/2013/UE, COM(2020) 727 final ; renforçant le rôle de l'Agence européenne des médicaments dans la préparation aux crises et la gestion de celles-ci en ce qui concerne les médicaments et les dispositifs médicaux, COM(2020) 725 final ; modifiant le règlement (CE) n° 851/2004 instituant un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, COM(2020) 726 final.

(18) « Europavirus ? », *Europe*, n° 5, mai 2020, p. 1.

(19) Pour assurer une information à ce sujet, la Commission [[https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response\\_fr](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 se rapporter aux pages dédiées de leurs site Internet. 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.

(20) Au regard en particulier de la multiplication des violences domestiques, le 18 mai 2020, le commissaire à la Justice Didier Reynders appelait à une meilleure transposition des directives du Parlement européen et du Conseil 2011/99/UE du 13 décembre 2011 relative à la décision de protection européenne (*JOUE*, n° L 338, 21 décembre 2011, p. 2) et 2012/29/UE du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité (*JOUE*, n° L 315, 14 novembre 2012, p. 57).

en soi, il s'agit plutôt de créer « une solidarité de fait ». De sorte que de la suppression des frontières et, plus largement, de l'édification d'un marché commun soutenu par des politiques régulatrices doit émerger un espace de solidarité. Si le processus a pour étalon l'accumulation des décades, la période actuelle donne à voir un tel espace aux dimensions étendues en réponse à la crise sanitaire.

L'UNION EUROPÉENNE, UN ESPACE SANS FRONTIÈRES  
ÉPROUVÉ PAR LA SITUATION SANITAIRE

À partir de l'Acte unique européen (1986) la notion d'espace sans frontières intérieures s'est imposée, pour figurer à l'article 26 § 2 TFUE (21). Cette disposition centrale pose l'édification d'un marché intérieur gouverné par un principe général de libre circulation, dont l'adaptation est rendue nécessaire par une situation sanitaire nécessitant des mesures pensées à rebours de la philosophie l'animant. La réalisation du marché intérieur est complétée par diverses politiques de l'Union.

***L'adaptation du marché intérieur à rebours du principe général de libre circulation***

La libre circulation au fondement du marché intérieur est ici contrariée par les mesures prises en vue de lutter contre la propagation du SARS-CoV-2, tandis que le droit de la concurrence le régissant fait l'objet d'un desserrement.

*La libre circulation contrariée*

Cœur de l'Union européenne, le marché intérieur et les règles le gouvernant ont fait l'objet d'une adaptation coordonnée engagée à la mi-mars 2020 à la suite de la première réunion du Conseil européen par téléconférence le 10 mars. La chose était inévitable dès lors que le principe général de libre circulation à l'œuvre est nécessairement affecté par les premières mesures visant à lutter contre la propagation du SARS-CoV-2. Autrement dit, s'explique mieux la défaveur de l'Union dans ce contexte épidémique dans la mesure où, dans son essence même, elle repose sur l'idée d'un espace régi par une libre circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et des biens. La première est la moins altérée par l'urgence sanitaire, le droit de l'Union à l'imitation du droit international de la santé évite de « nuire excessivement à la circulation des personnes et des marchandises » (22). Dès le 23 mars, alors que de nombreux États adoptaient des restrictions sans précédent

(21) « Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités. »

(22) Voir G. Le Floch, « Rapport introductif. Santé et droit international : l'ébullition permanente », dans Société française pour le droit international (SFDI), *Santé et droit international (Colloque de Rennes)*, Paris, Pédone, 512 p., notamment p. 8.

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 réservées (23). Quant aux personnes, de nombreux États membres ont activé la clause de sauvegarde prévue à l'article 25 du Code frontières Schengen (24) (CFS) en arguant de manière inédite d'une menace sanitaire (25). Cette disposition prévoyant la « réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures (...) en cas de menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure » (26). Le premier État membre à avoir notifié à la Commission sa décision de réintroduire des contrôles aux frontières fut l'Autriche, le 11 mars, suivi en particulier de l'Allemagne le 16 mars et de l'Espagne le 17. D'une durée de trente jours, cette clause de sauvegarde peut être renouvelée. *Stricto sensu*, il ne s'agit pas de mesures prises par l'Union mais rendues possibles par son droit. 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+ » (27). Dans la chronologie des décisions nationales prises pour faire face à l'urgence sanitaire, cette date correspond au discours du président de la République française, annonçant, sans dire le mot, une période de confinement pour l'ensemble du territoire initialement de deux semaines. Également prévue pour une durée de trente jours, cette restriction temporaire a fait l'objet d'une première évaluation (28), puis de deux autres, au terme de laquelle les États membres sont respectivement invités à en prolonger l'application jusqu'au 15 juin 2020 puis à lever les restrictions à partir du 1<sup>er</sup> juillet (29). Elle a été suivie en cela par la recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin

(23) 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*, n° C 96 I, 24 mars 2020, p. 2.

(24) 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*, n° L 77, 23 mars 2016, p. 1.

(25) Voir C. Bories, « Quand l'Union européenne reconsidère la question de ses frontières par temps de coronavirus », *Revue de l'Union européenne*, n° 638, mai 2020, p. 296-303 ; 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 ? », *Revue des affaires européennes*, n° 1, 2020, p. 87-96.

(26) À côté de l'article 25, les États membres ont la possibilité d'exercer des contrôles suivant les conditions de l'article 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.

(27) COVID-19 : restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE, Bruxelles, COM(2020) 115 final, p. 2. La zone UE+ désigne, outre les États 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). Voir 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*, n° C 102 I, 30 mars 2020, p. 3.

(28) COM(2020) 148 final, 8 avril 2020.

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

2020 (30). 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 mai (31). En complément, la Commission s'est préoccupée de tracer des lignes directrices destinées à faciliter la libre circulation des travailleurs (32) et celle des médicaments (33), considérés comme des marchandises (34), ou encore de fixer des recommandations pour « faire en sorte que l'offre d'EPI [équipements de protection individuelle] et de dispositifs médicaux sur le marché de l'UE dans son intégralité réponde à la demande en constante augmentation » (35). 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 pandémie de Covid-19 aménage le cadre de réglementation prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (36). Selon le considérant 23, « l'objectif du présent règlement, à savoir 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-19 (37).

L'observateur est ainsi frappé du décalage existant entre la coupable inertie dont serait responsable l'Union et l'institution l'incarnant au mieux dans ses travers, la Commission, et sa capacité élevée à produire des textes

(30) *JOUE*, n° L I 208, 1<sup>er</sup> juillet 2020, p. 1. Voir *infra*, politique des transports.

(31) Tourisme et transports 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, voir 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 – Covid-19, COM(2020), 3251 final. Voir L. Idot, « Focus », *Europe*, n° 6, 2020, p. 3.

(32) Lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de Covid-19 (*JOUE*, n° 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*, n° C 119, 14 avril 2020, p. 1).

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

(34) Voir D. Blanc, « Qualité et libre circulation des produits de santé en droit de l'Union européenne », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 6, 2014, p. 1031 et s.

(35) 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*, n° L 79 I, 16 mars 2020, p. 1.

(36) *JOUE*, n° 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.

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

de *soft law* (38) ainsi qu'à élaborer des propositions législatives. Dès lors, la Commission ne peut guère être comptable de l'action désordonnée des États membres, posant au surplus comme principe qu'il est de « l'intérêt européen commun d'assouplir de manière coordonnée les mesures imposées dans le contexte de la Covid-19 » (39). Symétriquement, elle souligne dans sa proposition de recommandation du 4 septembre 2020 une action concertée des États membres quant à la mise en œuvre de nouvelles restrictions à la liberté de circulation quand plusieurs d'entre eux ont, durant l'été, agi de manière désordonnée (40).

Par ailleurs, la réponse normative de la Commission est passée par la présentation de ce que l'on pourrait nommer un « paquet Covid-19 » en date du 13 mars 2020 (*supra*) et par la mise en œuvre d'un régime d'exception sanitaire 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'Union (41).

#### *Le desserrement du droit de la concurrence*

Compétence exclusive de l'Union, le droit de la concurrence a fait l'objet d'une adaptation témoignant de la réactivité de la Commission. C'est ainsi qu'elle a autorisé, au regard de l'article 107 § 3, point b) TFUE (42), le 13 mars 2020, le gouvernement italien à décider d'aides directes ou indirectes, suivi notamment de la France le 21 mars et d'un nombre grandissant d'États membres mettant en place, à partir de la mi-mars, plusieurs plans de soutien dirigés au départ le plus souvent vers les petites et moyennes entreprises (PME), puis les semaines suivantes vers des secteurs industriels stratégiques tels que l'automobile, l'aéronautique, le transport aérien ou la recherche et le développement, si bien que l'ensemble du droit de l'Union des aides d'État est concerné (43). Suivant les termes de sa communication, la Commission a mis en œuvre « tous les assouplissements procéduraux nécessaires pour permettre une procédure d'approbation rapide » (44). Une semaine plus tard, pour répondre aux notifications croissantes provenant d'États membres, la Commission a publié

(38) Sur la *soft law* en droit de l'Union, voir *Revue de l'Union européenne*, n° 575, 576 et 577, 2014.

(39) Feuille de route européenne commune pour la levée des mesures visant à contenir la propagation de la Covid-19, *JOUE*, n° C 126, 17 avril 2020, p. 1.

(40) COM(2020) 499 final.

(41) *JOCE*, n° L 92, 30 mars 2006, p. 3.

(42) 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 État membre ».

(43) Voir M. Merola, « Urgence Covid-19 et encadrement des aides d'État : leçons et défis », *Revue des affaires européennes*, n° 1, 2020, p. 135-156.

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

un Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 expirant au 31 décembre 2020 (45), amendé le 3 avril et le 8 mai (46). En outre, elle s'est efforcée de soutenir « la capacité d'assurance-crédit des organismes privés pour les exportations » (47).

Le droit européen des aides d'État n'est pas le seul affecté, d'autres branches du droit de la concurrence sont touchées, ainsi que le relève Laurence Idot, comme la fixation des prix, qui peut relever de décisions gouvernementales pour, par exemple, les produits jugés essentiels comme le gel et les solutions hydroalcooliques (48). 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 concurrence (49). De toute évidence, l'heure est à l'assouplissement des règles applicables au marché intérieur en vue d'absorber au mieux les effets négatifs de l'épidémie, une inspiration comparable vaut pour les politiques de l'Union.

### ***L'adaptation rapide des politiques de l'Union en relation avec le marché intérieur***

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 » (50), elles sont directement exposées par une approche restrictive. Inversement, la politique des transports a fait l'objet d'assouplissements.

#### *Les restrictions apportées à la politique commerciale commune*

Le régime commun applicable aux exportations prévoit des mesures de sauvegarde afin « de prévenir une situation critique due à une pénurie de produits essentiels ou d'y remédier, et lorsque les intérêts de l'Union nécessitent une action immédiate » (51). 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

(45) *JOUE*, n° C 91 I, 20 mars 2020, p. 1.

(46) Respectivement, *JOUE*, n° C 112 I, 4 avril 2020, p. 1, et *JOUE*, n° C 16, 13 mai 2020.

(47) Communication modifiant l'annexe de la communication de la Commission aux États 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*, n° C 101 I, 28 mars 2020, p. 1.

(48) « COVID-19 et droit de la concurrence. Quelles adaptations ? », *Europe*, n° 4, 2020, p. 6.

(49) *JOUE*, n° C 116 I, 8 avril 2020, p. 7.

(50) Article 206 TFUE.

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

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 États membres » (52). Une annexe I au règlement d'exécution – applicable pour une durée limitée à six 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 États 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 du règlement des pays tels que la Norvège, l'Islande, le Liechtenstein, la Suisse et les pays et territoires d'outre-mer (53), la Commission a estimé « justifié de prendre d'autres mesures pour combattre et prévenir les pénuries d'EPI » (54). Il s'agit en réalité d'adapter ce régime en étendant le champ des États, 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 États 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 IED » (55). 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

(52) 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*, n° L 77 I, 15 mars 2020, p. 1.

(53) 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*, n° L 84 I, 20 mars 2020, p. 1. Ces deux règlements d'exécution ont fait l'objet d'une note d'orientation de la Commission aux États membres, *JOUE*, n° C 91 I, 20 mars 2020, p. 1.

(54) 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*, n° L 129, 24 avril 2020, p. 7.

(55) 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*, n° L 79I, 21 mars 2019, p. 1.

de santé » (56). Comme le permet l'article 3 du règlement sur le filtrage des IED, les États 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 que « l'industrie de l'UE 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 » (57), 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 ».

#### *L'assouplissement 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, 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 et destinée à rendre sans incidence l'annulation de vols sur le maintien des créneaux attribués aux compagnies aériennes (58). 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. À 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 » (59). 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,

(56) C(2020) 1981 final, 25 mars 2020.

(57) Avis relatif aux conséquences de l'épidémie de Covid-19 sur les enquêtes antidumping et antisubventions, *JOUE*, n° C 86, 16 mars 2020, p. 6.

(58) 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<sup>er</sup> avril, *JOUE*, n° L 99, 31 mars 2020, p. 1.

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

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 » (60). La Commission a été assistée dans cette tâche par les experts de l'action conjointe EU HEALTHY GATEWAYS lancée le 1<sup>er</sup> mai 2018, qui a également élaboré un guide destiné aux usagers des transports ferroviaires (61). Par la suite, la Commission a avancé une série de propositions législatives dans le domaine des transports (62) adoptée en moins d'un mois le 25 mai (63). Enfin, elle a tracé, dans une communication du 15 mai 2020, les perspectives d'un retour à la normale en la matière (64), suivie 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<sup>er</sup> juillet 2020 à l'égard des résidents des pays tiers visés en annexe (65).

À la croisée de la politique européenne des transports et de l'assistance consulaire dont bénéficient les citoyens de l'Union dans les pays tiers, leur rapatriement participe davantage de l'expression de la solidarité européenne.

(60) Respectivement, Lignes directrices de la Commission européenne : faciliter les opérations de fret aérien pendant l'épidémie de Covid-19 (*JOUE*, n° C 100 I, 27 mars 2020, p. 1) et Lignes directrices précitées 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*, n° C 119, 14 avril 2020, p. 1).

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

(62) 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 avril 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 avril 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 avril 2020.

(63) 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, *JOUE*, n° L 165, 27 mai 2020, respectivement p. 1, 7, 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, précité, p. 27.

(64) Communication sur le rétablissement progressif des services de transport et de la connectivité - Covid-19, *JOUE*, n° C 169, 15 mai 2020, p. 17.

(65) Recommandation du Conseil concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction, *JOUE*, n° L 208 I, 1<sup>er</sup> juillet 2020, p. 1. Parmi ces pays, on trouve l'Algérie, le Maroc, la Tunisie ou encore le Canada.

## L'UNION EUROPÉENNE, UN ESPACE D'UNE SOLIDARITÉ ÉTENDUE

De « principe immanent » (66), la solidarité fait une entrée en majesté dans le Traité de Lisbonne, évoquée dès l'article 2 TUE comme caractérisant la société européenne, à côté de la tolérance ou de la justice. L'Union en assure la promotion tandis qu'elle gouverne ses relations externes au terme de l'article 3 TUE. En insérant un article 222 TFUE, les rédacteurs du traité n'ont pas voulu cantonner la solidarité dans un registre déclaratoire. Cette disposition pose une clause de solidarité donnant un tour opérationnel au principe (67). D'autant plus qu'un titre relatif à la protection civile ayant pour article unique l'article 196 TFUE fait son apparition et donne un fondement conventionnel à une coopération en la matière. Bien que prévue pour répondre à des catastrophes naturelles ou à des actes terroristes, la mobilisation de la protection civile exprime la solidarité européenne au prisme de la crise sanitaire (68), certes de manière moins spectaculaire que la mobilisation sans précédent de ressources financières, mais de façon tout aussi tangible.

***La mobilisation discrète de la protection civile au prisme de la crise sanitaire***

À la fois précoce et discrète, la mobilisation du mécanisme de protection civile de l'Union instauré par la décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 (69) est la manifestation tangible de la solidarité européenne. Cette première est complétée par le déploiement également inédit pour des raisons sanitaires de la réserve européenne de protection civile RescUE.

*L'activation précoce du mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU)*

C'est à la demande de la France qu'a été activé pour la première fois le MPCU. Dès le 28 janvier, Paris 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, avec à son bord 180 passagers, dont 147 citoyens de l'Union. Concernant la France, 25 vols ont été affrétés, assurant le transport de 7 436 citoyens français, tandis que l'Allemagne est à l'initiative du plus grand nombre de vols (176), sur un total définitif au 29 mai 2020 de 334, embarquant

(66) C. Boutayeb (dir.), *La Solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Paris, Dalloz, 2011, 356 p., notamment p. 7.

(67) Voir M. Blanquet, « L'Union européenne en tant que système de solidarité : la notion de solidarité européenne », dans M. Hecquard-Théron (dir.), *Solidarité(s). Perspectives juridiques*, Toulouse, PUSST, 2009, 374 p., notamment p. 155 et s.

(68) Voir D. Blanc, « Unis dans l'adversité : la protection civile de l'Union, instrument d'une solidarité éprouvée par le coronavirus », *Revue de l'Union européenne*, n° 638, 2020, p. 270-276.

(69) JOUE, n° L 347, 20 décembre 2013, p. 924.

83 956 personnes dont 74 673 citoyens de l'Union (70). Il est à noter que les premiers vols à destination de la Chine ont permis la livraison – le flux et sa quantité apparaissent aujourd'hui autant dérisoires que paradoxaux – de 55 tonnes d'équipements de protection (masques, gants, vêtements de protection et désinfectants) (71). À 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 TFUE (72). Cet appui de l'Union fait partie des missions dévolues au Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) instauré par l'article 7 de la décision 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 vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept.

Au fur et à mesure que le virus s'est propagé dans les États de l'Union, le mécanisme européen de protection civile s'est grippé, au point de menacer cette solidarité. Ainsi, des demandes d'équipement médical, en particulier de masques médicaux, formulées par l'Italie le 26 février et par l'Espagne le 16 mars ont été relayées sans grand succès par la Commission ; au point de motiver l'introduction de passations conjointes de marché relative à des contre-mesures médicales au titre de la décision 1082/2013/UE du 22 octobre 2013 relative aux menaces transfrontières graves (73). À 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 et ratifié en 2017 par la France (74). Sur cette base, la Commission a pu lancer – après y avoir été invitée par le Conseil (75) – des appels d'offres dès le 28 février (gants et casques chirurgicales), le 17 mars (équipements de protection individuelle destinés à protéger les yeux et les voies respiratoires, et respirateurs et autres appareils de ventilation) et le 19 mars (matériel de laboratoire, y compris des kits de test). Ces premiers appels d'offres conjoints couvrant l'ensemble des besoins ont été fructueux, en dépit d'un « raté » confirmant que « la procédure de passation conjointe perd de son intérêt si elle n'est pas mise

(70) Données disponibles sur le site Internet de la Commission [[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/summary\\_tables\\_of\\_repatriation\\_flights\\_29\\_may\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/summary_tables_of_repatriation_flights_29_may_2020.pdf)].

(71) *Idem* [[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_20\\_316](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_316)].

(72) Voir 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*, 16 mai 2020, p. 1 et s.

(73) Article 5 de la décision, *JOUE*, n° L 593, 5 novembre 2013, p. 1.

(74) Voir loi n° 2017-115 du 1<sup>er</sup> février 2017 autorisant la ratification de l'accord de passation conjointe de marché en vue de l'acquisition de contre-mesures médicales, *Journal officiel de la République française (JORF)*, n° 28, 2 février 2017, texte n° 2.

(75) Voir Conclusions du Conseil sur le Covid-19, *JOUE*, n° C 57, 20 février 2020, p. 4.

en œuvre de façon anticipée » (76). Quoi qu'il en soit, ils ont contribué à la mise en œuvre de la réserve européenne de protection civile RescUE.

*Le déploiement inédit de la RescUE*

Le MPCU a fait l'objet d'une révision en mars 2019 afin de renforcer les capacités européennes de protection civile (77). Son principal apport tient dans la création de la 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 » (78). Bien que des considérations sanitaires n'en soient pas à l'origine, cette réserve européenne trouve à jouer dans les cas d'« urgences sanitaires » (79). Le changement opéré dans l'inspiration de la réserve produit précisément ses effets dans le caractère presque automatique de son déclenchement, puisque les États 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-européen (80). La Commission a saisi l'opportunité d'user de cet instrument nouveau en décidant pour la première fois de l'activer le 19 mars 2020 en réponse à une crise sanitaire d'urgence (81).

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 (ERCC), doté d'un budget initial de 50 millions d'euros, dont 40 à la charge du budget général de l'Union. À ce titre, plusieurs dizaines de milliers de masques FFP2 ont été acheminés en juillet et août vers des États membres tels que la Croatie, mais aussi en direction de pays candidats à l'adhésion (Monténégro, Macédoine du Nord et Serbie). Dans la mesure où les capacités de RescUE sont réalisées pour le compte d'États membres, la procédure conjointe de passation de marché s'est appliquée. Les montants annoncés à cette fin, en dépit de l'annonce, le 2 juin, d'un budget de 3,4 milliards d'euros alloué au MPCU (82), sont sans commune mesure avec la mobilisation spectaculaire des ressources financières de l'Union.

(76) H. de Pooter, « La passation conjointe de marchés de contre-mesures médicales dans le contexte de la pandémie de COVID-19 », *Europe*, n° 5, 2020, p. 12.

(77) Voir décision (UE) 2019/420 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2019, *JOUE*, n° L 77 I, 20 mars 2019, p. 1.

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

(79) Article 12 § 1 de la décision consolidée n° 1313/2013/UE.

(80) Article 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 RescUE, *JOUE*, n° L 204, 2 août 2019, p. 94.

(81) Voir H. de Pooter, « Coronavirus : la Commission européenne crée une réserve médicale RescUE », *Dalloz Actualité*, 24 mars 2020 [<https://www.dalloz-actualite.fr/flash/coronavirus-commission-europeenne-cree-une-reserve-medicale-rescue-.YAXRkR1CdTY>].

(82) Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union Bruxelles, COM(2020) 220 final. Sur la position du Parlement européen : rapport A9-0148/2020, 7 septembre 2020.

### ***La mobilisation spectaculaire des ressources financières de l'Union***

La dénonciation de l'inaction de l'Union repose le plus souvent sur un manque de solidarité financière entre ses États membres. Rien n'est sans doute plus erroné qu'une telle appréciation au regard de la large gamme des interventions financières de l'Union, qu'elles ressortent du cadre traditionnel de ses politiques internes ou d'instruments purement financiers.

#### *Les interventions financières programmées au titre des politiques internes de l'Union*

La politique de cohésion est devenue au fil du temps la première politique publique d'investissement de l'Union. À ce titre, la Commission a présenté le 13 mars 2020 un « paquet législatif Covid-19 » centré sur cette politique. Baptisée « Initiative d'investissement en réaction au coronavirus », une première proposition de règlement modifie le régime des divers fonds structurels afin de venir en aide en priorité aux PME et aux systèmes de santé (83). Les fonds alloués s'élèvent à 37 milliards d'euros et proviennent pour l'essentiel d'une nouvelle allocation des ressources dans le cadre de la fin de la période actuelle de programmation financière 2014-2020. Devenue le règlement (UE) 2020/460 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020, l'initiative est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2020 (84). Un règlement du même jour, issu d'une proposition relevant du « paquet Covid-19 », étend la compétence du Fonds de solidarité de l'Union européenne créé en 2002 en cas « d'une urgence de santé publique majeure » (85). Il est à noter que ce Fonds de solidarité peut intervenir à la demande de pays candidats à l'adhésion. La Commission a par la suite présenté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1305/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques destinées à fournir un soutien temporaire exceptionnel au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) en réaction à la pandémie de Covid-19 (86), dont le montant maximal au final ne dépasse pas 7 000 euros par agriculteur et 50 000 euros par PME (87). Le secteur de l'aquaculture et de la pêche a aussi bénéficié d'ajustement au bénéfice du Fonds européen

(83) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013, le règlement (UE) n° 1301/2013 et le règlement (UE) n° 508/2014 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à mobiliser des investissements dans les systèmes de soins de santé des États membres et dans d'autres secteurs de leur économie en réaction à l'épidémie de Covid-19, COM(2020) 113 final.

(84) JOUE, n° L 99, 31 mars 2020, p. 5.

(85) 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 États 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, n° L 99, précité, p. 9.

(86) COM(2020) 186 final, 30 avril 2020.

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

pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) (88). À côté de ces fonds structurels et d'investissement, la Commission a présenté une proposition de règlement visant à augmenter les ressources du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) (89).

Dans sa résolution du 17 avril 2020 entièrement consacrée à la situation sanitaire, le Parlement européen a avancé « la création d'un Fonds de solidarité de l'UE contre le coronavirus, d'un montant minimal de 50 milliards d'euros » (90). En attendant, 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 pour à venir en aide au personnel médical et 100 millions affectés à l'achat de matériel de santé (91), adopté quelques jours plus tard (92). Ce règlement est assorti d'une décision présentée simultanément, qui a rendu possible la mise en œuvre d'une opération pilote permettant la livraison, le 18 juin, de plus de sept tonnes d'équipements de protection individuelle à la Bulgarie (93).

Moins connu que l'article 222 TFUE soutenant une clause de solidarité, ce règlement (UE) 2016/369 a pour base 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 la communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance (94), lequel en a décidé ainsi le 23 mars.

En revanche, le Parlement européen a pu se féliciter de l'action de la Commission en faveur de la politique européenne de recherche. Très tôt, le 31 janvier 2020, la Commission a décidé d'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).

(88) 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*, n° L 130, 24 avril 2020, p. 11.

(89) 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.

(90) 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)), point 28.

(91) COM(2020) 175 final, 2 avril 2020.

(92) 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*, n° L 117, 15 avril 2020, p. 3.

(93) 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 États membres et de renforcer encore le mécanisme de protection civile de l'Union/RescUE en réaction à la pandémie de Covid-19, *JOUE*, n° L 125, 21 avril 2020, p. 5.

(94) COM(2020) 123 final, 20 mars 2020.

Puis, le 24 février, la Commission 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 de financement de la recherche ont été faites 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 milliard 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. Quelle que soit l'ampleur des moyens alloués à la recherche, elle est sans commune mesure avec celle répondant à des considérations économiques, sociales et financières.

#### *Les instruments financiers de la solidarité européenne*

L'ampleur de la récession économique annoncée pour l'Union en général ou les États de la zone euro a décidé les institutions financières de l'Union à agir puissamment. Après quelques attermolements, 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 États membres à hauteur de 240 milliards d'euros 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 contrôle (95). De plus, la Banque européenne d'investissement (BEI) a annoncé la création d'un fonds de garantie de 25 milliards d'euros, pouvant soutenir 200 milliards d'euros de financement pour les PME.

Entre-temps, 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'épidémie (96). Cette aide, comme l'ensemble des instruments mobilisés, prend la forme de prêts, à l'exception, quoique sous une forme approuvée, des rachats de titres des dettes souveraines

(95) Voir S. Adalid, « L'eurosysteme et le COVID-19 : l'état d'exception monétaire, suite », *Europe*, n° 7, 2020, p. 13 et s.

(96) COM(2020) 139 final.

par la BCE. Sur la base du règlement adopté en quelques semaines (97), 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 quinze États membres (98).

Ces mesures financières, pour importantes et bénéfiques qu'elles soient, placent leurs destinataires dans une position de débiteurs. 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 grands traits les axes d'un plan européen de relance placé d'emblée sous le signe de la « solidarité » (99), 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 cohésion (100). L'idée de solidarité à l'origine de cette politique européenne irrigue pour l'essentiel l'accueil réservé à l'initiative de la Commission.

À 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'euros 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'euros aux prix de 2018 et pour des dépenses à hauteur d'un montant maximal de 390 milliards d'euros aux prix de 2018 » (101). En d'autres termes, si l'enveloppe globale a été maintenue, une partie

(97) 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*, n° L 159, 20 mai 2020, p. 1.

(98) Avec plus de 27 milliards d'euros, l'Italie est de loin l'État membre le mieux doté. Voir Proposition de décision d'exécution du Conseil octroyant à l'Italie un soutien temporaire au titre du règlement (UE) 2020/672 du Conseil pour l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence engendrée par la propagation de la Covid-19, COM(2020) 466 final, 24 août 2020.

(99) COM(2020) 456 final, p. 1.

(100) COM(2020) 408 final, 28 mai 2020.

(101) Réunion extraordinaire du Conseil européen (17-21 juillet 2020), Conclusions, EUCO 10/20, p. 3.

conséquence sera attribuée sous forme de prêt (102). Il reste que, pour la première fois, la Commission est autorisée à recourir à l'emprunt pour financer une politique d'aides financières. S'il paraît excessif de célébrer là un « moment hamiltonien » (103), de toute évidence ce financement par l'emprunt d'une politique centrée sur l'investissement constitue l'expression sans précédent d'une solidarité financière au sein de l'Union, vraisemblablement facilitée par le retrait du Royaume-Uni.

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 Conseil (104). 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 » (105). De plus, si l'attention du plus grand nombre s'est focalisée sur ce plan de relance, sa réussite demeure étroitement conditionnée par la détermination du futur cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 (106). Or le montant global destiné aux crédits d'engagement tel que fixé par le Conseil européen en juillet s'élève à 1 074,3 milliards d'euros, soit une enveloppe inférieure à celle avancée par la Commission (107) 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'Union (108). En dernière analyse, si les diverses enveloppes financières annoncées sont de nature à marquer les esprits, 750 milliards pour l'une, plus de 1 000 milliards pour l'autre, rapportées à leur cadre temporel et au produit intérieur brut de l'ensemble des États membres de l'Union (109), sans être marginales, elles sont loin d'être massives.

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

(103) En référence à Alexander Hamilton, premier secrétaire au Trésor des États-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 États-Unis.

(104) 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.

(105) 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)), point 22.

(106) Voir, 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)).

(107) Elle était de 1 134,6 milliards d'euros soit 1,11 % du revenu national brut, 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.

(108) Décision (UE, EURATOM) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom, JOUE, n° L 424, 15 décembre 2020, p. 1.

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

Pour autant, l'avenir dira à quel point ce Fonds de relance représente un saut qualitatif dans l'expression d'une réponse de l'Union à la crise sanitaire mais, à n'en pas douter, il donne corps au Pacte de solidarité européen, souhaité à défaut d'être parfaitement réalisé. De cette éventualité, le lecteur pourra mieux juger de sa réalisation que l'auteur.