

Laure Prevignano

Auprès du PD Dr. Benedikt Pirker

**Entre Fédéralisme et Intergouvernementalisme :  
Une perspective de droit constitutionnel européen sur  
la réponse de l'UE à la crise de COVID-19**

2021

Cahiers fribourgeois de droit européen no 29  
Freiburger Schriften zum Europarecht Nr. 29

**Entre Fédéralisme et Intergouvernementalisme :  
Une perspective de droit constitutionnel européen  
sur la réponse de l'UE à la crise de COVID-19**

*Laure Prevignano*

*Auprès du PD Dr. Benedikt Pirker*

L'Institut de droit européen, dirigé par les Professeurs Marc Amstutz, Samantha Besson et Astrid Epiney, contribue, en tant que centre de compétence des Facultés de droit des Universités de Berne, Neuchâtel et Fribourg, à ce que les ressources des trois universités dans ce domaine soient utilisées le plus efficacement possible. Ses activités englobent, hormis les tâches relatives à l'enseignement du droit européen, la gestion d'une bibliothèque et d'un centre de documentation européenne, l'organisation de manifestations pour la formation continue ainsi que la recherche scientifique en droit européen, des avis de droit et des expertises.

Les Cahiers fribourgeois de droit européen proposent des textes, en français, en allemand, en anglais et en italien, qui, pour différentes raisons, ne se prêtent pas à une publication commerciale, tels que des « papers » de discussion de doct-rants, des avis de droit ou des versions écrites de conférences données à l'Université de Fribourg.

Das Institut für Europarecht unter der Leitung von Professor Marc Amstutz und den Professorinnen Samantha Besson und Astrid Epiney hat als Kompetenzzentrum der rechtswissenschaftlichen Fakultäten der Universitäten Bern, Neuenburg und Freiburg unter anderem die Aufgabe, zu der effizienten Nutzung der auf diesem Gebiet zu Verfügung stehenden Ressourcen beizutragen. Neben den mit der Lehre im Europarecht verbundenen Aufgaben zählen zu seinen Aktivitäten die Führung einer europarechtlichen Bibliothek und eines europäischen Dokumentationszentrums, die Organisation von Weiterbildungen sowie die wissenschaftliche Forschung im Europarecht und das Erstellen von Rechtsgutachten.

Die Freiburger Schriften zum Europarecht beinhalten Texte auf Deutsch, Französisch, Englisch und Italienisch, die aus verschiedenen Gründen nicht für eine kommerzielle Veröffentlichung geeignet sind, wie z.B. Diskussionspapiere von Doktoranden, Rechtsgutachten oder schriftliche Fassungen von an der Universität Freiburg gehaltenen Vorträgen.

**Editeur / Herausgeber**

Institut de droit européen / Institut für Europarecht  
Avenue de Beauregard 11  
CH-1700 Fribourg

[euroinstitut@unifr.ch](mailto:euroinstitut@unifr.ch)

[www.unifr.ch/ius/euroinstitut](http://www.unifr.ch/ius/euroinstitut)

August 2021

Copyright chez l'auteur / beim Autor

Pas disponible en librairie / nicht im Buchhandel erhältlich

# Table des matières

<b>A. INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>B. ENTRE FÉDÉRALISME ET INTERGOUVERNEMENTALISME, RÉFLEXION SUR LE CADRE INSTITUTIONNEL DE L'UE À L'AUBE DE LA PANDÉMIE.....</b>	<b>3</b>
I. A la genèse du projet : l'UE, une OI pas comme les autres .....	3
II. Le partage des compétences comme illustration de la nature hybride de l'Union .....	5
III. Quelques traits fédéraux et intergouvernementaux ultérieures.....	9
<b>C. LA PANDÉMIE DE COVID-19 COMME CRISE SANITAIRE MONDIALE .....</b>	<b>12</b>
I. La notion de crise, sa récurrence et son importance dans l'histoire de l'Union	12
II. L'Union face aux crises et l'exemple de la crise migratoire .....	13
III. La pandémie de COVID-19 parmi les crises : un cadre institutionnel lacunaire .....	16
<b>D. LA RÉPONSE DE L'UE À LA CRISE : QUESTIONS CHOISIES</b>	<b>19</b>
I. Les entraves au coeur de l'Union, libre circulation des marchandises et des personnes .....	19
1. Les Etats membres et la cacophonie intergouvernementale.....	19
2. L'UE et les tentatives périlleuses de la Commission .....	22
II. Quelques autres réponses supranationales.....	24
1. IPCR, ECDC, acronymes de gestion de crise .....	24
2. Au niveau économique en particulier : quelques mots sur le plan de relance et la mutualisation de la dette .....	26
<b>E. BILAN INTERMÉDIAIRE ET CRITIQUES.....</b>	<b>29</b>
I. Une réponse centralisée défailante ou impossible.....	29
II. La solidarité, fondement de l'ordre institutionnel européen mis à l'épreuve ....	32
III. Une nouvelle Commission qui manque d'autorité .....	35
<b>F. PERSPECTIVES.....</b>	<b>37</b>
I. Une bifurcation cruciale vers des adaptations cosmétiques ou réformes en profondeur .....	37
II. La difficulté de s réformes institutionnelles et l'écueil du Vistegard .....	39
III. La Conférence sur l'avenir de l'Europe comme chance à saisir ?.....	42

<b>G. CONCLUSION.....</b>	<b>44</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>47</b>
<b>TABLE DES ABRÉVIATIONS .....</b>	<b>52</b>

## A. Introduction

Déferlant sur les continents dès fin 2019, la pandémie de COVID-19 a débouché sur une crise mondiale majeure<sup>1</sup>. L'Union européenne a été largement touchée dès le printemps 2020 et paie un lourd tribut à cette catastrophe sanitaire, sociale, et économique<sup>2</sup>. Il s'agit dès lors de commencer à penser pour tenter de panser des plaies qui marqueront inexorablement la construction européenne. En appréhendant cette pandémie comme un phénomène transfrontalier global, il paraît ainsi intéressant de s'interroger sur les moyens de gouvernance mis en œuvre par l'UE pour y faire face, sur les réponses apportées en vue d'affronter une telle crise, leur ancrage légal et institutionnel, et ce qu'elles peuvent traduire ou laisser inférer sur la nature, voire sur l'évolution de l'Union, prévisible ou souhaitable.

La pandémie de COVID-19 représente un défi sans précédent pour l'UE, et ce particulièrement en raison de la nature unique de cette dernière : alors même qu'elle ne peut être qualifiée d'organisation purement intergouvernementale, elle ne constitue pas pour autant une organisation complètement structurée à l'image d'un Etat fédéral, et c'est dans le cadre de cet agencement complexe de compétences et de pouvoirs qu'est élaborée la réponse de l'Union à la crise sanitaire<sup>3</sup>. La question des compétences est en effet centrale au sein de celle relative à la gouvernance<sup>4</sup> ; l'inverse semble également vrai. Il convient dès lors de se demander dans quelle mesure une telle réponse s'insère plus volontiers dans le carcan intergouvernemental ou fédéral, comment cette complexité la conditionne, la péjore ou la favorise et quelles conséquences il faudrait en tirer pour l'avenir de l'Union, face à de telles crises globales et en général ; en outre, une telle crise pourrait également constituer un écrin de possibilités nouvelles pour l'UE<sup>5</sup>.

Le bilan de la réponse européenne à la crise ne pourra vraisemblablement être tiré que dans de nombreuses années. D'une part, la pandémie frappe encore très durement le Vieux Continent et le monde alors même que la rédaction de ce travail est en cours. D'autre part, la multiplicité des enjeux sociaux, politiques, géopolitiques et économiques entourant la problématique qui en fait l'objet, ne peut être embrassée dans le cadre ce travail. De même, l'abondance et l'hétérogénéité des mécanismes élaborés en vue d'affronter cette crise, que ce soit au niveau supranational ou national, empêchent manifestement d'en faire un examen exhaustif. Partant, ne seront abordées ici que certaines actions choisies en vue de faire face à la pandémie, sur une échelle temporelle limitée, principalement dans les premiers temps de la crise, à l'aube de la première vague subie par l'Union.

En ce que ce travail a pour but d'examiner si et, le cas échéant, comment la réponse de l'UE à la crise de COVID-19 s'insère dans une perspective fédérale ou intergouvernementale et quels sont les potentiels enjeux, conséquences ou critiques qui peuvent en découler, l'on se penchera d'abord sur la nature singulière de l'UE, puis sur la crise

---

<sup>1</sup> NWATCHOCK A BIREMA, p. 33.

<sup>2</sup> BORELL, p. 11; BROSSET, p. 403 ss; EVENETT, p. 828.

<sup>3</sup> BARBIER-GAUCHARD / DAI / MAINGUY / SAADAOUY / SIDIROPOULOS / TERRAZ / TRABELSI, p. 1; SCHMIDT, p. 519.

<sup>4</sup> CHARLÉTY, p. 84.

<sup>5</sup> CELI / GUARASCIO / SIMONAZZI, p. 421.

sanitaire dont il est question, pour ensuite appréhender la réponse européenne à cette dernière, avant de tenter finalement d'en tirer un bilan et de formuler quelques critiques.

Plus précisément, ce travail propose d'aborder la nature particulière de l'UE qui façonne, conditionne et oriente la réponse à la crise, au moyen de quelques considérations relatives à sa genèse et son histoire, au partage de compétences entre l'Union et ses Etats membres, ainsi que de l'étude de quelques traits caractéristiques ultérieurs (*infra B*). Ensuite, une place sera faite à la notion de crise et son importance dans l'histoire de l'Union, notamment grâce à l'exemple de la crise migratoire, puis à la crise du COVID-19 en particulier (*infra C*). Plus avant, seront abordées certaines actions concrètes entreprises au niveau des Etats membres et de l'Union pour faire face à la pandémie, d'abord en lien avec la libre circulation des marchandises et des personnes au sein de l'Union, puis de manière plus générale (*infra D*). Sur cette base, ce travail propose un bilan critique relatif à la pertinence et la faisabilité d'une réponse donnée sur le plan supranational, en faisant un détour spécifique par la notion de solidarité dans l'Union et sur le rôle de la nouvelle Commission (*infra E*), avant d'examiner les possibles perspectives qui en découlent, en particulier la nécessité de réformer l'UE, les écueils qu'un tel processus pourrait rencontrer en lien avec les atteintes à l'Etat de droit perpétrées depuis quelques années en son sein et l'opportunité que pourrait présenter la Conférence sur l'avenir de l'Europe dans ce contexte (*infra F*), pour terminer par une brève conclusion.

## **B. Entre fédéralisme et intergouvernementalisme, réflexion sur le cadre institutionnel de l'UE à l'aube de la pandémie**

### **I. A la genèse du projet : l'UE, une OI pas comme les autres**

Ni organisation internationale ni réel Etat, échappant ainsi aux carcans traditionnels de qualification, l'Union européenne bénéficie d'une identité politique et juridique unique<sup>6</sup>. En effet, une seule clef de lecture est insuffisante pour appréhender la complexité du projet européen, ordre juridique *sui generis* qui ne se laisse épouser par des concepts tranchés<sup>7</sup>. D'une part, l'UE ne peut être considérée comme l'entité centrale d'un Etat fédéral, les Etats membres conservant pour cela bien trop de compétences, mais, d'autre part, elle ne peut être envisagée comme une simple confédération d'Etats au vu de la centralisation importante de certains domaines<sup>8</sup>.

Dans ce contexte, on associera volontiers le terme *fédéral* à une souveraineté partagée entre Etats membres et Union, accompagnée d'une structure propre et indépendante de celle des premiers du côté de la seconde, de type supranational, tandis qu'on attachera de préférence le terme *intergouvernemental* à une association d'Etats souverains, tout en gardant à l'esprit sa dimension dynamique et évolutive<sup>9</sup>. Le projet européen peut ainsi être abordé tant sous le prisme du fédéralisme que sous celui de l'intergouvernementalisme ; ce sont deux approches dont la complémentarité vise à traduire la complexité<sup>10</sup>.

La tension entre fédéralisme et intergouvernementalisme est consubstantielle à l'Union européenne et la thématique de la qualification de l'UE comme étant une entité fédérale ou non est aussi ancienne que l'UE elle-même. Partant, et en ce qu'il paraît impossible de comprendre l'Union aujourd'hui sans cela<sup>11</sup>, il convient de se pencher très succinctement sur quelques traits de son histoire y relatifs.

A l'origine, la CEE a été élaborée comme une organisation internationale, par le biais d'un traité conclu entre divers Etats, en particulier sans que ne soit mise en place une représentation des peuples européens ; ses compétences étaient déléguées et son mode de décision était principalement intergouvernemental, en ce sens que la majorité des décisions étaient prises à l'unanimité<sup>12</sup>. Il faut également garder à l'esprit que l'idée d'une coopération de cette ampleur entre plusieurs Etats européens, à l'heure où le projet européen a vu le jour, était totalement avant-gardiste ; elle reposait sur une rupture avec le schéma classique qui prévalait alors, qui favorisait les souverainetés nationales au sein de la coopération internationale<sup>13</sup>. C'était donc bien la première fois que les Etats

---

<sup>6</sup> BESSON, n° 170; EDJAHARIAN, p. 230.

<sup>7</sup> BARROCHE, p. 337.

<sup>8</sup> BESSON, n° 188.

<sup>9</sup> DELLEDONE / MARTINICO, p. 15 ss; DU BOIS, p. 34.

<sup>10</sup> BARROCHE, p. 337 s. ; BARROCHE soutient cependant que la clef de lecture fédérale constitue le cadre conceptuel le plus fidèle au projet européen.

<sup>11</sup> BIEBER / KOTZUR §1 n° 49.

<sup>12</sup> BESSON, n° 171 et 173 : aujourd'hui, davantage de décisions sont prises à la double majorité au Conseil par exemple.

<sup>13</sup> BOUTAYEB, p. 40.



acceptaient de dépasser leurs prérogatives strictement nationales en vue de mettre sur pied une approche intégrative, cimentant leurs intérêts communs<sup>14</sup>.

Toutefois, progressivement, l'UE a évolué en s'émancipant de ce carcan d'origine, purement intergouvernemental, pour se muer graduellement en ce que l'on peut qualifier aujourd'hui d'« *entité politique post-nationale sui generis* », notamment caractérisée par une forme d'ambivalence entre traits fédéraux et intergouvernementaux<sup>15</sup>.

De façon schématique, on peut considérer que cette évolution a été entamée par le Traité de Maastricht et renforcée par le Traité établissant une Constitution pour l'Europe ; elle se trouva toutefois largement freinée par le refus de ce dernier : le Traité de Lisbonne adopté à la suite de cet échec affirme d'ailleurs clairement, de manière pragmatique et désenchantée, que la souveraineté reste le propre de l'Etat membre<sup>16</sup>. C'est également dans ce contexte que les cours nationales ont saisi l'opportunité de poser des limites significatives à l'émancipation progressive de l'Union ; tel fut le cas dans le très fameux arrêt du *Bundesverfassungsgericht* concernant justement le Traité de Lisbonne, dans lequel la Haute cour allemande rappelle fermement que l'UE n'est pas un Etat mais une communauté d'Etats souverains<sup>17</sup>. Cependant, de manière intéressante, le Traité de Lisbonne conserve diverses dispositions du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, voire la plupart, mais écarte celles qui comportent une composante jugée excessivement constitutionnelle en supprimant en réalité beaucoup d'éléments symboliques du pouvoir central prévus par ledit traité, tels que l'hymne, le drapeau, la « *Journée de l'Europe* », ainsi que certaines dénominations lourdes de sens comme celle de « *ministre des Affaires étrangères* », de « *loi* » ou encore de « *loi-cadre* »<sup>18</sup>.

C'est notamment sur cette base que l'on peut affirmer que l'échec du traité constitutionnel n'implique pas celui de la thèse fédérale de l'UE<sup>19</sup>. De plus, le Traité de Lisbonne a permis des avancées importantes dans l'intégration, notamment en supprimant la structure en trois piliers que connaissait l'UE, et en lui offrant explicitement la personnalité juridique, ce qui l'a habilitée à s'affirmer davantage en tant qu'entité sur la scène internationale<sup>20</sup>. Aussi, l'engagement de réformes très fréquentes depuis les débuts de la mise en place de l'architecture institutionnelle est une caractéristique de cette intégration progressive, qui a distingué l'Union durant toute sa construction juridique<sup>21</sup>.

Finalement, l'on peut relever que ce processus d'émancipation est encore à l'œuvre aujourd'hui ; il serait même irréversible, ainsi que l'a asséné la CJUE dans son avis sur le projet d'accord d'adhésion de l'UE à la CEDH, en rappelant à cette occasion que les caractéristiques essentielles du droit de l'Union ont accouché d'un réseau structuré de principes, règles et relations juridiques interdépendantes liant l'Union et ses Etats membres, qui étaient « *désormais engagés, comme il est rappelé à l'article 1<sup>er</sup>, deuxième*

---

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Cf. é.g. BESSON, n° 172; DELLEDONE / MARTINICO, p. 15 ss.

<sup>16</sup> CHARLÉTY, p. 184.

<sup>17</sup> BverfGE, Arrêt du 30 juin 2009, *Lissabonvertrag*, DE:BverfG:2009:es20090630.2bce000208, pt. 5.

<sup>18</sup> BOUTAYEB, p. 88.

<sup>19</sup> BARROCHE, p. 339.

<sup>20</sup> BOUTAYEB, p. 89.

<sup>21</sup> *Idem*, p. 54.

*alinéa, TUE, dans un processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe* »<sup>22</sup>.

Il existe donc une omniprésence pratique de certains traits dont la lecture semble plus aisée grâce à une clef de lecture fédérale, au sens proposé plus haut (*supra* B), tant dans le développement européen que dans son état actuel, même si le terme « *fédéral* » ne figure nulle part dans les traités<sup>23</sup>. L'Union est en effet très loin de la structure intergouvernementale qui caractérise traditionnellement les organisations internationales, mais le tabou du prisme fédéral reste entier, notamment en raison de la menace – réelle ou perçue comme telle – qu'un tel modèle constituerait pour la souveraineté nationale<sup>24</sup>.

Ainsi, étant donné que c'est dans cette ambivalence que se trouvait l'Union au moment où a frappé la pandémie de COVID-19, architecture unique qui a conditionné la réponse sur laquelle ce travail désire se pencher, il semble intéressant d'examiner l'agencement des compétences entre l'Union et ses Etats membres tel que prévu par les traités mais également tel qu'exercé en pratique, afin d'envisager la nature hybride de l'UE à l'heure d'une crise sanitaire qui l'a précisément défiée d'une manière nouvelle.

## **II. Le partage des compétences comme illustration de la nature hybride de l'Union**

C'est le Traité de Lisbonne, moins ambitieux mais plus pragmatique que le Traité établissant une Constitution pour l'Europe (*supra* B/II), qui a clarifié davantage la répartition des compétences au sein de l'Union<sup>25</sup>.

En général, elle est réglée aux art. 2 à 6 du Traité sur l'Union européenne (TUE). Rappelons que selon le principe d'attribution, formalisé par le Traité de Lisbonne, l'UE ne peut agir que dans les compétences qui lui sont attribuées par les traités<sup>26</sup>. L'art. 5 du Traité sur l'Union européenne (TUE) martèle en effet que les compétences de l'Union sont des compétences d'attribution<sup>27</sup>. Les Etats membres ont ainsi ostensiblement signifié que les compétences de l'Union dérivent et dépendent uniquement de leur volonté<sup>28</sup>. Ils conservent donc la « *Kompetenz-Kompetenz* »<sup>29</sup>. Ce message hautement politique implique, au niveau juridique, que toute compétence qui n'est pas attribuée à l'Union revient aux Etats membres<sup>30</sup>. Toutefois, la mention de l'obligation faite à l'Union de respecter l'identité des Etats membres peut être appréhendée comme étant précisément

---

<sup>22</sup> Avis de la CJUE du 18 décembre 2014, pt. 167.

<sup>23</sup> MONDÉLICE, p. 359.

<sup>24</sup> BARROCHE, p. 345; cf. ég. BESSON, n° 97; DELLEDONE / MARTINICO, p. 17 ss.

<sup>25</sup> BOUTAYEB, p. 89.

<sup>26</sup> Art. 5 TUE; EDJAHARIAN, p. 235.

<sup>27</sup> L'art. 5 par. 2 TUE précise que « *l'Union agit dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent* ». La même disposition précise encore que « *toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats membres* » ; CHARLETY, p. 84.

<sup>28</sup> CHARLETY, p. 84.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

révélatrice de son statut particulier, excédant celui d'une organisation internationale classique, car il n'aurait nullement été besoin, à défaut, de préciser une telle obligation<sup>31</sup>.

En particulier, trois types de compétences sont ancrés dans les traités : les compétences exclusives de l'Union (principalement l'Union douanière, la politique monétaire pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro, ainsi que l'établissement de règles de concurrence indispensables au fonctionnement du marché intérieur), les compétences partagées entre l'Union et les Etats membres (l'on songe ici à la cohésion économique, sociale, territoriale, à l'environnement, en réalité au marché intérieur), et les compétences réservées des Etats membres, qui échappent donc complètement à l'Union et en matière desquelles les Etats demeurent intégralement compétents ; dans ce dernier domaine, le Traité de Lisbonne prévoit cependant des compétences dites d'appui ou de coordination de l'Union, une harmonisation étant toutefois exclue (par exemple, sont visés les domaines de l'industrie, de la culture, de la propriété intellectuelle, du sport et du tourisme ou encore de la coopération administrative)<sup>32</sup>. Pour terminer, on notera aussi que certaines compétences de l'Union sont prévues par des dispositions spécifiques des traités, telles que celle en matière de PESC<sup>33</sup>. Enfin, la protection et l'amélioration de la santé humaine, évidemment particulièrement pertinentes dans le cadre de la pandémie, font partie des domaines au profit desquels l'Union peut mettre en œuvre une compétence d'appui, ainsi qu'on le verra (*infra* C/III).

Ainsi, dans l'ensemble, certains domaines qualifiés de sensibles tels que la politique étrangère, l'immigration ou encore le budget demeurent jalouxés par les Etats et ils en conservent donc la maîtrise principale ; au sein de ces compétences traditionnellement nationales, les Etats semblent pour le moins peu enclins à concéder (une partie de) leur exercice<sup>34</sup>. En matière d'immigration par exemple, les valeurs et instruments coordonnés qu'aspire à promouvoir l'UE et les positions nationales souveraines se confrontent régulièrement (*infra* C/II)<sup>35</sup>. Cependant, cette dialectique et les limitations de l'action de l'Union susmentionnées connaissent des modulations considérables qui offrent malgré tout à cette dernière une marge de manœuvre significative : à titre d'exemple, l'on citera volontiers la clause de flexibilité ancrée à l'art. 352 TFUE ainsi que les coopérations renforcées, principalement prévues aux art. 20 TUE et 326 ss TFUE<sup>36</sup>. *Grosso modo*, tandis que la clause de flexibilité permet à l'Union de prendre « *les dispositions appropriées (...) si une action de l'Union apparaît nécessaire, dans le cadre des politiques prévues par le traité, pour atteindre l'un des objectifs prévus par le traité sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet* », les coopérations renforcées encadrent la coopération de certains Etats membres qui voudraient aller plus loin dans leur action commune, raison pour laquelle cette forme de coopération trouve également place dans ce chapitre<sup>37</sup>.

Concernant la clause de flexibilité, on peut dire de manière synthétique qu'il s'agit d'une manière pour l'Union d'acquérir des compétences non seulement par délégation, mais

---

<sup>31</sup> Art. 4 par. 2 TUE ; CHARLETY, p. 184.

<sup>32</sup> BOUTAYEB, p. 90 ; CHARLETY, p. 84 ; LESCOT, p. 109.

<sup>33</sup> CHARLETY, p. 84 ; LESCOT, p. 109.

<sup>34</sup> MONDELICE, p. 364.

<sup>35</sup> *Idem*, p. 366.

<sup>36</sup> Cf. ég. BARROCHE quant aux limites parfois floues de l'action européenne et à son extension ; BARROCHE, p. 350 ; CHARLETY, p. 84

<sup>37</sup> CHARLÉTY, p. 84.

également de façon unilatérale à certaines conditions, contournant en quelque sorte la maîtrise purement étatique susmentionnée. En ce sens, elle s'écarte considérablement d'une structure décisionnelle et institutionnelle purement intergouvernementale ; la clause de flexibilité repose en effet sur l'idée des rédacteurs des Traités selon laquelle les compétences attribuées de manière spécifique à l'UE pourraient être insuffisantes en vue d'atteindre les objectifs arrêtés explicitement par les Traités<sup>38</sup>.

D'abord, il convient de distinguer ce mécanisme de flexibilité des compétences implicites de l'UE, qui sont en réalité déjà des compétences de l'UE, mais qui le sont de manière tacite<sup>39</sup>. Selon la théorie des compétences implicites, l'Union peut exercer certaines compétences si elles sont nécessaires afin de mettre en œuvre des objectifs prévus par les Traités, et ce même si les compétences en question ne sont pas prévues de manière explicite par ces derniers<sup>40</sup>. Au contraire, la clause de flexibilité comble réellement l'absence de compétences spécifiques attribuées aux institutions et permet d'ajuster les compétences de l'Union dans le cas où le cadre institutionnel ne prévoit pas les pouvoirs d'action indispensables à la réalisation d'un objectif<sup>41</sup> défini par les Traités<sup>42</sup>.

Ensuite, il paraît nécessaire de se pencher sur les conditions relatives à son exercice : notamment, l'action envisagée doit être nécessaire à la réalisation d'un objectif de l'UE et que le Traité ne prévoie pas de pouvoirs d'action spécifiques à cet égard<sup>43</sup>. En outre, il ne peut y être fait recours que moyennant une prise de décision unanime du Conseil sur proposition de la Commission, après approbation du Parlement européen. Aussi, l'art. 352 par. 3 TFUE précise que la clause de flexibilité ne doit pas être employée de sorte qu'il en résulte une harmonisation des législations nationales dans des domaines où cette dernière a été exclue par les Traités<sup>44</sup>. Les cautèles posées sont donc nombreuses et reflètent en réalité le potentiel très important d'extension des compétences de l'UE offert par cet article, et la limitation importante que cela représente quant au principe d'attribution des compétences susmentionné.

Concernant la coopération renforcée, elle fut introduite par le Traité d'Amsterdam, et avait à l'origine pour objectif de permettre à certains Etats membres désireux d'approfondir leur coopération dans un certain domaine de pouvoir le faire sans avoir nécessairement recours à des accords intergouvernementaux conclus en marge du cadre institutionnel de l'Union<sup>45</sup>. En effet, cette pratique fragilisait l'intégration européenne, notamment en soustrayant lesdits accords à la juridiction de la Cour de justice<sup>46</sup>. Résolvant cette problématique, renforcé et davantage encadré par le Traité de Lisbonne qui a donc voulu le favoriser, le mécanisme de la coopération renforcée permet un approfondissement de l'intégration européenne : les coopérations renforcées seraient même à qualifier

---

<sup>38</sup> BESSON, n° 652.

<sup>39</sup> *Idem*, n° 654.

<sup>40</sup> BOUTAYEB, p. 133.

<sup>41</sup> Il convient à cet égard de se référer aux objectifs arrêtés par l'art. 3 TUE.

<sup>42</sup> BESSON, n° 652.

<sup>43</sup> Art. 352 TFUE.

<sup>44</sup> L'art. 352 par. 4 précise explicitement que « *le présent article ne peut servir de fondement pour atteindre un objectif relevant de la politique étrangère de sécurité commune et tout acte adopté conformément au présent article respecte les limites fixées par l'article 40, second alinéa, du traité sur l'Union européenne* ».

<sup>45</sup> BESSON, n° 708.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

de « *locomotive(s) ou d'éclaireur(s) en matière d'intégration européenne* »<sup>47</sup>. Les art. 20 TUE et 326 ss TFUE fixent les conditions auxquelles une telle coopération peut être envisagée d'abord et réalisée ensuite ; l'art. 20 par. 1 TUE précise explicitement que les coopérations renforcées visent à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration<sup>48</sup>. C'est donc une forme de participation novatrice, plus attentive aux aléas de l'intégration européenne, qui permet de tempérer certaines disparités économiques, politiques et démographiques entre Etats membres résultant notamment de l'élargissement de l'Union<sup>49</sup>. Néanmoins, dans le but d'éviter un phénomène qualifié d' « *Europe à deux vitesses* », diverses cautions procédurales existent afin d'encadrer sa mise en œuvre<sup>50</sup>. Notamment, la « *clause de dernier ressort* » de l'art. 20 par. 2 TUE prévoit qu'un tel mécanisme ne peut être mis en œuvre qu'en dernier recours, lorsque les objectifs prévus par les traités n'ont pu être atteints en appliquant les procédures communautaires classiques dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble<sup>51</sup>. De surcroît, les Etats membres qui ne participent pas à la coopération renforcée ont la possibilité de rejoindre une telle action ultérieurement, moyennant le respect de certaines conditions.

Ces deux exemples constituent une illustration du caractère institutionnel hybride de l'Union : des domaines non recensés parmi les compétences de l'UE peuvent ainsi trouver leur place dans le cadre institutionnel, par le biais de l'usage de la clause de flexibilité d'une part, et par le biais des coopérations renforcées d'autre part. Sur la base du premier point en particulier, l'on peut conclure que les compétences de l'Union sont acquises non seulement par délégation, mais parfois de manière unilatérale, et que ces compétences ressemblent donc fortement à celles dont peut disposer une structure davantage centralisée, illustrant un élément de la structure juridique européenne manifestement teinté de fédéralisme<sup>52</sup>. D'autres éléments méritent toutefois également d'être introduits, de manière relativement succincte, afin d'illustrer cette nature institutionnelle particulière. En effet, il est d'autres caractéristiques de l'ordre juridique européen qui lui offrent des couleurs uniques.

---

<sup>47</sup> Terme employé par BESSON : BESSON, n° 709.

<sup>48</sup> Art. 20 TUE.

<sup>49</sup> BOUTAYEB, p. 117.

<sup>50</sup> *Idem*, p. 120

<sup>51</sup> L'art. 20 par. 2 TUE prévoit en effet que : « la décision autorisant une coopération renforcée est adoptée par le Conseil en dernier ressort, lorsqu'il établit que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble, et à condition qu'au moins neuf États membres y participent. Le Conseil statue conformément à la procédure prévue à l'article 329 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

<sup>52</sup> Cf. ég.: BESSON, n° 173.

### III. Quelques traits fédéraux et intergouvernementaux ultérieures

Dans le but de s'approcher d'une perspective d'ensemble fidèle quant à la question de la nature hybride de l'Union, il convient finalement d'aborder quelques autres particularités non exhaustives qui tantôt éloignent et tantôt rapprochent l'Union d'un ordre juridique basé sur un modèle intergouvernemental, respectivement fédéral, c'est-à-dire qui explicitent davantage encore sa nature *sui generis*.

Au-delà de son origine intergouvernementale (*supra* B/I) ainsi que du partage des compétences entre Union et Etats membres (*supra* B/II), concède à l'Union un caractère principalement intergouvernemental le fait qu'elle ne dispose pas des caractéristiques qui conduisent traditionnellement à considérer une entité comme centralisée et souveraine, c'est-à-dire qu'elle est très loin de pouvoir être considérée comme un Etat central au sens du droit international public : elle n'est pas un Etat et en demeure même très éloignée<sup>53</sup>. Si l'on considère les attributs classiques constitutifs d'un Etat en droit international, force est de constater qu'elle ne dispose en effet ni d'un peuple unique, ni d'un gouvernement qui soit comparable à celui d'un Etat, et que son territoire – à considérer qu'elle dispose d'un territoire - non pas déterminé et arrêté, est au contraire mouvant et évolue au fil des nouvelles adhésions (et depuis plus récemment, des retraits), ainsi qu'en fonction des domaines de politiques publiques<sup>54</sup>. A la lumière de ce qui précède, il semble tout simplement impossible de qualifier l'UE d'Etat fédéral ; ses Etats membres conservent leur souveraineté et nature spécifique. Cependant, d'autres aspects dépassent largement le cadre intergouvernemental d'une organisation internationale classique<sup>55</sup>.

Notamment, on peut relever la qualité de sujet direct qu'offre aux particuliers le cadre juridique européen, en créant des droits et des obligations adressées directement aux Etats membres d'une part, mais ainsi également auxdits particuliers en tant que sujets de cet ordre juridique d'autre part, absent des organisations internationales dites classiques<sup>56</sup>. De même, la citoyenneté européenne telle que développée dans les Traités ainsi que grâce à la Cour de justice de l'UE et sa jurisprudence audacieuse<sup>57</sup>, soit un statut de membre politique de l'UE offert aux ressortissants de ses Etats membres, auquel sont attachés des droits ainsi que des devoirs, renforce la nature spécifique de l'Union en la distinguant des OI « classiques »<sup>58</sup>.

Par ailleurs, il est impossible de faire fi du rôle prépondérant que joue et a joué la jurisprudence de la Cour de justice dans l'intégration européenne, dès les prémisses de la

---

<sup>53</sup> BESSON n° 175.

<sup>54</sup> BESSON, n° 175 ; SCHMIDT, p. 518 s : l'on peut songer au fait que les frontières de l'espace Schengen ne sont pas les mêmes que les frontières dans lesquelles s'insère l'euro, par exemple.

<sup>55</sup> BESSON, n° 173.

<sup>56</sup> La Cour l'a notamment martelé dans son arrêt *Van Gend & Loos* : CJCE, arrêt du 5 février 1963, *N.V. Algemeine Transporten Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Administration fiscale néerlandaise*, aff. 26/62, ECLI:EU:C:1963:1 ; BESSON, n° 173.

<sup>57</sup> Par exemple dans ses arrêts *Rottman*, *Zambrano* et *Dereci* ; CJUE : arrêt du 8 mars 2011, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, aff. C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124 ; CJUE, arrêt du 2 mars 2010, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, aff. C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 ; arrêt du 15 novembre 2011, *Murat Dereci and others v. Bundesministerium für Inneres*, aff. C-256/11, ECLI:EU:C:2011:734.

<sup>58</sup> BESSON, n° 173.

construction européenne<sup>59</sup>. Il convient en premier lieu de rappeler ici qu'aucune autre organisation internationale ne bénéficie d'une telle juridiction, exclusive et obligatoire<sup>60</sup>. En second lieu, il faut noter que, extrêmement prolix, la jurisprudence de la Cour a contribué à l'élaboration de nombreux principes et institutions aujourd'hui cruciaux dans la construction européenne et, partant, son rôle peut même être comparé à celui des Cours constitutionnelles ou suprêmes de certains Etats<sup>61</sup>.

Aussi, alors que les décisions étaient largement prises à l'unanimité à l'origine de la construction européenne (*supra* B/I), comme dans la plupart des organisations internationales « classiques », elles sont désormais davantage prises à la majorité ; au Conseil, le vote à la double majorité est de plus en plus fréquent pour diverses décisions, élément qui l'écarte également de son caractère intergouvernemental<sup>62</sup>.

Enfin, il est également intéressant de mentionner l'agencement des ressources financières au niveau européen : le système des ressources propres de l'Union, mis en place puis développé dans les années septante, sur lequel ce travail reviendra d'ailleurs brièvement plus avant (*infra* D/II), a marqué un tournant important du point de vue de l'intégration européenne<sup>63</sup>. En effet, le mode de financement d'une organisation internationale révèle sa marge de manœuvre et son autonomie face aux Etats membres qui la composent<sup>64</sup>. Dans ce contexte, la création de ressources propres qui dotent le budget de l'Union indépendamment des contributions des Etats, comme c'est plus habituellement le cas pour les organisations internationales de manière générale, l'en distingue donc sensiblement<sup>65</sup>. Effectivement, ces moyens financiers ne sont pas tributaires du vote des Etats membres et des influences politiques majeures qui s'y rapportent<sup>66</sup>. Toutefois, cette particularité aux couleurs fédérales est à relativiser : ainsi qu'on le verra, le système de financement de l'Union semble rencontrer certaines limites, notamment dans le cadre de l'urgence sanitaire, économique et humaine que traverse l'UE actuellement ; la majeure partie des ressources au niveau européen demeure encore strictement soumise à l'accord des Etats membres, qui ne peut émerger que d'après négociations intergouvernementales<sup>67</sup>.

Enfin, sans entrer dans un détail qui n'a pas sa place dans le cadre de ce travail, il est encore possible de relever d'autres traits calqués sur une structure plus fédérale tels que la primauté du droit européen ou son effet direct, mais également le mécanisme de subsidiarité, l'institution du mandat d'arrêt européen ou encore l'introduction de diverses agences de l'Union telles que l'Agence des droits fondamentaux<sup>68</sup>. Finalement, il paraît

---

<sup>59</sup> Pour plus d'informations sur le sujet cf. ég. WEILER, p. 2405 ss.

<sup>60</sup> BESSON, n° 173.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> BOUTAYEB, p. 67.

<sup>64</sup> BOUTAYEB, p. 67.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> BOUTAYEB, p. 67 ; Les 27 peinent en effet souvent à se mettre d'accord sur un budget qui équivaut à 1% du PIB ; à titre de comparaison, il est d'environ 30% du PIB aux Etats-Unis ; pour des informations supplémentaires concernant la question du budget et du fonctionnement supranational de l'UE : cf. *infra* D/II.

<sup>68</sup> BARROCHE, p. 350 ; MONDELICE, p. 361 ; cf. ég. CJCE, arrêt du 15 juillet 1964, *Flaminio Costa contre E.N.E.L.*, aff. 6/64, ECLI:EU:C:1964:66 ; CJCE, arrêt du 5 février 1963, *N.V. Algemeine*

fondamental de relever que, au-delà de l'assise formelle et formalisée des compétences, institutions et mécanismes dans les traités, tant les institutions et organismes de l'Union que les Etats membres agissent fréquemment de façon informelle, ce qui fait inexorablement évoluer les forces intergouvernementales ou supranationales à l'œuvre et telles qu'elles sont formellement prévues<sup>69</sup>.

Ainsi, après avoir examiné quelques éléments qui fondent le caractère particulier de l'ordre juridique européen et son ambivalence, il convient désormais de se pencher sur la crise sanitaire mondiale qui l'a frappé, dans un premier temps, afin d'envisager sa réponse, dans un second temps.

---

*Transporten Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Administration fiscale néerlandaise*, aff. 26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

<sup>69</sup> L'on peut par exemple penser à la place du lobbying dans les procédures décisionnelles formelles ; CHARLETY, p. 211.



## C. La pandémie de COVID-19 comme crise sanitaire mondiale

### I. La notion de crise, sa récurrence et son importance dans l'histoire de l'Union

Selon l'*Oxford English Dictionary*, l'étymologie du terme « *crisis* » fait référence, en latin médical, au tournant dans l'évolution d'une maladie, au moment où un changement significatif survient, signe de rétablissement ou de décès<sup>70</sup>. La notion peut donc être assimilée aux possibilités alternatives d'une relance ou d'un échec définitif d'une maladie, mais également plus largement d'une structure ou institution<sup>71</sup>. Cette considération originellement médicale paraît ainsi volontiers s'appliquer dans les domaines juridique et politique, en l'occurrence au niveau de l'UE.

Cependant, malgré sa récurrence, l'on peut noter un certain flou dans l'acception de la notion de crise<sup>72</sup>. Elle peut en effet désigner tant des catastrophes naturelles, politiques, sociales, un certain taux de chômage, des conflits armés, que, par exemple, la pandémie de COVID-19<sup>73</sup>. Relativement imprécis et polymorphe, le terme de crise constitue en réalité une catégorie pratique ; il recoupe celui de problème (majeur) de politique publique, important au point de légitimer l'intervention publique, et le fait de qualifier une situation de crise implique ainsi la nécessité de l'action publique<sup>74</sup>. Cette légitimation participe d'ailleurs à expliquer les vertus d'une telle imprécision<sup>75</sup>.

A l'image de ce qui vient d'être évoqué, la « *crise* » aux contours divers comporte traditionnellement une connotation négative, si ce n'est catastrophique. Cependant, les crises débouchent parfois sur un nouvel équilibre favorable à certains acteurs qui sont amenés à y faire face ; en effet, elles peuvent se révéler être d'extraordinaires tremplins pour l'accroissement des compétences des entités publiques, et en particulier des organisations internationales<sup>76</sup>. Concernant l'UE en particulier, de manière intéressante, l'on peut noter que le terme de crise est intimement lié à l'histoire de son intégration<sup>77</sup>. Plus particulièrement, chaque crise semble inévitablement relancer précisément le débat de l'intégration européenne<sup>78</sup>.

En effet, bien avant l'apparition de la pandémie de COVID-19, nombreuses étaient déjà les voix des commentatrices et commentateurs qui estimaient que l'UE était en crise, ou traversait des crises, que ce soit sur le plan économique, politique ou institutionnel<sup>79</sup>. En particulier, l'on peut penser à la situation d'urgence dans le domaine migratoire, moult

---

<sup>70</sup> Plus précisément : « *The point in the progress of a disease when an important development or change takes place which is decisive of recovery or death ; the turning-point of a disease for better or worse (...)* ».

<sup>71</sup> WARLOUZET, n° 1.

<sup>72</sup> AMBROSETTI / DE NEUILLY, p. 10.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> AMBROSETTI / DE NEUILLY, p. 10.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> L'on peut d'ailleurs relever le rôle croissant des organisations internationales dans la gestion des crises en général, ainsi que le relèvent AMBROSETTI / DE NEUILLY : AMBROSETTI / DE NEUILLY, p. 7 ss.

<sup>77</sup> WARLOUZET, n° 1 98.

<sup>78</sup> BREHON, p. 8.

<sup>79</sup> LEHMANN, p. 971.

fois qualifiée de crise, ou encore à la crise de la dette souveraine<sup>80</sup>. La crise financière de 2008 qui a durement frappé l'Europe semble avoir significativement ébranlé l'Union, fragilisant notamment la solidarité recherchée entre les Etats membres « *du sud* » et ceux « *du nord* », et a entraîné dans son sillage d'importantes réformes au sein de l'Union<sup>81</sup>. De manière générale, l'UE est pour ainsi dire une habituée de la réalité que constitue une crise, ou plutôt, des crises, tant elle en est familière<sup>82</sup>.

Quoi qu'il en soit, cette qualification conduit sans aucun doute à des considérations relatives à la pertinence de son agencement institutionnel ainsi qu'à l'évolution de ce dernier ; traditionnellement en effet, les crises qu'a traversées l'Union ont été suivies par des reconfigurations institutionnelles qui ont tendu à plus d'intégration et, partant, au renforcement de certains traits tendanciellement fédéraux<sup>83</sup>. Aussi, l'un des commentateurs relatifs aux crises qu'a traversées l'Union et dont la résurgence entraîne la familiarité est qu'il paraît difficile, à vingt-sept, de mettre en œuvre les processus décisionnels et d'action de manière suffisamment rapide et efficace, ainsi que le requerrait précisément la gestion desdites crises, en particulier en raison du fait que les vingt-sept constituent, ainsi que l'on sait, des entités aux contextes géostratégiques très divers, exposés de manière disparate aux défis qu'il s'agit d'appréhender<sup>84</sup>.

Afin de pouvoir ensuite examiner si ces réflexions sont applicables concernant la pandémie de COVID-19 et embrasser les possibles particularités de sa gestion par l'UE, il est intéressant de se pencher d'abord brièvement sur une autre situation d'urgence qualifiée de crise à laquelle a été confrontée l'Union et qui a largement influencé son agencement, la « *crise migratoire* ».

## II. L'Union face aux crises et l'exemple de la crise migratoire

En matière migratoire, les conceptions des Etats membres divergent depuis longtemps<sup>85</sup>. Dès la communautarisation de la politique en la matière par le Traité d'Amsterdam en 1999, l'approche commune avancée par la Commission a souvent été freinée par la nature souveraine des questions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers sur le territoire des Etats membres<sup>86</sup>. La Commission se doit d'agir dans ce domaine, notamment par le biais de son droit d'initiative, sans heurter les sensibilités et prérogatives nationales, ce qui la contraint à adopter un rôle d'équilibriste parfois précaire et empêche en partie l'élaboration d'un agenda commun ambitieux<sup>87</sup>. Aujourd'hui, diverses bases légales existent pour fonder l'action de l'Union en la matière, notamment l'art. 77 TFUE qui prévoit que l'Union dispose de la compétence de développer une politique de contrôle des frontières, couvrant par exemple les domaines tels que la suppression des contrôles de personnes aux frontières intérieures, le contrôle du franchissement des frontières extérieures ainsi que la mise en place d'un système de gestion des frontières

---

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> BARBIER-GAUCHARD / DAI / MAINGUY / SAADAOUY / SIDIROPOULOS / TERRAZ / TRABELSI, p. 12; CELI / GUARASCIO / SIMONAZZI, p. 411; SARTHOU-LAJUS, p. 4 ss.

<sup>82</sup> MELCHIONNI, p. 491.

<sup>83</sup> BROOKS / GEYER, p. 1057.

<sup>84</sup> MELCHIONNI, p. 497.

<sup>85</sup> LESCOT, p. 309 ss.

<sup>86</sup> PASCOUAT, p. 275.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

extérieures<sup>88</sup>. L'art. 78 TFUE, quant à lui, charge l'Union de développer une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et temporaire, tandis que l'art. 79 TFUE prévoit l'élaboration d'une politique commune en matière d'immigration<sup>89</sup>. Malgré les jalons juridiques évoqués, l'harmonisation entre les politiques nationales en matière d'immigration à l'aube de la crise migratoire doit être qualifiée d'embryonnaire<sup>90</sup>.

C'est dans ce contexte que l'arrivée en 2015 d'environ 1,8 million de personnes sur le territoire européen a largement mis à l'épreuve les dispositifs élaborés par l'Union, notamment les contrôles aux frontières extérieures de même que le traitement des demandes d'asile<sup>91</sup>. De manière générale, la crise de 2015 a cruellement souligné le manque d'une réelle politique migratoire globale au niveau européen<sup>92</sup>. A titre d'illustration, l'arrivée de très nombreux migrantes et migrants transitant pour la majeure partie par la Grèce a conduit différents Etats à réintroduire des contrôles aux frontières en s'appuyant sur la clause de sauvegarde prévue par le Code frontières Schengen (CFS) en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure ; bien que la réintroduction de tels contrôles ne soit pas prohibée *per se*, elle est tout simplement contraire à la logique de libre circulation prévue par ledit Code et a ébranlé la logique institutionnelle en place<sup>93</sup>. L'on verra que cette approche discutable a une nouvelle fois été adoptée par les Etats membres lors de la pandémie de COVID-19 (*infra* D/I). Quoi qu'il en soit et en faisant usage d'une certaine simplification, ce manque de coordination paraît avoir considérablement entravé la gestion de cette crise et fait payer un lourd tribut aux migrantes et migrants en quête de protection.

A la lumière de la tragédie de 2015, l'on peut arguer qu'un rapprochement des politiques nationales en matière d'asile et d'immigration semble essentiel afin d'assurer la protection des droits fondamentaux des requérantes et requérants d'asile, notamment en vue d'éviter une concentration des requêtes d'asile dans les Etats réputés les plus faciles d'accès<sup>94</sup>. Cependant, le cadre juridique européen demeure largement tributaire des politiques nationales, au point de fonder un réel déficit de politique migratoire au niveau européen, supranational, alors que c'est bien là que cette politique migratoire semble devoir s'agencer en vue d'appréhender de tels défis, par définition transnationaux ; ce déficit peut également faire écho à un certain déficit en matière de politique extérieure en général, sur laquelle la politique migratoire devrait pourtant s'articuler<sup>95</sup>. A l'heure de la globalisation, ces écueils constituent une carence majeure dans l'ensemble du système d'intégration européen, notamment au vu des idéaux de paix et de démocratie dont L'Union se veut promotrice<sup>96</sup>. Une illustration patente de ces lacunes et des problèmes

---

<sup>88</sup> LESCOT, p. 305.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> LESCOT, p. 109.

<sup>91</sup> *Idem*, p. 309.

<sup>92</sup> IREMCIUC, p. 68.

<sup>93</sup> Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) du 9 mars 2016, disponible sous : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/ALL/?uri=celex:32016R0399>, consulté pour la dernière fois le 15 février 2020 ; LESCOT, p. 315. Pour plus d'informations sur le Code Schengen, cf. ég. *infra* D/I.

<sup>94</sup> LESCOT, p. 306.

<sup>95</sup> IREMCIUC, p. 68.

<sup>96</sup> *Ibidem*.

juridiques et politiques qu'elles sont susceptibles de poser consiste en la Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016, très largement critiquée, manifestement à juste titre<sup>97</sup>.

Malgré tout ce qui précède, si ce qui est fréquemment désigné comme la « *crise des réfugiés* » a mis en lumière une forte opposition politique entre l'Union et ses Etats membres concernant les solutions à y apporter, elle a également eu pour effet de concentrer davantage de compétences au niveau communautaire, plus particulièrement dans les mains de la Commission, qui a pu proposer des réformes considérables en la matière<sup>98</sup>. Dans l'ensemble, ces propositions gravitent autour de différents piliers, dont la réduction des incitations à la migration irrégulière, la possibilité d'assurer la sécurité des frontières externes, la mise en place d'une nouvelle politique de migration régulière ainsi que le sauvetage de vies<sup>99</sup>. Il est toutefois pour le moins regrettable que ce soit seulement à l'occasion de la tragédie humaine de 2015, lorsque des milliers de migrantes et migrants ont péri en Méditerranée, que la nécessité de mesures d'urgence au niveau européen ait pris le pas sur les frilosités nationales et permis à la Commission de proposer un agenda migratoire novateur et plus complet<sup>100</sup>. C'est d'ailleurs en pleine pandémie de COVID-19 que la Commission a proposé son nouveau pacte sur l'asile et la migration, impulsion faisant ainsi suite à la crise migratoire de 2015 ainsi qu'aux sombres constats susmentionnés ; la Présidente l'a décrit comme un changement de cap nécessaire, fondé sur une prise de responsabilités commune ainsi que sur le principe de solidarité<sup>101</sup>.

En effet, alors même que la nécessité d'une action coordonnée et centralisée est devenue manifeste, la solidarité entre Etats membres a peiné à se matérialiser, en particulier concernant la mise en œuvre du mécanisme de relocalisation des réfugiés, mise en œuvre très décevante qui a récemment été sanctionnée par la Cour de Justice ; d'ailleurs, dans cet arrêt, le principe de solidarité est au cœur des propos de la Cour, notamment lorsqu'elle rappelle qu'il ne saurait être admis qu'un Etat membre puisse se fonder sur son appréciation unilatérale du manque allégué d'efficacité des instruments de relocalisation en cause, sauf à permettre qu'il soit porté atteinte à l'objectif de solidarité inhérent aux décisions qui les fondent<sup>102</sup>. Globalement, on peut ainsi dire que la crise migratoire a démontré que la gestion des frontières ne peut être une compétence accessoire de l'Union, et doit au contraire être plus solide, ce en vue d'assurer davantage de coordination, de solidarité et, partant, d'efficacité<sup>103</sup>.

L'on peut s'interroger sur la question de savoir si des processus similaires pourraient émerger de la crise sanitaire du COVID-19 que traverse l'Union actuellement, et dans quelle mesure la réponse européenne, non seulement conditionnée par la structure institutionnelle qui est la sienne, pourrait également, inversement, conditionner cette

---

<sup>97</sup> EPINEY § 20 n° 24 ; MONDELICE, p. 366.

<sup>98</sup> Plus d'informations à ce sujet sont disponibles sur le site internet y relatif, disponible sous : [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en) (consulté pour la dernière fois le 14 mars 2021) ; PASCOUAT, p. 280.

<sup>99</sup> CHARLETY, p. 192.

<sup>100</sup> PASCOUAT, p. 279.

<sup>101</sup> PAULIC Solenn, *Migrations : Bruxelles espère tourner la page de Dublin*, Le Temps en ligne du 16 septembre 2020, disponible sous : <https://www.letemps.ch/monde/migrations-bruxelles-espere-tourner-page-dublin> (consulté pour la dernière fois le 23 février 2021).

<sup>102</sup> CJUE, arrêt du 2 avril 2020, *Commission/Pologne, Hongrie et République tchèque*, aff. jointes C-715/17, C-718/17 et C-719/17, ECLI:EU:C:2020:257, pt. 160.

<sup>103</sup> BEAUNES, p. 21.

structure à son tour ; l'on peut déjà noter que, une nouvelle fois, la question de la solidarité entre Etats membres est au cœur de la crise du COVID-19 (*infra* : E/II).

Pour mener cette réflexion, il convient tout d'abord de se pencher sur la crise du COVID-19 comme crise sanitaire mondiale sans précédent.

### III. La pandémie de COVID-19 parmi les crises : un cadre institutionnel lacunaire

La pandémie de COVID-19 est à n'en pas douter une crise d'une ampleur nouvelle pour l'Europe, à la fois sanitaire, sociale et économique<sup>104</sup>. Dans ce contexte, bien que la pandémie de COVID-19 puisse *prima facie* sembler s'apparenter à d'autres crises telles qu'évoquées plus haut (*supra* C/I et C/II), son ancrage dans le domaine sanitaire présente des particularités au niveau de l'Union qui conditionnent considérablement sa réponse à cette dernière. La réponse de l'Union européenne face à cette catastrophe s'ancre ainsi intimement dans le débat constitutionnel européen, et se trouve largement déterminée par le cadre juridique et de compétences dans lequel elle s'insère.

En effet, l'action de l'Union au niveau sanitaire est paradoxalement loin de représenter la réponse de l'Union la plus élaborée à la crise de COVID-19<sup>105</sup>. Dans ce contexte, il convient d'examiner le cadre institutionnel et légal de l'Union dans le domaine sanitaire afin d'envisager pourquoi c'est précisément dans ce domaine crucial que l'action de l'UE s'est trouvée relativement limitée.

Dans le domaine de la santé, l'Union ne dispose que d'une compétence d'appui<sup>106</sup>. Alors qu'il n'en est pas fait mention dans le Traité de Rome, cette compétence s'est pourtant développée au fil du temps et au fil des crises telles que celle de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB, plus connue sous le nom de maladie de la vache folle), qui ont mis en évidence la nécessité d'une action mieux coordonnée au niveau supranational<sup>107</sup>. Aussi, le désir d'offrir une dimension plus sociale à l'UE a permis d'introduire le domaine de la santé dans les textes fondateurs de l'Union, domaine qui devint finalement une politique communautaire dans le Traité de Maastricht, avec l'objectif d'atteindre « un niveau élevé de protection de la santé humaine »<sup>108</sup>.

Aujourd'hui, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet à l'Union d'agir dans le domaine de la santé. Une telle permission repose d'abord sur l'art. 6 TFUE, qui précise que l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions en vue de coordonner, appuyer ou compléter l'action des Etats membres dans différents domaines dont la protection et l'amélioration de la santé humaine<sup>109</sup>. D'autre part, l'art. 168 TFUE prévoit que l'action de l'UE, « (...) complète les politiques nationales, porte sur l'amélioration de la santé publique et la prévention des maladies et des

---

<sup>104</sup> BORELL, p. 11 ; EVENETT, p. 828.

<sup>105</sup> *Infra* D/II et E.

<sup>106</sup> GAREL, p. 18 ; LAFARGE / NEFRAMI / MANGENOT, p. 809 ; PURNHAGEN / DE RUIJTER / FLEAR / HERVEY / HERWIG, p. 298.

<sup>107</sup> BREHON, p. 1 ; CORON / SAUVIAT, p. 93.

<sup>108</sup> BREHON, p. 1 ; GAREL, p. 17.

<sup>109</sup> L'art. 6 TFUE prévoit en effet que « l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des Etats membres. Les domaines de ces actions sont, dans leur finalité européenne : a) la protection et l'amélioration de la santé humaine (...) ».

*affections humaines et des causes de danger pour la santé physique et mentale* ». La disposition en cause précise ensuite que 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 des menaces transfrontalières graves sur la santé, l'alerte en cas de telles menaces et la lutte contre celles-ci* ». Ainsi le principe de subsidiarité est explicitement rappelé : les Etats membres conservent un rôle primordial dans ce domaine<sup>110</sup>. En effet, l'action européenne n'a pas pour but de remplacer les politiques nationales<sup>111</sup>. Plus précisément, elle se doit de les compléter, d'encourager la coopération entre les Etats membres, tout en respectant leurs responsabilités<sup>112</sup>. Dès lors, la Commission peut donc prendre toute initiative utile en vue de promouvoir cette coordination, tandis que les soins de santé à proprement parler relèvent de la compétence des Etats, qui sont restés en charge du financement et de l'organisation de la fourniture des services de santé à proprement parler<sup>113</sup>. Ainsi, les systèmes de santé des Etats membres se sont développés de manière relativement indépendante les uns des autres, avec les disparités majeures que cela suppose<sup>114</sup>. Au niveau institutionnel, c'est la DG Santé, créée en 1999 à la suite de l'encéphalopathie spongiforme bovine, qui est en charge de la question et supervisée par un commissaire responsable des questions de santé<sup>115</sup>. Il est intéressant de noter que la suppression de ce poste a été envisagée en 2019 alors que les commissaires étaient réduits au nombre de vingt-sept à la suite du Brexit<sup>116</sup>.

Cette relative indigence prête à la critique dans un contexte où le risque d'une pandémie telle que celle du COVID-19 n'est pas sans avoir été relayé par scientifiques et médias bien avant son émergence ; le rythme des épidémies et pandémies s'est d'ailleurs drastiquement accéléré depuis quelques décennies, et le COVID-19 est le troisième coronavirus capable de franchir la barrière des espèces en vingt ans<sup>117</sup>. Cette carence dans la préparation institutionnelle à la crise sanitaire actuelle, partagée d'ailleurs par une grande partie de la communauté internationale, participe à expliquer ce cadre supranational relativement succinct, et partant une réponse sanitaire relativement menue de la part de l'Union ainsi que la large place laissée à une réponse au caractère principalement intergouvernemental dans les premiers temps de la crise sanitaire, comme on le verra<sup>118</sup>.

Dans le cadre de ce travail, ce constat conduit ainsi à examiner également, et en premier lieu, certaines mesures prises par l'Union en dehors de ce cadre institutionnel sanitaire peu étoffé, mesures relatives notamment au marché intérieur<sup>119</sup>. Car, au-delà du domaine strictement sanitaire, cette crise présente la particularité de toucher le cœur même de l'Union par son atteinte au marché intérieur, par exemple en lien avec les mesures adoptées par les Etats membres relatives à l'importation ou exportation du matériel médical,

---

<sup>110</sup> BREHON, p. 1; cf. *ég. supra* B/II.

<sup>111</sup> GAREL, p. 17.

<sup>112</sup> BREHON, p. 1.

<sup>113</sup> BREHON, p. 1; CORON / SAUVIAT, p. 93; PURNHAGEN / DE RUIJTER / FLEAR / HERVEY / HERWIG, p. 298 s.

<sup>114</sup> GAREL, p. 17.

<sup>115</sup> BREHON, p. 2; LAFARGE / NEFRAMI / MANGENOT, p. 811.

<sup>116</sup> CORON / SAUVIAT, p. 94; cf. *ég.* KASTLER, p. 11 ss.

<sup>117</sup> BORELL, p. 12 ; ce dernier mentionne d'ailleurs les interventions généreusement relayées du président Obama, de Bill Gates, et de divers experts.

<sup>118</sup> CORON / SAUVIAT, p. 93 ; cf. notamment *infra* D/I.

<sup>119</sup> Certaines mesures adoptées par l'Union au titre de ses compétences dans le domaine sanitaire seront toutefois examinées plus avant : cf. en particulier *infra* D/II.

ou encore concernant la libre circulation des personnes. Cela s'explique principalement par le fait que le marché intérieur, ainsi qu'on l'a vu plus haut (*supra* B/II), constitue une compétence partagée entre l'Union et ses Etats membres ; la première dispose ainsi théoriquement d'une plus grande latitude pour intervenir en parallèle des seconds dans ce domaine que dans le domaine sanitaire, et c'est donc notamment l'action de l'UE en la matière qui sera abordée ci-dessous (*infra* D/I). Cependant, en prenant le risque de la redondance, il convient de souligner qu'au sein de la réponse polymorphe de l'Union, ce travail se penchera uniquement sur certaines interventions choisies<sup>120</sup>.

Dans ce contexte, il convient de distinguer les mesures prises par l'Union d'une part, principalement par le truchement de la Commission européenne, de celles qui ont été adoptées par les Etats membres, d'autre part. Cette seconde catégorie a attiré beaucoup d'attention en raison de la disparité et du manque de coordination des Etats membres dans leurs premières réactions à l'urgence sanitaire, parce que mettant notamment en lumière une absence de solidarité au niveau européen<sup>121</sup>. La réponse de l'UE forme toutefois un tout plus large qu'il convient de discuter plus avant.

---

<sup>120</sup> Le caractère polymorphe de la réponse européenne sera explicité au fil de ce travail, cf. ég : *infra* D/I et D/II.

<sup>121</sup> PURNHAGEN / DE RUIJTER / FLEAR / HERVEY / HERWIG, p. 297 ; BEAUCILLON, p. 387 ; sur la question de la solidarité en particulier : *infra* E.

## D. La réponse de l'UE à la crise : questions choisies

### I. Les entraves au cœur de l'Union, libre circulation des marchandises et des personnes

#### 1. Les Etats membres et la cacophonie intergouvernementale

En réponse à la pandémie de COVID-19, de nombreuses mesures de gestion des frontières et de limitation de la libre circulation de certaines marchandises ont prestement été adoptées par les différents Etats membres, de manière désordonnée et relativement incohérente<sup>122</sup>. En cela, c'est le cœur de l'UE, soit le marché intérieur, qui a été directement touché par de telles mesures, acquis cardinal de l'UE défiés au gré des vagues de contamination, et c'est ainsi sur ces dernières qu'il convient de se pencher dans un premier temps.

Globalement, l'on peut noter que le contexte extraordinaire de la pandémie a permis aux Etats membres de déroger au droit européen, même à ses fondements essentiels<sup>123</sup>. Cette situation est exceptionnelle pour l'Union et ces mesures sont à lire à la lumière de l'art. 26 TFUE qui précise que « *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* » : l'édification même du marché intérieur s'est en effet fondée sur l'effacement des frontières intérieures et présente un caractère essentiel pour l'UE<sup>124</sup>. Les diverses mesures adoptées par les Etats membres, telles que les restrictions d'exportation arrêtées envers un autre Etat membre, posent ainsi la question de la violation des libertés fondamentales et plus particulièrement celle de la libre circulation des marchandises<sup>125</sup>.

Effectivement, l'une des denrées clefs dans le contexte de la crise sanitaire est évidemment constituée par le matériel médical, que l'on pense ici aux produits désinfectants et stérilisants, aux produits de protection tels que les visières et les masques, mais également aux seringues, thermomètres, ventilateurs médicaux, appareils à rayons X ou ultrasons<sup>126</sup>.

Le droit primaire de l'Union, en particulier l'art. 34 TFUE, prohibe les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent entre Etats membres.

---

<sup>122</sup> BARBIER-GAUCHARD / DAI / MAINGUY / SAADAOU / SIDIROPOULOS / TERRAZ / TRABELSI, p. 1 ss ; Une réunion ministérielle extraordinaire avait par exemple déjà lieu le 6 mars 2020 pour discuter de certaines mesures de restrictions adoptées par certains Etats concernant le matériel médical, notamment l'Allemagne et la République tchèque ; PETITJEAN Sophie / DONCEEL Hermine / HANSENS Pascal, *Les restrictions nationales aux exportations au cœur de la réunion ministérielle extraordinaire sur le virus COVID-19*, in : Bulletin Quotidien Europe en ligne du 6 mars 2020, <https://agence-europe.eu/fr/bulletin/article/12441/1> (consulté pour la dernière fois le 4 février 2021).

<sup>123</sup> BROSSET, p. 404.

<sup>124</sup> CHARLÉTY ET AL, p. 195; EPINEY § 11 n° 1.

<sup>125</sup> PIRKER, p. 577.

<sup>126</sup> Tels sont les dispositifs médicaux notamment relevés par l'OMC, qui fait d'ailleurs un bilan de leur répartition principale entre les différents Etats ; à ce sujet et de manière plus étendue cf. : WTO, *Trade in Medical Goods in the Context of Tackling COVID-19, Information note*, 3 avril 2020, [www.wto.org](http://www.wto.org).



De même, les restrictions quantitatives à l'exportation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent sont interdites entre Etats membres selon l'art. 35 TFUE. La Cour fait une large application de la disposition<sup>127</sup>. Cependant, même si une mesure devait être comprise dans le champ d'application des dispositions en cause et être ainsi considérée comme contraire au droit de l'Union *a priori*, il demeure la possibilité qu'elle soit justifiée aux conditions posées par l'art. 36 TFUE, qui autorise la mise en place des mesures normalement interdites par les art. 34 et 35 TFUE, dès lors qu'elles sont justifiées par les motifs limitativement énumérés en son sein, soit des motifs d'ordre public, de sécurité publique ou encore de protection de la santé et de la vie des personnes. La Cour de justice a toutefois fait une interprétation stricte de ces brèches éventuelles, c'est-à-dire autonome et restrictive<sup>128</sup>. De même, la haute Cour de l'UE a souvent eu l'occasion de rappeler dans sa jurisprudence l'importance de l'exigence de proportionnalité ; les mesures restrictives ou présentant un effet équivalent doivent être proportionnées, ce qui s'analyse principalement au vu des exigences d'aptitude et de nécessité, alors même que la proportionnalité au sens strict joue un rôle moindre<sup>129</sup>.

Malgré ces cautèles, c'est bien sur cette base que divers Etats membres, par exemple la République tchèque, la France ou encore la Hongrie, mais également la Bulgarie ou la Belgique, ont rapidement introduit des mesures limitant l'exportation de matériel et équipement médical, par crainte de pénurie au niveau national<sup>130</sup>. Ils ont en cela suivi une tendance observable mondialement<sup>131</sup>. Bien que l'on puisse légitimement se demander si les mesures en question respectent les divers principes susmentionnés, dans le contexte de la pandémie et en cas de pénurie avérée des marchandises en question, ces mesures peuvent être considérées comme admises au vu de l'art. 36 TFUE<sup>132</sup>.

Concernant le franchissement des frontières au sein de l'Union par des personnes en particulier, c'est principalement le Code frontières Schengen<sup>133</sup>, qui constitue également un acquis cardinal de l'UE, qui a été ébranlé par les diverses mesures des Etats membres<sup>134</sup>. Les entraves au sein de l'Union, c'est-à-dire celles qui ont été posées à ses

---

<sup>127</sup> Elle couvre ainsi tant les interdictions d'exportation à proprement parler que la mise en place d'autorisations ou de licences en vue de pouvoir procéder à une telle exportation. Cf. notamment : GYSBRECHTS, pt. 43 ss ; PIRKER, p. 577.

<sup>128</sup> EPINEY § 11 n° 53 ; un exemple illustratif du raisonnement de la CJUE en la matière est donné de manière limpide dans son arrêt *Evans Medical* : CJUE, arrêt du 28 mars 1995, *The Queen v Secretary of State for Home Department, ex parte Evans Medical Ltd and Macfarlan Smith Ltd*, aff. C-324/93, ECLI:EU:C:1995:84, pt. 35 ss.

<sup>129</sup> EPINEY § 11 n° 60.

<sup>130</sup> MARIN, p. 194 ; PIRKER, p. 574.

<sup>131</sup> EVENETT, p. 830.

<sup>132</sup> BOSTOEN / COLPAERT / DEVROE / GRUYTERS / MICHAUX / VAN ACKER, p. 72 ss.

<sup>133</sup> Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) du 9 mars 2016, disponible sous : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/ALL/?uri=celex:32016R0399>, consulté pour la dernière fois le 15 février 2020. De manière intéressante, la coopération en la matière à l'origine est élaborée sous forme de coopération renforcée ; pour plus d'informations à ce sujet : OESCH, n° 502 ss.

<sup>134</sup> BREHON, p. 5 ; Une première version de cette coopération a vu le jour en 1985 ; le Code frontières Schengen adopté en 2006 et révisé en 2016 lie aujourd'hui 22 Etats membres de l'Union ainsi que la Suisse, la Norvège, l'Islande et le Lichtenstein ; pour plus d'informations : OESCH, n° 46 ss et 502 ss ; Sans entrer dans les détails, il semble intéressant de relever qu'il ne lie pas tous les Etats membres, de même qu'il lie quatre Etats associés, dont la Suisse, ce qui semble particulièrement intéressant dans ce contexte ; OESCH, n° 46 ss et 902 ss.

frontières intérieures, seront principalement examinées. L'art. 2 de la Convention d'application des accords de Schengen du 19 juin 1990 assène que « *les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes ne soit effectué* », approche corroborée par l'art. 77(1) TFUE, selon lequel « *l'Union développe une politique visant (...) à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures* ».

Malgré la clarté et l'importance cardinale des dispositions précitées dans l'histoire de l'intégration européenne, la plupart des Etats membres ont prestement réinstauré des contrôles aux frontières intérieures et la majeure partie d'entre eux a invoqué pour ce faire la clause de sauvegarde ancrée à l'art. 25 du Code frontières Schengen, qui autorise la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans certaines constellations, dont « *en cas de menaces pour l'ordre public et la sécurité intérieure* »<sup>135</sup>. Dans les faits, une grande partie de ces contrôles a été utilisée en vue d'empêcher l'accès à leur territoire par des personnes en provenance de certains Etats membres en particulier, et il s'agissait donc bel et bien de restrictions à proprement parler et non pas de simples contrôles tels qu'ils sont permis dans certaines circonstances par le Code<sup>136</sup>. L'Autriche, d'ailleurs promptement suivie par d'autres, ainsi que l'on sait, est le premier Etat membre à avoir notifié une telle démarche à la Commission le 11 mars 2020<sup>137</sup>. Les diverses décisions des Etats membres ont ainsi mené à une suspension *de facto* de l'accord Schengen et, notamment en raison de leurs relatifs bénéfices sanitaires, ont ainsi illustré le manque de coordination et de solidarité entre Etats membres, sur lequel nous reviendrons (*infra* E/II)<sup>138</sup>.

Ainsi, *in globo*, les Etats membres ont décrété dans l'urgence une variété de mesures et restrictions disparates qui ont mené à une cacophonie intergouvernementale disharmonieuse et compromettante pour le projet européen<sup>139</sup>.

---

<sup>135</sup> Plus précisément, selon l'art. 25 (1) CFS : « *En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un Etat membre dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, cet Etat membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle aux frontières sur tous les tronçons ou sur certains tronçons spécifiques de ses frontières intérieures pendant une période limitée d'une durée maximale de trente jours ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à trente jours. La portée et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave* » ; CHARLÉTY, p. 194.

<sup>136</sup> Cf. notamment à ce sujet : GAILLARD Barthélémy, *Frontières : quel est l'impact du COVID-19 sur l'espace Schengen ?*, Toute l'Europe en ligne du 31.07.2020, disponible sous : <https://www.toute-leurope.eu/actualite/frontieres-quel-est-l-impact-du-covid-19-sur-l-espace-schengen.html> (consulté pour la dernière fois le 23 février 2021).

<sup>137</sup> En particulier par l'Allemagne le 16 mars, ainsi que l'Espagne le 17 mars.

<sup>138</sup> BARBIER-GAUCHARD / DAI / MAINGUY / SAADAoui / SIDIROPOULOS / TERRAZ / TRABELSI, p. 1.

<sup>139</sup> SABAT / NEUMAN-BÖHME / VARGUESE / PITA BARROS / BROUWER / VAN EXEL / SCHREYÖGG / STARGARDT donnent un aperçu plus complet des diverses mesures adoptées par les gouvernements nationaux dans l'urgence et de leur disparité ; SABAT Iryna / NEUMAN-BÖHME Sebastian / VARGUESE Nirosha Elsem / PITA BARROS / BROUWER / VAN EXEL / SCHREYÖGG / STARGARDT, p. 909 ss.

## 2. L'UE et les tentatives périlleuses de la Commission

Dans ce contexte délicat, au titre de ses compétences partagées, l'UE, principalement par le truchement de la Commission, a largement adapté diverses règles concernant notamment le marché intérieur ainsi que les politiques publiques internes de l'Union<sup>140</sup>.

Sans chercher à en retracer une chronologie exhaustive<sup>141</sup>, s'agissant de la libre circulation des marchandises au sein du marché intérieur, la Commission a émis diverses recommandations et communications dès la seconde moitié du mois de mars, plus précisément dès le 13 mars 2020<sup>142</sup>. Dans sa communication de cette date, la Commission a notamment rappelé que les mesures prises par les Etats membres sur le fondement de l'art. 36 TFUE dans un objectif de protection de la santé et de la vie des personnes devaient respecter le principe de proportionnalité, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice (*supra* D/I). En particulier, elle a souligné qu'une interdiction pure et simple d'exportation ne peut répondre à l'exigence légale de proportionnalité, que les mesures dont le champ d'application n'est pas clairement défini et qui ne sont pas limitées à des besoins réels et effectifs sont probablement disproportionnées, que les mesures réglementant les marchés en vue d'acheminer les biens essentiels là où ils sont le plus nécessaires peuvent en revanche apporter une contribution positive à l'approche européenne, et, finalement, que la réglementation des prix peut être utile en vue d'éviter leur flambée, à condition qu'elle s'applique de manière égale à tous les opérateurs concernés<sup>143</sup>.

Dans la même optique, la gardienne des traités a publié des orientations pratiques suivies d'une communication concernant spécifiquement la libre circulation des marchandises le 23 mars, en particulier sur la mise en œuvre de voies réservées visant à permettre la fourniture de biens et services essentiels au sein de l'UE, les « *green lanes* », ainsi qu'une série d'orientations en vue d'accélérer la production d'équipements et de matériel médicaux au sein de l'UE en vue de lutter contre la pandémie<sup>144</sup>.

---

<sup>140</sup> BLANC, p. 4.

<sup>141</sup> Pour une chronologie exhaustive des mesures adoptées par la Commission européenne, l'on se référera volontiers à celle qui est accessible sur le site de la Commission européenne, disponible sous : [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_en) ; cf. ég. BREHON, p. 3 ss.

<sup>142</sup> BLANC, p. 4 ; Notamment : Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, la Banque centrale européenne, à la banque européenne d'investissement (sic !) et l'Eurogroupe concernant la réponse économique coordonnée à la pandémie de COVID-19 du 13 mars 2020, disponible sous : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0112>, consulté pour la dernière fois le 15 février 2021 ; en particulier sur la question du marché intérieur et la fourniture de matériel médical : p. 4 ss.

<sup>143</sup> Notamment : Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, la Banque centrale européenne, à la banque européenne d'investissement (sic !) et l'Eurogroupe concernant la réponse économique coordonnée à la pandémie de COVID-19 du 13 mars 2020, disponible sous : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0112>, consulté pour la dernière fois le 15 février 2021, p. 5.

<sup>144</sup> Commission européenne, 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 du 23 mars 2020, disponible sous :

Enfin, concernant la difficulté particulière dans laquelle se trouvaient certains Etats au seuil de la pandémie, notamment en raison du manque de matériel médical, principalement l'Italie, la Commission a certes acté le principe d'une mission d'aide en vue de soulager cet Etat membre extrêmement touché, mais cette dernière n'a été mise en place que le 7 avril seulement, c'est-à-dire plus de 7 semaines après le début du drame qu'a traversé cet Etat membre ; en cela, elle n'est pas parvenue à contrer les égoïsmes nationaux prédominants lorsque la pandémie est arrivée au sein de l'Union<sup>145</sup>.

S'agissant de la libre circulation des personnes, la Commission a également publié de nombreuses communications et lignes directrices dès la mi-mars, le 13 concernant les contrôles des personnes dans l'espace Schengen ou encore le 16 mars concernant par exemple les restrictions temporaires aux voyages non essentiels à destination de l'UE<sup>146</sup>. Face à la résurgence de frontières intra-européennes, la Commission s'est efforcée de coordonner les mesures nationales dans le but d'amoindrir les entraves à la liberté de circulation, en particulier concernant les travailleurs et les travailleurs frontaliers : elle a par exemple publié une énième communication relative aux lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie<sup>147</sup>.

Malgré ces diverses orientations et de façon notoire, la majorité des Etats membres a adopté des décisions de fermeture des frontières de manière individuelle ; de la même manière, la réouverture des frontières n'a pas été coordonnée, quelques mois plus tard, ce malgré les recommandations de la Commission<sup>148</sup>. Une coordination en la matière a

---

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0324%2801%29>, consulté pour la dernière fois le 16 février 2021 ; cf. ég. : HANSENS Pascal, *La Commission européenne cherche à augmenter la production de matériel médical*, Bulletin Quotidien Europe en ligne du 27 mars 2020, disponible sous : <<https://agenceurope.eu/fr/bulletin/article/12455/11>> (consulté pour la dernière fois le 23 février 2021) ; HANSENS Pascal, *Covid-19, la Commission publie de nouvelles orientations pour accélérer la production de fournitures médicales*, Bulletin Quotidien Europe en ligne du 31 mars 2020, disponible sous : <https://agenceurope.eu/fr/bulletin/article/12457/6> (consulté pour la dernière fois le 23 février 2021).

<sup>145</sup> BARBIER-GAUCHARD / DAI / MAINGUY / SAADAOU / SIDIROPOULOS / TERRAZ / TRABELSI, p. 1 ss ; BEAUCHESNE, p. 76 ; KASTLER, p. 13.

<sup>146</sup> PAULIC Solenn, *Les Etats membres priés de se concerter avant de rétablir des contrôles aux frontières internes de l'espace Schengen*, Bulletin Quotidien Europe en ligne du 14 mars 2020, disponible sous : <https://agenceurope.eu/fr/bulletin/article/12446/3> (consulté pour la dernière fois le 28 février 2021) ; Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE (COVID-19) du 16 mars 2020, disponible sous : <https://eurlex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0115>, consulté pour la dernière fois le 15 février 2020 ; BLANC, p. 4 ; Une nouvelle fois, il est renoncé à présenter les mesures adoptées par la Commission de façon exhaustive, une liste chronologique exhaustive figure toutefois sur son site internet, disponible sous : [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_en) (consulté pour la dernière fois le 28 février 2021).

<sup>147</sup> Commission européenne, Communication de la Commission – Lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de COVID-19 du 30 mars 2020, disponible sous :

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0330%2803%29>, consulté pour la dernière fois le 16 février 2021.

<sup>148</sup> Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil concernant la troisième évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE du 11 juin 2020, disponible sous : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0399>, consulté pour la dernière fois le 16

donc manifestement échoué à l'aube de la pandémie, certes à l'échelon mondial, mais également dans le cadre d'organisations régionales existantes telles l'Union européenne<sup>149</sup>.

## II. Quelques autres réponses supranationales

### 1. IPCR, ECDC, acronymes de gestion de crise

Comme mentionné plus haut et pour les raisons évoquées (*supra* C/III), dans le contexte de la pandémie de COVID-19, les démarches entreprises par l'UE ont été multiples et ont dépassé le seul cadre du marché intérieur. Sans en présenter toutes les facettes, l'on peut ci-après en relever quelques-unes qui semblent illustrer le caractère pluriel de cette réponse.

Notamment, divers mécanismes de coordination ont été employés au titre des compétences d'appui de l'UE, parmi lesquels on se propose d'en examiner trois principaux : le dispositif intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise, le mécanisme de l'Union en matière de protection civile, ainsi que la décision sur les menaces transfrontalières graves pour la santé, qui en vise la gestion<sup>150</sup>.

En matière sanitaire d'abord, au titre de ses compétences d'appui, l'Union a employé le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC). Ce centre est en réalité une agence de l'Union qui vise à renforcer les ressources de l'UE en vue de faire face aux maladies infectieuses, chargée d'identifier et d'estimer les menaces que constituent de telles maladies pour la santé humaine<sup>151</sup>. Ses fonctions principales couvrent un large spectre d'activités, telles que la surveillance des situations épidémiologiques, le recensement et l'analyse des données provenant des Etats membres, l'élaboration des réponses sanitaires, la microbiologie, les communications au public en matière sanitaire ou encore la formation en matière de santé publique ainsi que la fourniture d'avis scientifiques aux Etats membres et institutions de l'UE<sup>152</sup>. Basé initialement sur la décision 2119/98/CE<sup>153</sup>, il a instauré un réseau de surveillance épidémiologique et de contrôle des maladies dans l'UE. Réformé à la suite de l'épidémie de SRAS de 2003<sup>154</sup> ainsi qu'une nouvelle fois en 2013, il repose donc désormais sur la décision 1082/2013/UE

---

février 2021 ; BARBIER-GAUCHARD / DAI / MAINGUY / SAADAoui / SIDIROPOULOS / TERRAZ / TRABELSI, p. 2.

<sup>149</sup> DUMONT, p. 3.

<sup>150</sup> BROSSET, p. 404

<sup>151</sup> LAFARGE / NEFRAMI / MANGENOT, p. 811.

<sup>152</sup> Plus d'informations à ce sujet sont disponibles directement sur les sites officiels de l'ECDC et de l'Union, disponibles sous : <https://www.ecdc.europa.eu/en/about-ecdc> ; [https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/ecdc\\_fr](https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/ecdc_fr) (consulté pour la dernière fois le 18 février 2021).

<sup>153</sup> Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Décision (CE) n° 2119/98 instaurant un réseau de surveillance épidémiologique et de contrôle des maladies transmissibles dans la communauté du 24 septembre 1998, disponible sous : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A31998D2119>, consulté pour la dernière fois le 16 février 2021.

<sup>154</sup> Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Règlement (CE) n° 851/2004 du Parlement européen et du Conseil instituant un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies du 21 avril 2004, disponible sous : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32004R0851>, consulté pour la dernière fois le 16 février 2021.

relative aux menaces transfrontalières graves sur la santé<sup>155</sup>. Dans le cadre du COVID-19, la transmission et le relais des données épidémiologiques par le Centre ont été particulièrement importants<sup>156</sup>. Cependant, sa dépendance vis-à-vis gouvernements nationaux dans la collecte des données en cause induit certaines faiblesses ; le Centre a par exemple surestimé les systèmes sanitaires nationaux et leurs capacités à l'aube de la pandémie, car se basant sur les chiffres fournis par les gouvernements eux-mêmes, dont l'objectivité a parfois fait défaut<sup>157</sup>. Cette relative dépendance est également corrélée avec ses moyens plutôt limités ; il ne fonctionne qu'avec un budget de quelque 60 millions d'euros, tandis que, à titre d'exemple, le *Center for Disease Control and Prevention* (CDC) aux Etats-Unis dispose d'environ 8 milliards de dollars (soit 6,7 milliards d'euros environ)<sup>158</sup>.

Ensuite, le « *EU integrated political crisis response mechanism* » (IPCR) a également joué un rôle conséquent dans la gestion de la pandémie. Activé par la présidence croate du Conseil à l'occasion de l'urgence sanitaire, cet instrument est destiné à coordonner les réponses nationales aux crises, en l'espèce celle du COVID-19<sup>159</sup>. Aujourd'hui fondé sur la décision 2018/1993<sup>160</sup>, le IPCR est un dispositif permettant de mettre en place une coordination au plus haut niveau en cas de crises ; il associe en effet notamment la Présidence, la Commission, le Service européen de l'action extérieure (SEAE), les agences compétentes, des organisations internationales concernées ainsi que divers experts des Etats membres<sup>161</sup>. Il fournit également des outils permettant l'échange d'information, surtout politique, et permet effectivement de faciliter la collaboration à ce niveau<sup>162</sup>. Il existe trois modes d'activation du mécanisme calqués sur l'échelle de l'urgence de la situation ; le troisième mode, « activation totale », engagé à l'occasion de la pandémie, a permis le maintien d'une liaison constante entre les acteurs susmentionnés, notamment par le biais de réunions de crise organisées régulièrement<sup>163</sup>.

Finalement, on peut relever l'emploi du mécanisme de protection civile de l'Union, qui instaure le Centre de coordination de la réaction d'urgence de l'Union (ERCC)<sup>164</sup>. Ce dernier a notamment permis le rapatriement de moult ressortissants de l'Union à

---

<sup>155</sup> Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Décision n° 1082/2013/UE du Parlement européen et du Conseil relative aux menaces transfrontalières graves sur la santé et abrogeant la décision n° 2119/98/CE du 22 octobre 2013, disponible sous : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX%3A32013D1082>, consulté pour la dernière fois le 16 février 2021.

<sup>156</sup> BREHON, p. 2 s. ; CORON / SAUVIAT, p. 20.

<sup>157</sup> CORON / SAUVIAT, p. 20.

<sup>158</sup> *Ibidem*.

<sup>159</sup> BREHON, p. 3 ; GONIEWICZ / KHORRAM-MANESH / HERTELENDY / GONIEWICZ M. / NAYLOR / BURKLE, p. 4.

<sup>160</sup> Conseil de l'Union européenne, Décision d'exécution n° 2018 / 1993 du Conseil concernant le dispositif intégré de l'Union européenne pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise du 11 décembre 2018, disponible sous : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32018D1993>, consulté pour la dernière fois le 16 février 2021.

<sup>161</sup> BLANC, p. 3.

<sup>162</sup> LAFARGE / NEFRAMI / MANGENOT, p. 805.

<sup>163</sup> *Ibidem*.

<sup>164</sup> Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Décision n° 1313/2013 du Parlement européen et du Conseil relative au mécanisme de protection civile de l'Union du 17 décembre 2013, disponible sous : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:32013D1313>, consulté pour la dernière fois le 16 février 2020 ; cf. ég. : [https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc\\_fr](https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_fr) ; BREHON, p. 3.

destination de leurs Etats membres<sup>165</sup>. Il a également offert une aide matérielle à divers Etats membres en fournissant du matériel médical face au manque de disponibilité rencontré ; plus de deux tiers des actions du Centre en réaction à la pandémie de COVID-19 ont visé la distribution de tel matériel<sup>166</sup>. Il a en outre été renforcé en 2019 par l'introduction de l'élément *RescEU*, qui vise à améliorer la protection des citoyens contre les catastrophes et la gestion des risques émergents<sup>167</sup>.

Enfin, l'Union a également entrepris certaines démarches dans le cadre de ses compétences exclusives ; à titre d'illustration, la Commission a annoncé la permission d'une importante flexibilité dans le domaine des aides d'Etat, encadrant l'allocation de telles aides par les Etats en vue de faire face aux conséquences économiques de la crise sanitaire<sup>168</sup>. Ce sont en effet les art. 107 à 109 TFUE qui contiennent des dispositions à ce sujet et posent le principe d'interdiction des aides d'Etat, sauf exceptions<sup>169</sup>. L'on peut également relever que, dans certains domaines et au vu de certaines de ses compétences additionnelles, l'Union est venue ajouter son action à celle des Etats membres, de manière relativement indépendante<sup>170</sup>. Ce fut par exemple le cas en matière de recherche, dans le cadre du programme Horizon 2020, où des sommes conséquentes ont été allouées par l'Union en vue de favoriser l'élaboration d'un vaccin, notamment<sup>171</sup>.

## **2. Au niveau économique en particulier : quelques mots sur le plan de relance et la mutualisation de la dette**

Dès les prémisses de la crise et la compréhension de son impact sur l'économie du Vieux Continent, il a été clair qu'une réponse majeure de l'Union se jouerait au niveau des ressources financières, et cela fut le cas. Cette réponse vise à appréhender la récession significative dans laquelle la crise sanitaire du COVID-19 a précipité l'économie et les économies de l'Union. En effet, alors qu'un accord était prévu en février concernant le Cadre financier pluriannuel (CFP) après quelque deux ans de négociations, suite à l'urgence économique née de l'urgence sanitaire, la Commission a fait une proposition concernant le Cadre financier pluriannuel (CFP), en l'assortissant d'un plan de relance à hauteur de 750 milliards d'euros<sup>172</sup>.

---

<sup>165</sup> BLANC, p. 3.

<sup>166</sup> [https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc\\_fr](https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_fr).

<sup>167</sup> PURNHAGEN / DE RUIJTER / FLEAR / HERVEY / HERWIG, p. 299 ; plus d'informations sont fournies sur le site internet y relatif, disponible sous : [https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/resceu\\_fr](https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/resceu_fr) (consulté pour la dernière fois le 10 février 2021).

<sup>168</sup> Commission européenne, Communication de la Commission concernant l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'Etat visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 du 20 mars 2020, disponible sous : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AJOC\\_2020\\_091\\_I\\_0001](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2020_091_I_0001), consulté pour la dernière fois le 16 février 2021 ; BLANC, p. 5 ; BROSSET, p. 404.

<sup>169</sup> L'art. 107 TFUE prévoit en effet que « *sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* » ; pour plus d'informations à ce sujet cf. HAAG § 16 n° 1 ss.

<sup>170</sup> BLANC, p. 6.

<sup>171</sup> BLANC, p. 6.

<sup>172</sup> LAFARGE / NEFRAMI / MANGENOT, p. 806.

Prenant certes racine dans une impulsion politique certaine, cette réponse européenne ambitieuse a également été permise par des bases légales et institutionnelles qui se sont progressivement émancipées de leur nature intergouvernementale, laissant la place à plus d'autonomie au niveau supranational, ce qu'il convient donc d'examiner brièvement. En effet, ainsi qu'on a pu l'évoquer, l'Union s'est graduellement libérée de son carcan intergouvernemental originel, et ce notamment en matière de ressources (*supra* B/III), ce qui a en partie permis l'émergence d'une partie conséquente de la réponse européenne à la crise de COVID-19.

A l'origine, les Communautés européennes étaient financées par des contributions des Etats membres de manière proportionnelle à leurs ressources, mais elles se distinguèrent rapidement des autres organisations internationales en termes de financement<sup>173</sup>. Marquant une rupture avec le système de financement traditionnel fondé sur des contributions budgétaires annuelles des Etats membres, la première décision « *ressources propres* » fut adoptée en 1970, assurant aux Communautés des moyens de financement propres et indépendants des Etats membres, provenant principalement du tarif douanier commun, des prélèvements sur les produits agricoles importés ainsi que d'un pourcentage issu de la TVA<sup>174</sup>. Actuellement, les ressources du budget peuvent être synthétisées comme suit : on distingue les ressources propres « *traditionnelles* », fondées sur les droits de douane, perçues par les Etats membres pour le compte de l'Union ; viennent ensuite les ressources TVA ; il s'agit d'un prélèvement sur les recettes fiscales des Etats membres calculé par l'application d'un taux unique à une assiette TVA déterminée selon des règles uniformes<sup>175</sup>. Enfin, l'on recense également les ressources PNB ; le montant est alors obtenu en appliquant un taux à une assiette égale à la somme des PNB des Etats membres<sup>176</sup>. Il dépend et est fonction de la part de chaque Etat membre dans le PNB européen, et constitue désormais la principale source de financement<sup>177</sup>. Les décisions concernant les ressources propres sont adoptées à l'unanimité par le Conseil, après une consultation du Parlement européen ; pour le reste, elles n'entrent en vigueur qu'après leur approbation par les Etats membres et conformément à leurs dispositions constitutionnelles respectives, selon l'art. 311 TFUE.

C'est donc, en 2020, la 8<sup>ème</sup> décision ressources propres qui est prise par le Conseil à l'unanimité sur la base de l'art. 311 TFUE, à l'occasion du CFP 2021-2027, et c'est précisément sur cette décision que se fonde le plan de relance européen proposé en vue de faire face à la récession économique majeure née de la crise sanitaire actuelle<sup>178</sup>. Fondé sur l'art. 312 TFUE, le CFP vise à planifier et contrôler l'évolution des dépenses de l'UE ; il permet de faire des choix politiques au niveau budgétaire<sup>179</sup>. Le traité de Lisbonne consacre en effet ce « *cadre financier pluriannuel* » fixé par un règlement adopté par le Conseil après son approbation par le Parlement européen, qui se prononce

---

<sup>173</sup> LESCOT, p. 259 s ; plus d'informations sur ce sujet sont disponibles sur le site internet de l'UE y relatif, disponible sous : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A134011> (consulté pour la dernière fois le 16 février 2021).

<sup>174</sup> Une nouvelle source provenant du PNB des Etats fut ajoutée en 1988 ; cf. ég. : CHARLÉTY, p. 55.

<sup>175</sup> LESCOT, p. 260.

<sup>176</sup> *Ibidem*.

<sup>177</sup> *Ibidem*.

<sup>178</sup> Cf. CHARLÉTY, p. 55.

<sup>179</sup> LESCOT, p. 258.



à la majorité des membres qui le composent<sup>180</sup>. Le lieu où se dessine effectivement l'accord politique en la matière demeure le Conseil européen ; le Parlement n'a pas de réel pouvoir de codécision dans ce contexte, mais bien plus un simple droit de veto<sup>181</sup>. Le CFP peut être appréhendé comme un instrument efficace, en ce qu'il évite que l'Union se perde chaque année dans des négociations houleuses, qui paralyseraient son fonctionnement, et en garantissant une maîtrise de la dépense européenne tant dans son montant total que dans sa répartition par domaine<sup>182</sup>. Sur une période de 7 ans, le CFP s'apparente à un accord interinstitutionnel plafonnant les dépenses pour les domaines d'activité de l'Union et constitue ainsi l'élément de référence dans le but d'établir ensuite plus précisément les budgets annuels ; il lie à ce titre tant la Commission, le Conseil, que le Parlement européen<sup>183</sup>. Ce cadre est très important étant donné que le budget de l'Union est fait de dépenses qui sont gagées sur des ressources qui demeurent arrêtées par les Etats membres ; le Conseil de l'Union doit donc se prononcer à l'unanimité pour son adoption<sup>184</sup>.

Ainsi, fondé sur le CFP 2021-2027, le plan de relance européen habilite la Commission à emprunter massivement sur les marchés, en l'espèce jusqu'à 750 milliards d'euros<sup>185</sup>. La finalité principale d'un tel plan est que les fonds en cause soient, moyennant le respect de mécanismes relativement complexes car techniques et certaines cautions, redistribués aux Etats membres particulièrement touchés par la crise sanitaire, tels que l'Italie, la France ou l'Espagne<sup>186</sup>. *In fine*, les fonds seront alloués en fonction d'une clef de répartition arrêtée par la Commission, dépendante d'éléments structurels de l'économie des Etats membres ainsi que de l'ampleur de la récession induite par la crise sanitaire ; l'on estime que la France devrait obtenir quelque 40 milliards d'euros, l'Espagne 60, et l'Italie près de 70 milliards<sup>187</sup>.

Cet instrument d'urgence, couramment nommé « *Next Generation EU* », vise ainsi à renforcer la capacité financière du budget de l'UE grâce aux fonds levés sur les marchés financiers ; après d'âpres négociations, notamment avec les Etats dits « *frugaux* », un tel accord est finalement venu à chef et constitue à n'en pas douter une étape cruciale dans l'intégration européenne par le biais de la mutualisation de la dette des Etats, étape qui eût été vraisemblablement impossible sans la survenance d'une telle crise<sup>188</sup>. De manière intéressante, on peut également noter qu'il n'est pas certain que le budget eût été accepté si le Royaume-Uni avait encore fait partie de l'Union<sup>189</sup>. Quoiqu'il en soit, il convient de saluer cette étape majeure visant à favoriser une sortie de crise rapide, mais qui

---

<sup>180</sup> Art. 312 TFUE.

<sup>181</sup> LESCOT, p. 258.

<sup>182</sup> *Idem*, p. 257.

<sup>183</sup> CHARLÉTY, p. 54 s.

<sup>184</sup> *Idem*, p. 55.

<sup>185</sup> Conseil de l'Union européenne, Décision du Conseil n° 2014/335 relative au système des ressources propres de l'Union européenne du 26 mai 2014, disponible sous : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32014D0335>, consulté pour la dernière fois le 16 février 2021.

<sup>186</sup> LAFARGE / NEFRAMI / MANGENOT, p. 806 ; par exemple, environ un tiers de ces fonds doit être consacré à des dépenses favorisant la transition climatique, en accord avec le Pacte vert lancé par la Commission ; plus d'informations à ce sujet sont disponibles sous : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/> (consulté pour la dernière fois le 14 mars 2021).

<sup>187</sup> LAFARGE / NEFRAMI / MANGENOT, p. 807.

<sup>188</sup> *Idem*, p. 806.

<sup>189</sup> BEAUNES, p. 10.

semble également constituer un pas indispensable vers une « *Union toujours plus étroite* », pour le moins plus intégrée et solidaire<sup>190</sup>.

## E. Bilan intermédiaire et critiques

### I. Une réponse centralisée défailante ou impossible

De manière générale, alors que la pandémie et la crise sanitaire sans précédent qui en a découlé ont mis en évidence les disparités significatives existant entre les politiques, les capacités et les systèmes de santé des Etats membres, force est de constater que les institutions européennes ne sont pas réellement parvenues à mettre un cadre d'action complet à la disposition de ces derniers en vue d'assurer une réponse européenne cohérente, tirant parti des disparités nationales au niveau des ressources et capacités multiples dont ils disposent, ce au moins dans les premiers temps qui ont suivi le développement de la pandémie en Europe : la réaction européenne laisse donc une certaine « *impression de malaise* »<sup>191</sup>.

Globalement, la crise a confirmé la compétence pour le moins succincte de l'Union en matière de santé, et a mis en évidence la prédominance des nationalismes sur les tentatives de coordination au niveau supranational, principalement dans le domaine du marché intérieur, mais la même critique semble pouvoir être faite quant à l'action d'agences européennes spécialisées telles que le ECDC, dont la dépendance vis-à-vis gouvernements nationaux paraît endiguer une réelle coordination supranationale (*supra* D/II)<sup>192</sup>. Aussi et en particulier, les recommandations de la Commission concernant la fermeture et l'ouverture des frontières sont souvent restées lettre morte auprès des gouvernements nationaux (*supra* D/I). Finalement, on peut souligner que certains procédés qui font habituellement le succès de l'Union en assurant une certaine harmonie entre Etats membres tels que les interventions de la Cour de Justice, ou encore des mécanismes permettant habituellement une certaine flexibilité et coordination au niveau supranational (*supra* B/II et B/III), sont *de facto* inappropriés pour faire face aux situations urgentes telles que la pandémie, qui requièrent une réactivité qu'ils peuvent difficilement présenter<sup>193</sup>. Pour ces diverses raisons, le bilan de la réponse européenne semble passablement mitigé.

Toutefois, certaines actions entreprises par l'UE sont à saluer ; notamment, le fait qu'elle ait promptement assoupli diverses règles budgétaires, par exemple en matière d'aides d'Etat, ou le fait d'avoir arrêté un soutien financier et renforcé plusieurs mécanismes communs (*supra* D/II) ; de même, il convient de reconnaître que, certes sans présenter la rapidité attendue, la réaction de l'Union européenne a néanmoins été polymorphe et

---

<sup>190</sup> Il faut toutefois relever que divers doutes subsistent quant à leur opportunité et mise en œuvre, notamment relayés par : BARBIER-GAUCHARD / DAI / MAINGUY / SAADAOUI / SIDIROPOULOS / TERRAZ / TRABELSI, p. 21 ss.

<sup>191</sup> Tels sont les mots de BREHON ; BREHON, p. 4 ; cf. ég. BARBIER-GAUCHARD / DAI / MAINGUY / SAADAOUI / SIDIROPOULOS / TERRAZ / TRABELSI, p. 1 ; Garel, p. 17.

<sup>192</sup> Sur la question des compétences sanitaires européennes à l'issue de la pandémie en particulier : LAFARGE / NEFRAMI / MANGENOT, p. 809.

<sup>193</sup> CORON / SAUVIAT, p. 95 ; cf. ég. DELLEDONE / MARTINICO, p. 16 s.

prompte, à l'image de la rapide activation du IPCR, par exemple<sup>194</sup>. Enfin, le plan de relance proposé par la Commission semble marquer une étape d'intégration fondamentale dans l'histoire européenne, et cette réponse supranationale audacieuse paraît bienvenue. A nouveau, le caractère mitigé du bilan de l'action européenne doit également être nuancé en raison du fait que les diverses actions recensées ont chronologiquement pris place peu après le début de la pandémie et les dynamiques à l'œuvre ont évolué depuis ; bien qu'il soit trop tôt pour en dégager les tendances, il semblerait que l'Union, après une première vague de réactions nationalistes et disparates, ait réussi à apporter des solutions supranationales permettant une meilleure coordination<sup>195</sup>.

Ces considérations amènent à s'interroger sur le fait de savoir si certaines défaillances ainsi constatées n'ont pas leur origine dans les traits intergouvernementaux de l'Union, entravant parfois un processus décisionnel harmonieux, coordonné et rapide.

D'un côté, l'on peut se demander si une approche davantage centralisée face à la crise, entreprise au niveau supranational et ayant par définition pour vocation de s'appliquer à toutes les collectivités nationales, eût réellement été plus bénéfique au vu des situations sanitaires parfois très diverses que connaissaient les Etats membres<sup>196</sup>. Les institutions européennes seraient en effet parfois mal placées pour mettre en place une stratégie face à une telle catastrophe mondiale<sup>197</sup>.

De l'autre cependant, et de manière générale, divers éléments susmentionnés semblent mener à la conclusion qu'une approche centralisée, s'éloignant du modèle intergouvernemental qui a prévalu dans les premiers temps de la pandémie, est nécessaire pour appréhender une telle crise sanitaire, par définition transfrontalière ; les moyens mis en œuvre au niveau supranational paraissent insuffisants pour formuler une réponse adéquate à cette crise et les initiatives supranationales ont globalement, en tous cas dans les premiers temps qui ont suivi l'essor du COVID-19 en Europe, paru peu audibles face à la cacophonie des Etats et la place qui leur a été laissée<sup>198</sup>. De surcroît, au-delà de l'élaboration d'une réponse immédiate à la crise, les institutions européennes paraissent avoir un rôle encore plus important à jouer dans la mise en œuvre d'une réponse de plus longue haleine, par le biais de la mise en œuvre de politiques nationales coordonnées face aux systèmes disparates des Etats membres en matière de santé (*supra* C/III)<sup>199</sup>.

Cependant, il paraît envisageable de soutenir que la responsabilité concernant le bilan mitigé que l'on peut ainsi dresser de la réponse européenne à la crise de COVID-19 n'est pas intégralement imputable à l'Union, mais que ce bilan serait dû aux

---

<sup>194</sup> BROSSET, p. 403; cf. ég. *supra* D/II.

<sup>195</sup> De cet avis : BROOKS / GEYER, p. 1061 ; en outre, l'action entreprise en cas de crise et sa réponse sont souvent fondamentalement redéfinies au cours de ladite crise : AMBROSETTI / DE NEUILLY, p. 13.

<sup>196</sup> A titre d'illustration, on peut mentionner le fait que le Portugal, touché plus tard par la pandémie que nombre de ses voisins européens, n'a rouvert ses frontières que début juillet 2020, alors même que la majeure partie des Etats membres l'avaient déjà fait ; BARBIER-GAUCHARD / DAI / MAINGUY / SAADAOUÏ / SIDIROPOULOS / TERRAZ / TRABELSI, p. 2 s.

<sup>197</sup> BARBIER-GAUCHARD / DAI / MAINGUY / SAADAOUÏ / SIDIROPOULOS / TERRAZ / TRABELSI, p. 3.

<sup>198</sup> BARBIER-GAUCHARD / DAI / MAINGUY / SAADAOUÏ / SIDIROPOULOS / TERRAZ / TRABELSI, p. 1 ; D'un autre avis : PURNHAGEN / DE RUIJTER / FLEAR / HERVEY / HERWIG, qui soutiennent que c'est l'absence de volonté politique, et non les limites légales à l'action supranationale, qui est à l'origine de son insuffisance ; PURNHAGEN / DE RUIJTER / FLEAR / HERVEY / HERWIG, p. 305 s.

<sup>199</sup> BARBIER-GAUCHARD / DAI / MAINGUY / SAADAOUÏ / SIDIROPOULOS / TERRAZ / TRABELSI, p. 3.

compétences limitées octroyées à l'UE en vertu du principe d'attribution, cher à la construction européenne et ancré dans son cadre constitutionnel, ce malgré la nécessité manifeste d'une coordination accrue dans la gestion de la crise<sup>200</sup>. L'efficacité de l'action de l'Union est en effet relativement corrélée à ses compétences : elle a ainsi été relativement efficace au niveau économique, relativement inefficace en revanche dans la coordination des restrictions concernant les frontières, et finalement, largement absente du cœur de la crise, soit du domaine sanitaire<sup>201</sup>. Dans les faits, il semblerait même que l'Union ait tiré profit des bases légales étroites à sa disposition pour répondre à la pandémie de façon relativement avantageuse<sup>202</sup>.

Dans le contexte d'un bilan critique, il faut également noter que les attentes des citoyennes et citoyens sont souvent en décalage avec la marge de manœuvre concrète de l'Union, notamment en raison du fait qu'elle n'a qu'une compétence d'appui dans le domaine sanitaire<sup>203</sup>. La réponse européenne peut donc décevoir et doit d'être critiquée, mais ces critiques s'insèrent parfois dans une relative méconnaissance des questions européennes de la part des citoyennes et citoyens européens<sup>204</sup>. Il faut également relever que ladite critique est volontiers employée par les Etats comme paravent de leurs défaillances nationales<sup>205</sup>. Un autre élément intéressant mis en lumière durant la crise est la nature des doléances souvent formulées à l'égard de l'Union : elle n'est pas réellement blâmée pour son immixtion dans les compétences nationales, mais bien plus pour une action jugée insuffisante face aux défis communs, hier dans le domaine migratoire, aujourd'hui dans le domaine sanitaire<sup>206</sup>.

S'agirait-il donc non pas d'une réponse déficiente, mais plutôt impraticable en raison du cadre institutionnel trop généreux quant à la marge de manœuvre dont disposent les Etats membres, c'est-à-dire trop restreinte par les contraintes intergouvernementales, et ce particulièrement en cas de crise telle que celle de COVID-19 ? A la lumière de ce qui précède, la question semble pour le moins légitimement se poser.

Bien que certains soutiennent que l'UE eût pu faire un usage plus étendu des bases légales existantes en matière de santé et que les défaillances constatées dans les premiers temps de la gestion de la crise de COVID-19 seraient dues à un défaut de volonté politique et non pas de faisabilité juridique<sup>207</sup>, il semble que les limites concrètes que connaît l'action de l'Union, précisément en cas de crise, semblent être véritablement au cœur de la critique qu'il convient de formuler à l'endroit de la réponse européenne à la pandémie. Bien que l'Union interprète déjà largement ses compétences en général<sup>208</sup>, ce seraient bien les contraintes pratiques posées à son action en cas d'urgence, prenant principalement source dans les traits intergouvernementaux qui la caractérisent en partie, qui auraient induit l'insuffisance de l'action supranationale et permis l'essor de l'égoïsme national. La problématique de l'égoïsme national, manifestement cruciale, semble

---

<sup>200</sup> Cf. *supra* B/I et B/II.

<sup>201</sup> BEAUNES, p. 9. ; BROOKS / GEYER, p. 1057.

<sup>202</sup> LAFARGE / NEFRAMI / MANGENOT, p. 811.

<sup>203</sup> ARNOUX, p. 61 ; BREHON, p. 4.

<sup>204</sup> BREHON, p. 4.

<sup>205</sup> Ce mécanisme est d'ailleurs loin d'être nouveau ; SCHMIDT, p. 523.

<sup>206</sup> BEAUNES, p. 9, KASTLER, p. 12.

<sup>207</sup> BROOKS / GEYER, p. 1060.

<sup>208</sup> BREHON, p. 8.

inexorablement mener à l'analyse d'un trait primordial inverse de l'ordre institutionnel européen : la solidarité européenne.

## II. La solidarité, fondement de l'ordre institutionnel européen mis à l'épreuve

Comme dans le cas de la crise migratoire de 2015, mais aussi d'autres crises qui ont secoué l'Union, telle la crise de la dette souveraine (*supra* C/I et C/II), il semble une nouvelle fois qu'une grande partie des commentaires relatifs à la gestion de la crise sanitaire par l'UE gravite autour de la solidarité entre Etats membres, ou plutôt de sa patente absence. Ce trait essentiel de l'intégration européenne semble effectivement malmené à chaque crise<sup>209</sup>.

Ce concept est toutefois difficile à définir en droit européen ; un esprit, un objectif, un principe, le fondement d'obligations juridiques : il faut constater qu'il est relativement indéterminé, malgré sa place prépondérante dans le jargon européen<sup>210</sup>. Employée à deux reprises dans la déclaration Schuman de mai 1950, la notion de solidarité a toujours été présente dans la construction européenne, figurant systématiquement dans les préambules des traités, dont de l'actuel TUE. Ce dernier assène ainsi que les Etats membres sont « *désireux d'approfondir la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leur histoire, culture et de leurs traditions* ». Les traités ne se prononcent en réalité pas clairement sur ce point : s'ils traitent de la solidarité sous plusieurs formes, ils ne la définissent jamais<sup>211</sup>. Pour l'instant, la Cour de justice n'a pas non plus permis de trancher cette question, et ne lui a pas conféré la valeur d'un principe juridique ; elle a toutefois jugé « *qu'un manquement aux devoirs de solidarité acceptés par les Etats membres du fait de leur adhésion à la Communauté affecte jusqu'aux bases essentielles de l'ordre juridique communautaire* »<sup>212</sup>.

Ce caractère consubstantiel à l'Union est également reflété dans les traités, au sein desquels il figure moult fois ; l'art. 2 TUE en fait une valeur de l'Union, et l'on ne compte pas moins de trois occurrences du terme à l'art. 3 TUE. De même, la solidarité paraît et transparait constamment dans les dispositions consacrées à la PESC, la solidarité de l'action de l'UE sur la scène internationale étant notamment ancrée à l'art. 21 TFUE. D'autres dispositions du TFUE s'appuient également sur la solidarité et la mettent en avant, comme dans le domaine de l'énergie aux art. 122 et 194 TFUE. L'art. 222 TFUE instaure même une clause de solidarité prévoyant que l'Union et ses Etats membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un Etat membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine... La solidarité trouve même sa place dans le préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>213</sup>.

---

<sup>209</sup> Cf. en particulier *supra* C/II.

<sup>210</sup> CHARLETY et al., p. 322.

<sup>211</sup> *Ibidem*.

<sup>212</sup> CJCE, arrêt du 8 février 1973, *Commission des communautés européennes contre République italienne – Prime à l'arrachage d'arbres fruitiers*, aff. 30/72, ECLI:EU:C:1973:16, pt. 25.

<sup>213</sup> En effet, la Charte précise en son préambule que : « *Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité (...)* ».

Cette omniprésence dans les fondements juridiques de l'Union, et en particulier dans les dispositions concernant la PESC, traduit un fait essentiel : seule une Union littéralement unie peut jouer un rôle au niveau international et prétendre à la gestion de crises mondiales telles que la pandémie de COVID-19<sup>214</sup>. Toutefois, malgré ce caractère proprement indispensable, la portée du principe de solidarité semble faible en pratique, et la réponse européenne à la crise de COVID-19 paraît être un triste emblème de cette fragilité<sup>215</sup>.

Plusieurs événements survenus dans les premières semaines de la crise qui frappait les divers Etats membres ont paru ébranler l'objectif d'une union « *sans cesse plus étroite* », que l'on pense à l'appel à l'aide italien longtemps resté sans réponse auprès des autres Etats membres ou à la réaction unifiée tardive au niveau supranational<sup>216</sup>. Ces critiques relatives au manque de solidarité entre Etats membres ont d'ailleurs également causé des dégâts d'image significatifs pour l'Union<sup>217</sup>. Plus généralement, la crise et son appréhension semblent avoir mis en évidence de nombreux blocages et conflits larvés existants entre Etats membres, par exemple les dissidences polonaises et hongroises quant à l'adoption du nouveau budget en raison de sa conditionnalité au respect de l'Etat de droit, qui ne sont pas sans rappeler les résistances relatives à la mise en œuvre de certains instruments élaborés afin de faire face à la crise migratoire tels qu'explicités plus haut, en particulier les décisions de relocalisation<sup>218</sup>.

Parallèlement, la crise a vu diverses tentatives visant à donner corps à ce principe, par exemple par le biais de l'utilisation du mécanisme de protection civile ou de la mutualisation de la dette<sup>219</sup>. Dans le contexte de la solidarité européenne, il faut ainsi une nouvelle fois saluer comme une réponse majeure, si ce n'est la réponse principale apportée par l'UE afin de faire face aux conséquences économiques de la crise du COVID-19, l'accord budgétaire inédit acté par les institutions en juillet dernier<sup>220</sup>. Ce saut d'intégration entrepris par le biais d'un endettement commun est une étape majeure dans le projet européen, peut-être même l'étape d'intégration la plus importante depuis l'euro<sup>221</sup>. Les jalons juridiques d'un tel endettement ont pu trouver une vigueur politique et être posés grâce au couple franco-allemand, intimement associé à la Commission, dont les ambitions réunies ont permis une telle avancée<sup>222</sup>. Cette étape incarne donc un élan de solidarité porté par les Etats membres et l'Union, trait fédérateur<sup>223</sup>. En effet, la mutualisation de la dette ainsi actée induit une interdépendance concrète des Etats membres qui implique une responsabilité commune au niveau politique et permet une attitude bien plus coopérative et solidaire des Etats<sup>224</sup>. Elle représente donc un événement à caractère résolument fédéral et sort largement de la logique intergouvernementale.

---

<sup>214</sup> CHARLETY, p. 322.

<sup>215</sup> L'utilisation de la notion de « principe » dans ce chapitre est ainsi à considérer, au vu de ce qui précède, comme un abus de langage.

<sup>216</sup> BEAUCILLON, p. 388 ; BEAUCHESNE, p. 74.

<sup>217</sup> BREHON, p. 5.

<sup>218</sup> Cf. *supra* C/II et *infra* D/II.

<sup>219</sup> Cf. *supra* D/II.

<sup>220</sup> BEAUNES, p. 9.

<sup>221</sup> *Ibidem*.

<sup>222</sup> *Ibidem*.

<sup>223</sup> LAFARGE / NEFRAMI / MANGENOT, p. 807.

<sup>224</sup> SARTHOU-LAJUS, p. 5 ; à nouveau quant aux arguments en défaveur d'une telle mutualisation au niveau européen : BARBIER-GAUCHARD / DAI / MAINGUY / SAADAOUÏ / SIDIROPOULOS / TERRAZ /

En effet, une composante essentielle de la solidarité, quelle que soit son acception au niveau juridique, est de nature économique. D'une part, il est difficile de mener à bien des politiques centralisées axées sur le principe de solidarité entre les Etats membres, que ce soit dans le domaine sanitaire ou d'autres domaines, sans les fonds nécessaires à cette fin ; d'autre part, le déficit budgétaire dont souffrent divers Etats depuis de nombreuses années, principalement les Etats « *du sud* », s'accompagne d'un déficit de légitimité et d'une inégalité entre les Etats membres dangereuse pour le projet européen<sup>225</sup>.

La question de la solidarité soulève donc dans tous les cas la question du budget de l'Union<sup>226</sup>. Afin qu'elle puisse d'ailleurs participer au remboursement de l'emprunt prévu dans le cadre de l'instrument de relance, se pose la question du développement ultérieur des ressources propres de l'Union, ce qui la distinguera encore davantage d'une organisation internationale intergouvernementale « *classique* » ; l'une des ressources propres sera par exemple constituée par l'introduction d'une taxe sur les plastiques à usage unique dans le cadre du Pacte vert, mais ce type de ressources devrait prospérer à l'avenir<sup>227</sup>.

Partant, la question du manque de solidarité lors des premiers temps de la crise semble poser la question du cadre institutionnel général qui a permis un tel manque ; un élément du bilan qu'on peut actuellement tirer de la gestion de la pandémie par l'UE paraît ainsi être le manque de moyens légaux et financiers à l'échelle européenne en vue de mettre réellement la solidarité en œuvre, notamment par la trop grande marge de manœuvre laissée aux Etats en cas de crise. En effet, il faudrait repenser le cadre légal et institutionnel de manière à aboutir à une réponse davantage coordonnée et non pas tributaire des rapports de force entre Etats ou des inégalités matérielles significatives qu'ils connaissent ; un renforcement de la portée juridique de la solidarité, dont le plan de relance constitue peut-être l'une des prémisses, paraît indispensable, solidarité qui ne semble pas pouvoir s'exercer dans la disparité nationale mais seulement dans la coordination supranationale<sup>228</sup>.

---

TRABELSI, p. 21 ss : notamment, elle ne permettrait pas de résoudre la problématique des disparités structurelles entre les systèmes des Etats membres.

<sup>225</sup> SARTHOU-LAJUS, p. 4 s; cf. *ég. supra* C/I.

<sup>226</sup> Ce dernier atteint environ 1% du revenu national brut de l'Union mais se poserait donc la question de son augmentation ; cf. *ég.* CHARLETY, p. 323

<sup>227</sup> LAFARGE / NEFRAMI / MANGENOT, p. 809.

<sup>228</sup> Cf. *ég.* sur la question de la solidarité au niveau européen dans le contexte de la pandémie : PIRKER, p. 585.

### III. Une nouvelle Commission qui manque d'autorité

La critique dirigée contre l'Union se dirige principalement contre le « *visage européen* », la Commission européenne, incarnée par Ursula von der Leyen, qui a dû faire face à une entrée en matière pour le moins brutale, la crise sanitaire, tout juste quelques mois après son entrée en fonctions ; trop faible, insuffisamment rapide, puis brusque et désordonnée : la réponse de la Commission face à la pandémie a fait l'objet de vives critiques<sup>229</sup>. En effet, après un certain temps de latence, une espèce de « *flottement* », les annonces de la Commission sont venues se multiplier dès la mi-mars, créant une impression de brouillon panique<sup>230</sup>.

Ce n'est pas la première fois que la Commission se trouve fortement fragilisée par une crise et en conséquence d'une gestion de cette dernière jugée défailante ; à la suite de la crise sanitaire de l'encéphalopathie spongiforme bovine, elle a été accusée de s'être montrée trop interventionniste, d'avoir favorisé les intérêts mercantiles et de n'avoir pas maintenu suffisamment longtemps les interdictions d'exportation de bovins en provenance du Royaume-Uni ; à l'occasion de la crise financière, la Commission a de nouveau été fortement critiquée, mais cette fois pour sa trop grande passivité, pour s'être presque totalement dissimulée derrière la Banque centrale et les Etats membres, laissés en charge de la relance économique<sup>231</sup>.

Ainsi la Commission se trouve une nouvelle fois fustigée, non pas en raison de son dirigisme provocateur ou de son laxisme irritant, mais plutôt en raison du fait que son action est sans écho auprès de ses interlocuteurs dans les premiers temps de la crise sanitaire : la coordination moult fois évoquée dans ses communications a sonné aux oreilles de beaucoup comme une supplication plaintive exemplative de son inefficacité et de la disharmonie européenne<sup>232</sup>. L'absence de leadership d'Ursula von der Leyen dans les premiers temps de la crise, qui s'expliquerait par un manque d'expérience politique, a été largement relayée et a surtout beaucoup déçu<sup>233</sup>. En effet, ces carences pourraient s'expliquer par son manque d'ancienneté, voire par un certain « retard à l'allumage », mais cette image de passivité risque néanmoins d'accompagner la Présidente durant la suite de son mandat<sup>234</sup>.

Les peuples européens n'attendent pas des recommandations de bonnes pratiques qui leur sont déjà familières car répétées sans fin au niveau national, mais escomptent une prise de position ferme, voire un drastique rappel à l'ordre des Etats lorsque ces derniers sont emportés par des tentations individuelles, ou plutôt individualistes<sup>235</sup>. Initiatives lacunaires, discours décalé, la Commission d'Ursula von der Leyen a effectivement été

---

<sup>229</sup> PAULIC Solenn, *Un baptême du feu redoutable pour Ursula von der Leyen*, Le Temps en ligne du 7 avril 2020, disponible sous : <https://www.letemps.ch/monde/un-bapteme-feu-redoutable-ursula-von-der-leyen> (consulté pour la dernière fois le 23 février 2021) ; BEAUCHESNE, p. 73 s.

<sup>230</sup> *Infra* D/I ; PAULIC Solenn, *Un baptême du feu redoutable pour Ursula von der Leyen*, Le Temps en ligne du 7 avril 2020, disponible sous : <https://www.letemps.ch/monde/un-bapteme-feu-redoutable-ursula-von-der-leyen> (consulté pour la dernière fois le 23 février 2021).

<sup>231</sup> BREHON, p. 4 s.

<sup>232</sup> *Ibidem*.

<sup>233</sup> PAULIC Solenn, *Un baptême du feu redoutable pour Ursula von der Leyen*, Le Temps en ligne du 7 avril 2020, disponible sous : <https://www.letemps.ch/monde/un-bapteme-feu-redoutable-ursula-von-der-leyen> (consulté pour la dernière fois le 23 février 2021).

<sup>234</sup> BEAUCHESNE, p. 74.

<sup>235</sup> BREHON, p. 4 s.



relativement décevante et la crise de COVID-19 a clairement montré que les institutions européennes n'étaient pas préparées à un tel choc<sup>236</sup>. En réalité, l'une des victimes collatérales principales de la crise sanitaire semble bien être la Commission ; une fois de plus mais pour des raisons diverses, son action a paru noyée dans et confuse par l'urgence<sup>237</sup>.

Malgré tout, et peut-être à la suite de ces critiques, elle a finalement fait preuve d'audace en proposant son plan de relance ambitieux, dont elle savait qu'il engagerait des négociations musclées et houleuses à 27, ce qu'il convient de saluer<sup>238</sup>. Quoiqu'il en soit, dans l'ensemble, il semble qu'il eût fallu que la Commission hausse le ton et s'oppose davantage et publiquement aux Etats membres réfractaires à l'action communautaire dans le cadre de cette crise sans précédents<sup>239</sup>.

---

<sup>236</sup> BARBIER-GAUCHARD / DAI / MAINGUY / SAADAOUY / SIDIROPOULOS / TERRAZ / TRABELSI, p. 1 ; BREHON, p. 4 s.

<sup>237</sup> BREHON, p. 4 s.

<sup>238</sup> GRESILLON Gabriel, *Plan de relance européen : le choix fort et très politique de von der Leyen*, Les Echos en ligne du 27 mai 2020, disponible sous : <https://www.lesechos.fr/monde/europe/plan-de-relance-europeen-le-choix-fort-et-tres-politique-de-von-der-leyen-1206173> (consulté pour la dernière fois le 23 février 2021).

<sup>239</sup> WERLY Richard, *Le coronavirus et l'indispensable révolte européenne*, Le Temps en ligne du 29 mars 2020, disponible sous : <https://www.letemps.ch/opinions/coronavirus-lindispensable-revolte-europeenne> (consulté pour la dernière fois le 22 février 2021).

## F. Perspectives

### I. Une bifurcation cruciale vers des adaptations cosmétiques ou réformes en profondeur

Au vu de ce qui précède, l'on peut d'abord soutenir le fait qu'une réponse supranationale plus efficace et mieux aménagée eût été souhaitable. Aussi, dans le but d'expliquer le rôle en partie insuffisamment affirmé des institutions européennes dans leur réaction à la crise de COVID-19, l'on peut certes souligner l'absence de compétences en matière de santé et au niveau des ressources allouées dans le domaine, dans un premier temps, mais il convient d'envisager que certaines causes paraissent être enracinées bien plus fortement au niveau structurel.

D'abord, en matière de santé à proprement parler, les institutions européennes semblent avoir un rôle majeur à jouer dans l'élaboration de nouvelles politiques visant à améliorer la sécurité sanitaire des citoyennes et citoyens européens<sup>240</sup>. La crise du COVID-19 paraît avoir souligné la criante nécessité d'améliorer la réponse aux urgences sanitaires au niveau transnational<sup>241</sup>. Se pose donc la question de l'élargissement des compétences de l'Union en la matière, en tous cas du renforcement de ses capacités : d'ailleurs, les compétences dont elle dispose déjà se sont elles-mêmes notablement développées à la suite de difficultés sanitaires traversées par le passé<sup>242</sup>. Il est donc tout à fait possible qu'une centralisation des compétences dans ce domaine s'amorce ensuite de la pandémie, ce qui paraît plus que sensé<sup>243</sup>. Il semble en effet qu'un tel processus soit déjà partiellement en marche<sup>244</sup>. Une suggestion utile pour la gestion de la pandémie de COVID-19 ainsi qu'en vue des pandémies à venir consiste notamment en l'amélioration des institutions pertinentes au niveau européen – par exemple l'élargissement des pouvoirs attribués au ECDC –, mais également en l'instauration d'une réelle unité de gestion de crise, et en l'augmentation de ses capacités en matière de matériel médical, de personnel et d'infrastructure<sup>245</sup>.

Ensuite, le bilan relatif au manque de solidarité entre Etats membres et à la faible portée de ce principe en pratique, notamment dans l'urgence de la pandémie, semble indiquer que le cadre institutionnel et légal existant doit être renforcé de manière plus générale, en vue d'endiguer une trop grande marge de manœuvre laissée aux souverainetés nationales, souvent délétère pour l'ensemble de l'Union<sup>246</sup>. A titre d'illustration, bien que les mesures de restrictions introduites par les Etats membres en réaction à la pandémie concernant la libre circulation des marchandises semblent *prima facie* s'intégrer dans le cadre légal européen, et au vu des recommandations édictées par la Commission, certaines questions demeurent ouvertes quant à la latitude dont les premiers disposent, par exemple concernant la notion de motif de santé publique permettant des dérogations au

---

<sup>240</sup> BARBIER-GAUCHARD / DAI / MAINGUY / SAADAoui / SIDIROPOULOS / TERRAZ / TRABELSI, p. 3.

<sup>241</sup> LAFARGE / NEFRAMI / MANGENOT, p. 811.

<sup>242</sup> CORON / SAUVIAT, p. 93 ss; cf. *supra* C/III.

<sup>243</sup> BROOKS / GEYER, p. 1060.

<sup>244</sup> Dans ce contexte, l'on peut notamment penser à la création du programme *EU4Health* annoncé au mois de mai ; cf. ég. BROOKS / GEYER, p. 1060 ; CORON / SAUVIAT, p. 93.

<sup>245</sup> Cf. notamment : PIRKER, p. 585.

<sup>246</sup> Cf. *supra* D/1 ; BEAUCHESNE, p. 74 ss.

système en place<sup>247</sup>. Concrètement, il s'agirait de renforcer la portée du principe de solidarité au niveau légal pour lui offrir une portée réelle en temps de crise. Le parallèle qui peut être tiré avec la crise migratoire de 2015 et ses conséquences est patent dans ce contexte (*supra* C/II).

Par ailleurs, au-delà des dysfonctionnements relatifs à la gestion de la crise de COVID-19, l'urgence sanitaire relance diverses problématiques latentes et déjà présentes au sein de l'UE : la conjoncture politico-économique ardue n'est pas la seule source des difficultés relatives au fonctionnement institutionnel de l'Union<sup>248</sup>. D'autres crises ont déjà mis en évidence de telles faiblesses et la nécessité de réformes, et des tentatives ont effectivement été faites en ce sens<sup>249</sup>. En particulier, à la suite de la crise financière et de l'euro en 2008, un nouveau processus de réformes a été lancé en vue de remodeler la gouvernance économique et financière de l'UE<sup>250</sup>. De manière intéressante, le plan de relance et la mutualisation de la dette proposés en raison de la pandémie amorcent la résolution de difficultés de longue date entre Etats membres<sup>251</sup>. Cependant, diverses problématiques doivent encore trouver une réponse, et le constat quasiment univoque qui en découle est que ces réformes ne peuvent être mises en œuvre de manière efficace sans renforcer les institutions politiques de l'UE, centraliser les compétences nécessaires en respectant la souveraineté des Etats membres et en assurant la légitimité démocratique qui doit aller de pair avec un tel renforcement ou avec la création de nouvelles procédures<sup>252</sup>. Un affermissement du pouvoir des institutions européennes ne peut aller sans une consolidation de leur légitimité démocratique ; elles doivent pouvoir « *toucher le cœur des Européens* »<sup>253</sup>, soit pas moins de 500 millions de cœurs.

Dès lors, en amont, il convient de s'interroger sur la nature même du projet européen, laquelle devrait potentiellement être repensée, et sur cette base réformée. Il ne faut pas perdre de vue que le projet européen se fonde à l'origine sur une intégration économique, et qu'il a mis de côté une intégration plus politique et sociale ; toutefois, l'on peut légitimement se demander si ce modèle qui a fortement imprégné la construction européenne, sa structure, et son action et sa réponse à la crise aujourd'hui, n'est pas obsolète et désormais inadapté aux réalités nouvelles et globales qu'il s'agit d'appréhender, telles qu'une pandémie<sup>254</sup>. Pour illustrer cette inadéquation, l'on peut rappeler que longtemps, les compétences dans le domaine sanitaire étaient confiées à des acteurs économiques ;

---

<sup>247</sup> PIRKER, p. 577.

<sup>248</sup> BORELL, p. 22; CORON / SAUVIAT, p. 95.

<sup>249</sup> BESSON, n° 122.

<sup>250</sup> BARBIER-GAUCHARD / DAI / MAINGUY / SAADAOU / SIDIROPOULOS / TERRAZ / TRABELSI, p. 12 ; A titre d'illustration, on peut évoquer la mise en place du traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES) qui s'est accompagnée d'une révision très simplifiée du TFUE ; en 2011, le Conseil européen a en effet adopté la Décision 2011/199 modifiant l'art. 136 TFUE ; l'on peut désormais lire à l'art. 136 TFUE que « *les Etats membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité* » ; BOUTAYEB, p. 97 ; pour plus d'informations concernant la crise de 2008 cf. SARTHOU-LAJUS, p. 4 ss.

<sup>251</sup> SARTHOU-LAJUS faisait effectivement cas des difficultés majeures induites par la crise financière de 2008 en 2015 déjà : SARTHOU-LAJUS, p. 4 ss.

<sup>252</sup> BESSON, n° 123 ; de manière plus étendue sur le déficit démocratique européen et ses causes : SCHMIDT, p. 520 ss.

<sup>253</sup> Ainsi sont les mots de BORELL : BORELL, p. 23.

<sup>254</sup> Cf. notamment : BOUTAYEB, p. 36.

l'Agence européenne du médicament a été par exemple sous la tutelle de la DG Entreprise jusqu'en 2009, et non pas de la DG Santé<sup>255</sup>. Aujourd'hui, les nécessités d'action de l'Union sont bien plus complexes que la seule intégration des marchés économiques visée à l'origine du projet européen, et cette lecture marchande n'a plus sa place dans tous les domaines qui reviennent désormais à l'Union<sup>256</sup>. Dans ce contexte, l'on peut saluer certaines initiatives de la Commission qui ont visé à suspendre certaines règles économiques symboliques au niveau européen, comme en matière d'aides d'Etat, et peut-être même y discerner les prémices d'une telle révolution<sup>257</sup>.

D'un autre côté, la nécessité de réformes en profondeur, au niveau institutionnel, est à relativiser sous certains aspects. Outre le fait qu'il ne serait probablement pas opportun d'entamer une modification des traités actuellement (*infra* F/II), l'on peut légitimement se demander si une extension des attributions de l'UE emporterait réellement des conséquences significatives<sup>258</sup>. Selon certain-e-s auteur-e-s, les possibilités d'action de l'Union doivent déjà être qualifiées de relativement larges, et une centralisation des compétences dans certains domaines pourrait intervenir dans les faits, sans qu'il ne soit même besoin de modifier les traités<sup>259</sup>.

Quoi qu'il en soit, que l'on milite en faveur de la nécessité de réelles réformes au niveau européen ou non, ce sont certainement des considérations d'ordre pratique – voire pragmatique – qui pourraient faire obstacle à l'aménagement constitutionnel européen, ce au vu des difficultés préexistantes à la crise de COVID-19, telles que les tensions gravitant autour de la notion d'Etat de droit, sur lesquelles il convient donc brièvement de se pencher.

## II. La difficulté des réformes institutionnelles et l'écueil du Vistegard

L'Union européenne n'a pas connu de réforme institutionnelle globale et en profondeur du TUE et du TFUE depuis 2009, lorsque le Traité de Lisbonne est entré en vigueur<sup>260</sup>. En effet, le processus de révision a *de facto* été suspendu à la suite de l'adoption de ce traité entré en vigueur après de compliquées et longues négociations ; il s'agissait alors plutôt de se concentrer sur une redéfinition du projet européen ainsi que des éléments essentiels du processus d'intégration, soit une redéfinition de nature hautement politique, avant de se pencher à nouveau sur des réformes entreprises au niveau juridique<sup>261</sup>.

Cette latence n'est pas un hasard, et indépendamment de la nécessité des réformes, il convient de relever la difficulté probable de modifications concrètes de l'architecture juridique européenne. En effet, la perspective de réformes institutionnelles au sein de l'UE à la suite de la crise de COVID-19 paraît indissociable de la crise de l'Etat de droit qui secoue l'Union depuis plusieurs années : d'une part, cette crise a joué un rôle au cœur de l'urgence sanitaire même, lorsque la réponse européenne à la crise du COVID-

---

<sup>255</sup> CORON / SAUVIAT, p. 93.

<sup>256</sup> BOUTAYEB, p. 36 ; CORON / SAUVIAT, p. 93.

<sup>257</sup> Cf. *ég supra* D/II ; BREHON, p. 5.

<sup>258</sup> BREHON, p. 8.

<sup>259</sup> Cf. *ég.* à ce sujet : BARROCHE, p. 340 ; PURNHAGEN / DE RUIJTER / FLEAR / HERVEY / HERWIG, p. 297.

<sup>260</sup> BESSON, n° 131.

<sup>261</sup> BOUTAYEB, p. 65.

19 a risqué d'être mise à mal par ces tensions, notamment dans le contexte de l'adoption du CFP et du plan de relance qui y est associé<sup>262</sup>. D'autre part, il est à craindre que le fait d'amorcer un chantier de réformes à l'heure actuelle provoque en réalité un effet inverse, celui d'un démantèlement de l'UE, de sa désintégration formelle, en raison de ces tensions de longue date<sup>263</sup>.

En effet, depuis plus d'une dizaine d'années déjà, l'Union fait face à un nombre répété et croissant d'atteintes aux valeurs inscrites à l'art. 2 TUE, valeurs sur lesquelles l'Union est fondée<sup>264</sup>. Principalement, les gouvernements hongrois et polonais font face à la Commission dans de nombreuses affaires cruciales, par exemple en matière d'indépendance et d'impartialité de la justice<sup>265</sup>, mais également concernant les capitaux dont bénéficient les ONG<sup>266</sup> ou, ainsi que cela a été évoqué plus haut, en matière de politique migratoire, notamment concernant les mécanismes de relocalisation (*supra* C/II)<sup>267</sup>. Certes, l'Etat de droit peut varier dans son incarnation d'un Etat membre à un autre, mais il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un principe essentiel de l'Union, qui possède tant un contenu formel que matériel ; il ne saurait y avoir de démocratie et de respect des droits humains sans respect de l'Etat de droit<sup>268</sup>. Cette exigence est même devenue une condition d'adhésion à l'Union, ainsi que la combinaison entre les art. 2 et 49 TUE le précise<sup>269</sup>.

Malgré le caractère fondamental du respect de l'Etat de droit pour la cohésion et l'intégration européenne, ces dérives inquiétantes ne trouvent pas de réponse suffisamment ferme au point d'y mettre un terme<sup>270</sup>. Cela découle largement du fait que les mécanismes juridiques prévus dans les traités en vue de faire face à ce genre d'atteintes ont largement échoué en raison des oppositions politiques à leur mise en œuvre, notamment en raison de l'alliance des gouvernements polonais et hongrois<sup>271</sup>. Différentes démarches ont cependant été initiées dans le but de remédier à ce morcellement du respect de l'Etat de droit en Europe, sans se révéler systématiquement fructueuses ; l'on pense notamment aux diverses procédures de recours en manquement instiguées par la Commission devant la CJUE mais également à la procédure prévue par l'art. 7 TUE, qui prévoit deux procédés qui peuvent aller jusqu'à la suspension du droit de vote de l'Etat membre concerné « *en cas de violation grave et persistante des valeurs visées à l'art. 2*

---

<sup>262</sup> Cf. *supra* D/II.

<sup>263</sup> BESSON, n° 134.

<sup>264</sup> L'art. 2 TUE dispose que « *l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes* ».

<sup>265</sup> CJUE, arrêt du 5 novembre 2019, *Commission européenne / Pologne*, aff. C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924 ; arrêt du 19 novembre 2019, *demande de décision préjudicielle du Sad Najwyższy (Pologne) – A.K. / Krajowa Rada Sadownictwa (C-585/18) et CP (C-624/18), DO (C-625/18) / Sad Najwyższy*, aff. jointes C-585/18, C-624/18 et C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

<sup>266</sup> CJUE, arrêt du 18 juin 2020, *Commission européenne / Hongrie*, aff. C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476.

<sup>267</sup> PETIT, p. 145 ; cf. ég. CJUE, arrêt du 2 avril 2020, *Commission/Pologne, Hongrie et République tchèque*, aff. jointes C-715/17, C-718/17 et C-719/17, ECLI:EU:C:2020:257.

<sup>268</sup> PETIT, p. 150.

<sup>269</sup> *Ibidem*.

<sup>270</sup> PETIT, p. 154.

<sup>271</sup> Cf. ég. PETIT, p. 154.

TUE »<sup>272</sup>. Toutefois, cette éventualité demeure très théorique, étant donné qu'elle est employée en dernier recours d'une part, et qu'elle requiert l'unanimité du Conseil pour sa mise en œuvre concrète d'autre part<sup>273</sup>. A la suite de ce constat, d'autres initiatives ont été proposées, dont la plus importante consiste en l'introduction d'un mécanisme de conditionnalité dans le cadre financier annuel 2021-2027 ; l'Etat membre qui ne respecterait pas les valeurs ancrées à l'art. 2 TUE pourrait se voir atteindre directement au niveau financier : lorsque des violations des principes de l'Etat de droit sont suffisamment établies (par la Commission), selon le règlement proposé, diverses mesures pourraient être adoptées, y compris la suspension des paiements aux Etats membres, la réduction du financement ou l'interdiction de conclure de nouveaux engagements<sup>274</sup>. L'efficacité de ce mécanisme, à propos duquel la présidence du Conseil et les négociateurs du Parlement sont arrivés à un accord, paraît importante ; le Conseil pourrait cette fois *refuser* les mesures proposées à la *majorité qualifiée*, ce qui faciliterait considérablement leur mise en œuvre<sup>275</sup>. Tous les fonds sont concernés par ce régime de conditionnalité, c'est-à-dire également les ressources fondées sur l'instrument de relance Next Generation EU<sup>276</sup>.

Ainsi, outre les implications concrètes que cette autre crise relative à l'Etat de droit dans l'Union peut avoir dans la gestion de la pandémie, elle souligne aussi le fait que les réflexes nationalistes identifiés durant la crise du COVID-19 sont bien antérieurs à cette dernière, qui les a seulement mis en lumière<sup>277</sup>. Dans ce contexte, révélant leurs faiblesses, cette crise constitue également une épreuve considérable pour les systèmes démocratiques des Etats membres de l'Union<sup>278</sup>. En effet, bien que les crises représentent l'opportunité pour les entités internationales, et *a fortiori* l'UE, de rebondir et peut-être de se réformer, un tel revirement peine à convaincre au vu des réflexes nationalistes puissants qui ont pu être observés dans la gestion de la crise, et trouvent leurs racines dans des dynamiques bien plus anciennes<sup>279</sup>. Dès lors, même si le bilan que l'on peut tirer des premières réactions à la crise laisse envisager qu'une meilleure coordination s'insère plus volontiers dans un renforcement des institutions européennes et *a fortiori*

---

<sup>272</sup> Pour plus de précision, il faut noter que l'art. 7 par. 3 TUE prévoit que « *lorsque la constatation visée au paragraphe 2 a été faite, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains droits découlant de l'application des traités à l'Etat membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet Etat membre au sein du Conseil. (...)* »

<sup>273</sup> Art. 7 TUE ; PETIT, p. 155.

<sup>274</sup> GEORGIEV, p. 292. Au niveau procédural, la proposition discutée actuellement prévoit que la Commission pourrait certes prendre l'initiative de telles mesures, mais ces dernières devraient être acceptées par le Conseil, à moins qu'il ne les rejette dans le délai d'un mois, à la majorité qualifiée ; cf. ég. GEORGIEV, p. 292 ss ; LAFARGE / NEFRAMI / MANGENOT, p. 808.

<sup>275</sup> GEORGIEV, p. 292 ; Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse 750/20, Conditionnalité budgétaire : la présidence du Conseil et les négociateurs du Parlement arrivent à un accord provisoire, 5 novembre 2020, disponible sous : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/11/05/budget-conditionality-council-presidency-and-parliament-s-negotiators-reach-provisional-agreement/>, consulté pour la dernière fois le 16 février 2021.

<sup>276</sup> Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse 750/20, Conditionnalité budgétaire : la présidence du Conseil et les négociateurs du Parlement arrivent à un accord provisoire, 5 novembre 2020, disponible sous : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/11/05/budget-conditionality-council-presidency-and-parliament-s-negotiators-reach-provisional-agreement/>, consulté pour la dernière fois le 16 février 2021.

<sup>277</sup> BORELL, p. 22.

<sup>278</sup> *Ibidem*.

<sup>279</sup> BREHON, p. 8.

dans un cadre constitutionnel davantage fédéral, les modifications de l'architecture européenne seront peut-être considérablement freinées.

Néanmoins, d'autres voies permettent un certain optimisme quant à l'avenir européen, en ce qu'elles pourraient offrir une plateforme propice à la mise en œuvre de réformes au niveau de l'Union.

### III. La Conférence sur l'avenir de l'Europe comme chance à saisir ?

La Conférence sur l'avenir de l'Europe annoncée par la Présidente de la Commission devrait permettre une réflexion engagée et approfondie sur la structure institutionnelle de l'Union ainsi que sur son orientation<sup>280</sup>. La Conférence sur l'avenir de l'Europe a en effet pour vocation d'ouvrir des projections sur le long terme, finalité évidemment considérablement freinée par la crise sanitaire, et d'ouvrir le dialogue citoyen<sup>281</sup>. En janvier, quelques temps avant l'éclatement de la pandémie sur le Vieux Continent, le Parlement européen a adopté une résolution concernant la Conférence sur l'avenir de l'Europe, dans laquelle il disait estimer que le moment était opportun pour donner aux citoyennes et citoyens européens une nouvelle occasion d'avoir un débat approfondi sur l'avenir de l'Europe, de manière à être en mesure de façonner l'Union dans laquelle les Européennes et Européens désirent vivre<sup>282</sup>.

Ainsi qu'il le rappelle, la Conférence est une occasion de déterminer les domaines où l'Union obtient de bons résultats et les nouvelles mesures qu'elle devrait mettre en œuvre en vue d'accroître sa capacité d'action ; dans ce contexte, la Conférence sur l'avenir de l'Europe privilégie une approche ascendante, fondée sur la participation démocratique, citoyenne, en vue de favoriser un dialogue direct avec les Européennes et les Européens<sup>283</sup>.

C'est également pour cette raison que la participation de ces derniers doit être organisée de façon à refléter leur diversité, d'une part, et à pouvoir prendre en compte leurs impulsions, idées et suggestions de manière efficace, d'autre part, notamment en mettant sur pied des consultations, soit des « *phases d'écoute* », pour reprendre les termes du Parlement européen<sup>284</sup>. Il faut que les citoyennes et citoyens européens puissent « *présenter leur propre vision de l'Europe qu'ils souhaitent* »<sup>285</sup>.

---

<sup>280</sup> Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse 750/20, Conditionnalité budgétaire : la présidence du Conseil et les négociateurs du Parlement arrivent à un accord provisoire, 5 novembre 2020, disponible sous : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/11/05/budget-conditional-council-presidency-and-parliament-s-negotiators-reach-provisional-agreement/>, consulté pour la dernière fois le 16 février 2021.

<sup>281</sup> BEAUNES, p. 29 ; LAFARGE / NEFRAMI / MANGENOT, p. 260.

<sup>282</sup> Parlement européen, Résolution du Parlement sur la position du Parlement européen concernant la conférence sur l'avenir de l'Europe du 15 janvier 2020, disponible sous : [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_FR.html), consulté pour la dernière fois le 17 février 2021, pt. 1.

<sup>283</sup> Parlement européen, Résolution du Parlement sur la position du Parlement européen concernant la conférence sur l'avenir de l'Europe du 15 janvier 2020, disponible sous : [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_FR.html), consulté pour la dernière fois le 17 février 2021, pt. 2.

<sup>284</sup> *Idem*, pt. 3.

<sup>285</sup> *Ibidem*.

C'est aussi dans ce contexte que le Parlement souligne l'importance de la participation de divers groupements citoyens à différents échelons, que ce soit au niveau européen, national, régional et même local, participation qui paraît encore plus importante à la suite de la crise sanitaire et aux attentes parfois déçues des citoyens quant au renforcement de la légitimité démocratique indispensable pour le développement de l'Union <sup>286</sup>.

En juin 2020, le Parlement a adopté une nouvelle résolution dans laquelle il disait estimer que le temps était venu de repenser l'Union, dix ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, septante ans après la déclaration Schuman ainsi que dans le contexte de la pandémie de coronavirus ; il serait encore plus pressant d'organiser et mettre sur pied la Conférence suite à la crise sanitaire du COVID-19, qui selon lui soulignerait encore davantage la nécessité de réformer l'Union européenne et accentuerait la nature indispensable et urgente d'une Union qui soit « *efficace et efficiente* »<sup>287</sup>. Dans ce contexte, le Parlement européen relève également que la Conférence devrait prendre en considération les instruments de relance existants ainsi que la solidarité déjà mise en place tout en assurant le développement économique, la viabilité écologique, le progrès social, la sécurité et la démocratie<sup>288</sup>.

Au vu de ce qui précède, la Conférence est bienvenue, voire indispensable, en ce qu'elle vise à offrir une réelle plateforme de réflexion sur les difficultés multiples que connaît l'Union, idéalement appréhendées dans une perspective globale et citoyenne ; centrée sur le citoyen européen, cette démarche résolument supranationale doit être saluée.

Cependant, bien qu'elle constitue certainement l'écrin potentiel de nouvelles possibilités pour l'Europe, la Conférence devra également se construire sur de nombreux défis ; en ce qu'elle interroge notamment les jalons d'une meilleure coopération européenne face aux crises à venir, elle semble toucher l'essence des problématiques relevées ci-dessus, c'est-à-dire le fait de savoir si une telle coopération s'épanouit au mieux dans un cadre intergouvernemental ou fédéral et s'il n'est pas temps de modifier cet équilibre en conséquence, et se heurte par conséquent forcément aux pressions d'une partie conservatrice du Parlement, hostile à une approche plus fédérale jugée menaçante pour les souverainetés nationales<sup>289</sup>.

Malgré tout, la Conférence paraît être une opportunité unique de repenser le projet européen, réflexion qui semble désormais devoir être urgemment priorisée.

---

<sup>286</sup> Parlement européen, Résolution du Parlement sur la position du Parlement européen concernant la conférence sur l'avenir de l'Europe du 15 janvier 2020, disponible sous : [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_FR.html), consulté pour la dernière fois le 17 février 2021, pt. 5 ; cf. ég. de manière plus étendue sur le sujet du déficit démocratique : SCHMIDT, p. 521.

<sup>287</sup> Parlement européen, Résolution du Parlement sur la position du Parlement européen concernant la conférence sur l'avenir de l'Europe du 18 juin 2020, disponible sous : [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0153\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0153_FR.html), consulté pour la dernière fois le 17 février 2021, pt. D. 1.

<sup>288</sup> Parlement européen, Résolution du Parlement sur la position du Parlement européen concernant la conférence sur l'avenir de l'Europe du 18 juin 2020, disponible sous : [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0153\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0153_FR.html), consulté pour la dernière fois le 17 février 2021, pt. D.1.

<sup>289</sup> MB, *Le groupe CRE au PE s'inquiète de l'approche trop fédérale qui dominerait la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, Bulletin Quotidien Europe en ligne du 11 février 2021, disponible sous : <https://agenceurope.eu/fr/bulletin/article/12655/28> (consulté pour la dernière fois le 22 février 2021).



## G. Conclusion

La crise sanitaire actuelle est en phase de se transformer en une crise bien plus profonde pour l'Union européenne, une crise sociale et économique aux retentissements dramatiques pour les différents Etats membres<sup>290</sup>. Trop impréparée pour y faire face, confrontée à ses démons de longue date, l'Europe semble une nouvelle fois plongée dans un épisode proprement existentiel de son histoire<sup>291</sup>. Cette crise pourrait être le tremplin de réformes en profondeur, mais également sonner le glas de sa dissolution<sup>292</sup>.

Car la pandémie, catastrophe par définition transfrontalière, a mis en évidence la nécessité absolue d'une approche coordonnée au niveau supranational : une réponse centralisée à la crise, mais également aux conséquences de la crise sur le long terme, axée sur un paradigme davantage fédéral, qui tienne compte des spécificités nationales tout en élaborant une réelle coopération, semble impérative<sup>293</sup>. L'approche fédérale dispose en outre d'un large potentiel et d'une flexibilité paraissant à même de répondre aux divers défis globaux auxquels sont confrontés les Européennes et Européens<sup>294</sup>. Cette évidence se reflète d'ailleurs dans la volonté des citoyens et citoyennes, qui attendent plus de l'Union face à de tels marasmes ; elle rappelle également que le possible renforcement des institutions doit inéluctablement s'insérer dans un processus plus démocratique<sup>295</sup>.

En outre, au-delà de l'impact délétère que peut avoir l'attitude de repli sur soi adoptée par divers Etats membres au sein de l'Union, elle fragilise la coopération internationale dans son ensemble et constitue un terreau fertile pour les nationalismes ; cette tendance marquée outrepassa les frontières européennes<sup>296</sup>. De plus, elle s'avère contraire aux nécessités sanitaires d'une urgence globale qui n'est pas près de se résoudre et dont on peut affirmer qu'elle n'est pas la dernière : la réponse fédérale paraît permettre au mieux la coopération nécessaire à l'amélioration de l'Union face aux catastrophes et défis futurs, tels que le réchauffement climatique, et doit désormais s'ancrer de manière plus affirmée dans l'architecture constitutionnelle européenne<sup>297</sup>.

---

<sup>290</sup> BARBIER-GAUCHARD / DAI / MAINGUY / SAADAOU / SIDIROPOULOS / TERRAZ / TRABELSI, p. 43 s. ; BORELL, p. 11 ; BREHON, p. 5 ; EVENETT, p. 828.

<sup>291</sup> BORELL, p. 22 ; cf. ég. *supra* B/I ainsi que C/I.

<sup>292</sup> CELI / GUARASCIO / SIMONAZZI, p. 421.

<sup>293</sup> BARBIER-GAUCHARD / DAI / MAINGUY / SAADAOU / SIDIROPOULOS / TERRAZ / TRABELSI, p. 43 s. ; ce notamment au niveau de la politique monétaire et de la mutualisation de la dette ; ils mentionnent également la coopération quant aux conséquences de la crise sur le chômage au niveau européen, par exemple.

<sup>294</sup> BARROCHE rappelle également le caractère essentiellement évolutif de l'approche fédérale ; BARROCHE, p. 339 ; MENY, n° 10. Cf. ég. ARNOUX, p. 61 et 63.

<sup>295</sup> BEAUNES, p. 9 ; cf. ég. SCHMIDT, p. 520 ss.

<sup>296</sup> WOODS / SCHERTZER / GREENFELD / HUGHES / MILLER-IDRISS, p. 812 s. ; Cf. ég. à ce sujet : EVENETT, p. 832. Cette tendance au repli sur soi a même pu être observée à l'échelle suisse, lorsque les divers cantons ont fait initialement preuve de réticence quant à la mise en commun de certaines ressources sanitaires, par exemple relativement au transfert de patients : cf. ég. HENDERSON Mathieu / GAUDIANO Fabrice, *La solidarité entre cantons dysfonctionne-t-elle ?* Forum RTS interview en ligne du 5 novembre 2020, disponible sous : <https://www.rts.ch/info/suisse/11729887-la-solidarite-entre-les-cantons-concernant-les-patients-covid-en-question.html> (consulté pour la dernière fois le 23 février 2021).

<sup>297</sup> ARNOUX, p. 298 ; BARBIER-GAUCHARD / DAI / MAINGUY / SAADAOU / SIDIROPOULOS / TERRAZ / TRABELSI, p. 44 ; EVENETT, p. 838.

En effet, au-delà des affinités et allégeances politiques, c'est peut-être une forme de pragmatisme qui devrait prévaloir concernant la promotion d'un système au profit d'un autre ; l'opposition entre paradigmes fédéraux et intergouvernementaux, avec la complexité qu'implique cette qualification, est stérile ; le fait est que les défis à venir paraissent mal s'accommoder des nationalismes européens, ou plutôt, les nationalismes européens paraissent peu à même d'appréhender lesdits défis. Enfin, loin de s'opposer aux souverainetés nationales, le projet européen est une plate-forme privilégiée, voire essentielle, pour que celles-ci puissent surmonter les défis transfrontaliers actuels<sup>298</sup>.

Toutefois, une approche davantage axée sur le fédéralisme nécessite une solidarité qui ne peut s'exercer que dans une Union qui se perçoit comme telle<sup>299</sup>. Or, bien que relativement évanescence dans le domaine de l'être, l'identité européenne se construit dans le domaine du faire : c'est uniquement grâce aux actions concrètes qu'une telle identité, et *a fortiori* solidarité, pourra émerger<sup>300</sup>. Et si l'Union ne peut offrir l'écrin d'une coopération à même de dépasser les nationalismes lorsqu'une crise fait rage en son sein, c'est la pertinence de son existence même qui est en jeu. Ainsi, la crise sanitaire mondiale n'est peut-être que la prémice d'une évolution plus drastique, douloureuse, mais nécessaire à l'échelle européenne<sup>301</sup>. Et ce n'est possiblement que sous une telle menace que l'affirmation d'un fédéralisme nouveau, solidaire et *sui generis* lui aussi, pourra intervenir<sup>302</sup>.

---

<sup>298</sup> Cf. ég. ALABRUNE, p. 23.

<sup>299</sup> MENY, n° 8.

<sup>300</sup> Sur la question de l'identité de l'Union : cf. SCHMIDT, p. 519.

<sup>301</sup> BEAUCHESNE, p. 76; BORELL, p. 22 s.

<sup>302</sup> MENY, n° 10.



## Bibliographie

- Alabrune François*, L'intégration européenne à la croisée des chemins : quelles perspectives d'avenir ? „Surmonter les défis“, (2018) *Revue québécoise de droit international* p. 21 ss.
- Ambrosetti David/Buchet de Neuilly Yves*, Les organisations internationales au coeur des crises – Configurations empiriques et jeux d'acteurs (2009) *75 Cultures et conflits* p. 7 ss.
- Arnoux Gabriel*, Les compétences de l'Union européenne – Perceptions et réalités, (2017) *4/419 Futuribles* p. 61 ss.
- Auvret-Finck Josiane* (éd.), *La Commission européenne en voie de redynamisation*, Nice 2015.
- Barbier-Gauchard Amélie / Dai Meixing / Mainguy Claire / Saadaoui Jamel / Sidiropoulos Moïse / Terraz Isabelle / Trabelsi Jamel*, Towards a more resilient European Union after the COVID-19 crisis, (2020) *33 BETA Working paper* p. 1 ss.
- Barroche Julien*, Théories fédéralistes et Union européenne, (2017) *1/38 Civitas Europa* p. 337 ss.
- Beaucillon Charlotte*, International and European Emergency Assistance to EU Member States in the COVID-19 Crisis : Why European Solidarity Is Not Dead and What We Need to Make *It both Happen and Last*, (2020) *5/1 European Papers* p. 387 ss.
- Beauchesne Bénédicte*, L'Union européenne face à la pandémie de Covid-19, (2020) *2 Droit, Santé et Société* p. 70 ss.
- Besson Samantha*, *Droit constitutionnel européen – Précis de droit et résumés de jurisprudence*, Fribourg 2019.
- Bieber Roland / Epiney Astrid / Haag Marcel / Kotzur Markus*, *Die Europäische Union – Europarecht und Politik*, 13<sup>ème</sup> éd., Baden-Baden 2019.
- Bieber Roland / Kotzur Markus*, §1 *Entwicklung und Theorie der Europäischen Integration*, in : *Bieber Roland / Epiney Astrid / Haag Marcel / Kotzur Markus*, *Die Europäische Union – Europarecht und Politik*, 13<sup>ème</sup> éd., Baden-Baden 2019, p. 37 ss.

- Borell Josep*, Covid-19 : le monde d'après est déjà là..., (2020) 2 Politiques étrangères p. 9 ss.
- Bostoën Friso / Colpaert Nina / Devroe Wouter / Gruyters Joris / Michaux Lenard / Van Acker Liesbet*, Corona and EU Economic Law : Competition and Free Movement in Times of Crisis, (2020) 4/2 European Competition & Regulatory Law Review p. 72 ss.
- Brehon Nicolas-Jean*, L'Union européenne et le coronavirus, (2020) 553 Question d'Europe p. 1 ss, disponible sous : <https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-553-fr.pdf>.
- Brooks Eleanor / Geyer Robert*, The development of EU health policy and the COVID-19 pandemic : trends and implications, (2020) 42/8 Journal of European Integration p. 1057 ss.
- Brosset Estelle / Chevalier-Govers Constance / Edjaharian Vérane / Schneider Catherine* (éd.), Le traité de Lisbonne – Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne ?, Bruxelles 2009.
- Brosset Estelle*, Quand l'urgence de santé publique fait son entrée parmi les catastrophes en droit de l'UE, (2020) 5/1 European Papers p. 403 ss.
- Celi Giuseppe / Guarascio Dario / Simonazzi Annamaria*, A Fragile and divided European Union meets Covid-19 : further disintegration or „Hamiltonian moment“?, (2020) 47/3 Journal of Industrial and Business Economics p. 411 ss.
- Charléty Véronique / Lafarge François / Mangenot Michel / Mestre Christian / Schirmann Sylvain* (éd.), Dictionnaire encyclopédique de la gouvernance européenne, Paris /Bruxelles 2018.
- Coron Gaël / Sauviat Catherine*, L'Europe de la santé au prisme du Covid-19 : quelles avancées ?, (2020) 3/171 Chronique Internationale de l'IRES p. 90 ss.
- Du Bois Pierre*, Construction européenne et fédéralisme, in : Weibel Ernest (éd.), Fédéralisme et Union européenne - Actes du colloque organisé par l'Institut de science politique – Université de Neuchâtel, Neuchâtel 1998, p. 34 ss.
- Dumont Gérard-François*, Frontières : un resurgissement durable ?, (2020) 4/749 Population & Avenir p. 3.

- Edjaharian Vérane*, Les compétences dans le Traité de Lisbonne : la constitutionnalisation de l'Union européenne interrogée, in : *Brosset Estelle / Chevalier-Govers Constance / Edjaharian Vérane / Schneider Catherine* (édit.), *Le traité de Lisbonne – Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne ?*, Bruxelles 2009, p. 227 ss.
- Epiney Astrid*, § 11 Freier Warenverkehr, in : *Bieber Roland / Epiney Astrid / Haag Marcel / Kotzur Markus*, *Die Europäische Union – Europarecht und Politik*, 13<sup>ème</sup> éd., Baden-Baden 2019, p. 321 ss.
- Epiney Astrid*, § 20 Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik, in : *Bieber Roland / Epiney Astrid / Haag Marcel / Kotzur Markus*, *Die Europäische Union – Europarecht und Politik*, 13<sup>ème</sup> éd., Baden-Baden 2019, p. 321 ss.
- Evenett J. Simon*, Sicken thy neighbour : The initial trade policy response to COVID-19, (2020) 43/4 *The World Economy* – Wiley Blackwell p. 828 ss.
- Garel Pascal*, Les systèmes de santé de l'Union européenne sous influence, (2013) 82 *Quaderni* p. 17 ss.
- Georgiev Dencho*, *The next Multiannual Financial Framework and the strategic challenges and risks to the European Union's fundamental objectives and values*, (2020) 11/4 *CES Working Papers* p. 285 ss.
- Goniewicz Krzysztof / Khorram-Manesh Amir / Hertelendy Attila J. / Goniewicz Mariusz / Naylor Katarzyna / Burkle Frederick M.*, Current Response and Management Decisions of the European Union to the COVID-19 Outbreak : A Review, (2020) 12/9 *Sustainability* p. 1 ss.
- Haag Marcel*, § 16 Staatliche Beihilfen, in : *Bieber Roland / Epiney Astrid / Haag Marcel / Kotzur Markus*, *Die Europäische Union – Europarecht und Politik*, 13<sup>ème</sup> éd., Baden-Baden 2019, p. 424 ss.
- Iremciuc Alexandrina*, *Europe en crises ? Migration, mobilité et inclusion*, thèse, Genève 2019.
- Kastler Florian*, Union européenne – l'Europe de la santé ?, (2020) 2/64 *Les Tribunes de la santé* p. 11 ss.
- Lafarge François / Neframi Eleftheria / Mangenot Michel*, *Chronique de l'administration européenne*, (2020) 3/175 *Revue française d'administration publique* p. 803 ss.

- Lehmann Kai Enno*, The Crisis of the European Union as a Complex Adaptive System, (2018) 56/4 JCMS p. 971 ss.
- Lescot Christophe*, Organisations européennes – Union européenne, Conseil de l'Europe et autres organisations, 20<sup>ème</sup> éd., Bruxelles 2018.
- Marin Nikolay*, Covid Pandemic and its Influence as Fragmentation of EU Market and Security, (2020) 26/2 International conference KBO p. 193 ss.
- Melchionni Maria Grazia*, L'Europe : les crises et les défis, (2013) 80/4 Rivista di Studi Politici Internazionali p. 491 ss.
- Mondélice Mulry*, L'Europe peut-elle faire l'économie du modèle fédéral ? Conclusion de la table ronde des experts, avec quelques observations sur la gouvernance et la quête du changement (2018) Revue québécoise de droit international p. 357 ss.
- Nwatchock A Birema Ousmanou*, Jeux stratégiques et urgence sanitaire : La politisation laborieuse de la crise de coronavirus dans le monde, (2020) 3/119 Revue internationale et stratégique p. 33 ss.
- Pascouau Yves*, La nouvelle Commission européenne et la politique migratoire : rupture ou continuité ?, in : Auvret-Finck Josiane (éd.), La Commission européenne en voie de redynamisation, Nice 2015, p. 275 ss.
- Petit Yves*, Commission européenne, Hongrie, Pologne : le combat de l'Etat de droit, (2018) 1/40 Civitas Europa p. 145 ss.
- Pirker Benedikt*, Rethinking Solidarity in View of the Wanting Internal and External EU Law Framework Concerning Trade Measures in the Context of the COVID-19 Crisis, (2020) 5 European Papers p. 573 ss.
- Purnhagen Kai / De Ruijter Annieck / Flear Mark L. / Hervej Tamara K. / Herwig Alexia*, More Competences than You Knew? The Web of Health Competence for European Union Action in Response to the Covid-19 Outbreak, (2020) 11 European Journal of Risk Regulation p. 297 ss.
- Sabat Iryna / Neuman-Böhme Sebastian / Varguese Nirosha Elsem / Pita Barros Pedro / Brouwer Werner / van Exel Job / Schreyögg Jonas / Stargardt Tom*, United but divided : Policy responses and people's perceptions in the EU during the COVID-19 outbreak, (2020) 9/124 Elsevier Public Health Emergency Collection p. 909 ss.

- Sarthou-Lajus Nathalie*, L'Europe face à l'épouvantail de la dette, (2015) 4 Etudes p. 4 ss.
- Schmidt Vivien A.*, L'Union européenne crée-t-elle ou détruit-elle la démocratie ?, (2007) 3 Politique étrangère p. 517 ss.
- Warlouzet Laurent*, Dépasser la crise de l'histoire de l'intégration européenne, (2014) 2 Politique européenne p. 98 ss.
- Weibel Ernest* (éd.), Fédéralisme et Union européenne - Actes du colloque organisé par l'Institut de science politique – Université de Neuchâtel, Neuchâtel 1998.
- Weiler Joseph*, The Transformation of Europe, (1991) 100/8 The Yale Law Journal p. 2405 ss.
- Woods Eric Taylor / Schertzer Robert / Greenfeld Liah / Hughes Chris / Miller-Idriss Cynthia*, Covid-19, nationalism, and the politics of crisis : A scholarly exchange, (2020) 26/4 Nations and Nationalism p. 807 ss



## Table des abréviations

aff.	affaire(s)
al.	alinéa(s)
art.	article(s)
BverfGE	Bundesverfassungsgericht
CDC	<i>Centre for Disease Control and Prevention</i>
CEE	Communauté économique européenne
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950
cf.	Confer
CFP	Cadre financier pluriannuel
CFS	Code frontières Schengen
ch.	chiffre(s)
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
consid	considérant(s)
DG (Santé)	Direction générale (de la santé)
ECDC	<i>European Centre for Disease Prevention and Control</i>
éd.	édition
édit.	éditeur(s) / éditrice(s)
ég.	également
et al.	et alii (et autres)
etc.	et caetera
IPCR	<i>Integrated political crisis response mechanism</i>
let.	lettre(s)
MES	Mécanisme européen de stabilité
n <sup>o</sup>	numéro(s)
OI	Organisation(s) internationale(s)
ONG	Organisation(s) non gouvernementale(s)
p.	page(s)
par.	paragraphe(s)

PESC	politique étrangère et de sécurité commune
p. ex.	par exemple
PNB	produit national brut
pt(s)	point(s)
RNB	revenu national brut
s.	suivant(e)
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
ss	suivant(e)s
t.	tome
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne

## **Cahiers fribourgeois de droit européen**

### **Freiburger Schriften zum Europarecht**

Publiés sous l'égide de l'Institut de droit européen de l'Université de Fribourg  
Herausgegeben vom Institut für Europarecht der Universität Freiburg i. Ü.

Derniers numéros parus / Letzte erschienene Nummern

- 25 Astrid Epiney / Nula Frei  
Zur Reichweite der Kompetenzen des Bundesrates im Rahmen seiner Mitwirkung im Gemischten Ausschuss des Landesverkehrsabkommens
- 26 Astrid Epiney  
La portée de l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité dans l'Accord sur la libre circulation des personnes : questions choisies  
Les allocations familiales et « allocations de logement familial » versées à des personnes domiciliées à l'étranger ainsi que l'admission des enfants de parents frontaliers dans l'enseignement primaire
- 27 Astrid Epiney / Sophia Rovelli  
Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Selektion von Studierenden für ein Medizinstudium
- 28 Astrid Epiney / Livia Matter  
Zur Tragweite des Freizügigkeitsabkommens Schweiz – EU (FZA) im Bereich der Diplomanerkennung: unter besonderer Berücksichtigung der Osteopathie
- 29 Laure Prevignano, auprès du PD Dr. Benedikt Pirker  
Entre Fédéralisme et Intergouvernementalisme : une perspective de droit constitutionnel européen sur la réponse de l'UE à la crise de COVID-19

Très largement touchée par la pandémie de COVID-19 dès le printemps 2020, l'UE paie un lourd tribut à cette catastrophe sanitaire, sociale, et économique. La pandémie de COVID-19 représente un défi sans précédent pour l'UE, et ce particulièrement en raison de la nature unique de cette dernière : alors même qu'elle ne peut être qualifiée d'organisation purement intergouvernementale, l'UE ne constitue pas pour autant une organisation complètement structurée à l'image d'un Etat fédéral. C'est dans cet agencement complexe de compétences et de pouvoirs qu'est élaborée la réponse de l'Union à la crise sanitaire. Dans quelle mesure une telle réponse s'insère plus volontiers dans le carcan intergouvernemental ou fédéral, comment cette complexité la conditionne, la péjore ou la favorise, quelles conséquences il faudrait en tirer pour l'avenir de l'Union, face à de telles crises globales et en général ?

Bien que le bilan de la réponse européenne à la crise ne puisse vraisemblablement être tiré que dans plusieurs années, il est nécessaire d'entamer cette analyse sans attendre ; une telle crise pourrait en effet constituer un réel écrin de possibilités nouvelles pour l'UE.

**Laure Prevignano**, MLaw, Université de Fribourg.