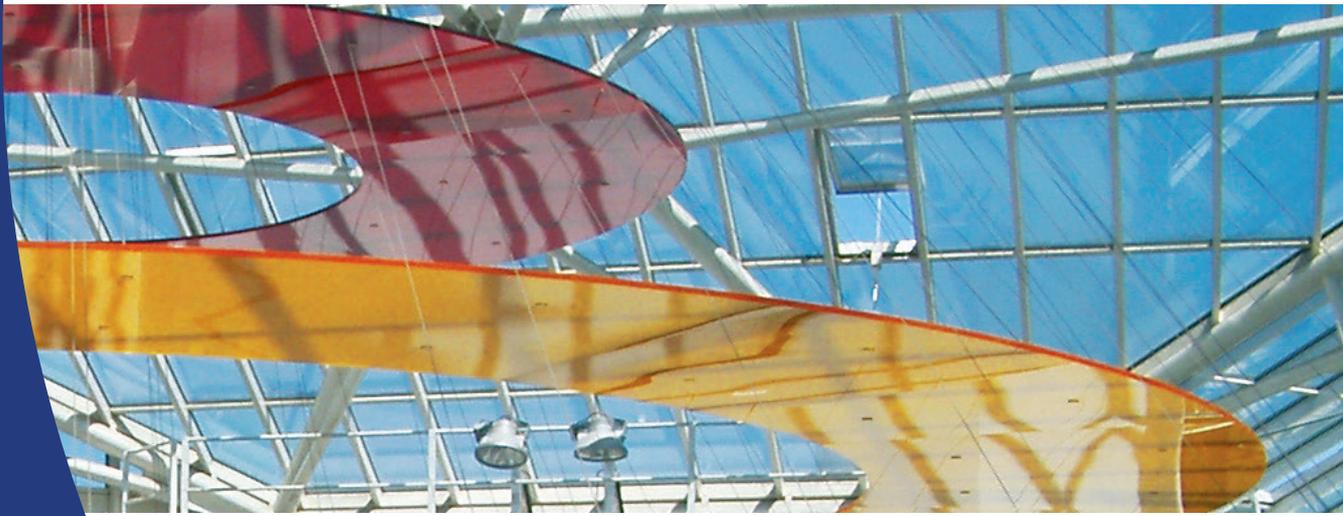


Actualités relatives à la COVID-19 (Année 2020)



**Actualités relatives à la COVID-19 du Centre d'études juridiques européennes
pour l'année 2020**

Avant-propos

Le Centre d'études juridiques européennes a le plaisir de publier dans la présente brochure, les « actualités » rédigées au cours de l'année 2020 (en français et en anglais) relatives à la COVID-19.

Nous continuons à mettre régulièrement en ligne des actualités sur le site à l'adresse www.ceje.ch. Des Newsletters sont envoyées à nos abonnés pour les tenir informés des publications, conférences, masters que nous organisons. L'inscription à la Newsletter est gratuite et se fait en ligne sur le site du Centre (www.ceje.ch).

Nous vous souhaitons une bonne lecture.



Juin 2021

Christine KADDOUS

Professeure, chaire Jean Monnet *ad personam*

Directrice du Centre d'études juridiques européennes,
Centre d'excellence Jean Monnet

Directrice du Master of Advanced Studies in European
and International Governance (MEIG programme)

Mesures liées à la COVID-19

Table des matières

Actualités

1.	L'Union européenne face au coronavirus : actions entreprises	1
2.	Des mesures de politique commerciale pour favoriser la lutte contre la COVID-19	2
3.	Les aides d'Etat face à la crise de la Covid-19 : défis actuels	4
4.	Un vaccin contre la Covid-19 sera-t-il un bien public mondial ? Une initiative citoyenne européenne le souhaite.....	5
5.	Coordination des restrictions à la libre circulation dans l'Union européenne et en Suisse en raison de la COVID-19.....	7
6.	Une Union européenne de la santé – pour une réponse uniforme à une crise sanitaire.....	8

* * *

Mesures liées à la COVID-19

1. L'Union européenne face au coronavirus : actions entreprises

Avec l'augmentation des cas de coronavirus en Europe, les citoyens se demandent quelles mesures doivent être prises au niveau de l'Union européenne pour lutter contre ce fléau. Les institutions ont commencé, dans les derniers jours, à communiquer de manière plus intense sur les mesures prises dans la région. Comme signalé par la Commissaire Kyriakides, s'il faut prendre la situation très au sérieux, il faut néanmoins éviter la panique et la désinformation. Pour parvenir à cet objectif, il est utile de revoir quels sont les outils à disposition de l'Union européenne en cas de maladies transfrontières graves et quelles sont les mesures effectivement mises en place depuis la parution du premier cas de coronavirus en Chine.

L'Union européenne est tenue, en vertu de l'article 168 TFUE de lutter contre les grands fléaux, en favorisant la recherche et la des maladies infectieuses. Sur la base de l'article 168, par. 5, TFUE, l'Union européenne a adopté la décision n° 1082/2013 relative aux menaces transfrontières graves sur la santé. Cet instrument prévoit la mise en place du système d'alerte précoce et de réaction (Early Warning and Response System, EWRS, en anglais) et octroie au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC, en anglais) le pouvoir de surveiller les maladies infectieuses et d'exploiter le système d'alerte. La décision n° 1082/2013 met enfin en place un comité de sécurité sanitaire (Health Security Committee, en anglais), lequel coordonne avec la Commission européenne les mesures de préparation et de réaction des États membres face à ce type de maladies. Outre cette décision spécifiquement dédiée aux maladies infectieuses, l'Union européenne fait souvent usage de la décision n° 1313/2013 relative au mécanisme de protection civile (EU Civil Protection Mechanism, en anglais) pour répondre à ces situations. Ce mécanisme prévoit des outils de coopération et de coordination pour faire face à un désastre naturel ou humain à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union européenne. Le mécanisme de protection civile a donc un champ d'application large et a été exploité tant pour des phénomènes naturels, tels que le tremblement de terre du Népal, que pour des maladies graves, telles que la crise de l'Ebola. Ces deux décisions ont été utilisées par les institutions européennes pour lutter contre le coronavirus.

S'agissant des mesures adoptées pour prévenir et réagir face à la propagation du coronavirus à l'intérieur de l'Union européenne, c'est surtout la décision n° 1082/2013 qui a été exploitée. L'ECDC a développé des plans de contingence au niveau européen et a apporté son soutien aux États membres pour mettre en place des mesures de contingence au niveau national. En vertu de l'article 10, par. 1, lettre a), de la décision n° 1082/2013, l'ECDC publie tous les jours une évaluation des risques concernant le coronavirus. L'Union européenne a également destiné des fonds à la recherche de traitements efficaces pour lutter contre le coronavirus. Ainsi, la Commission européenne a lancé un appel à propositions, le 31 janvier 2020, octroyant €10 millions pour des projets de recherche visant à améliorer le traitement des patients infectés. L'Union européenne participe également au financement de €90 millions octroyé à la « Innovative Medicines Initiative », un partenariat public-privé chargé de développer un vaccin contre le coronavirus. Mis à part ces financements spécifiques, l'Union européenne finance déjà plusieurs projets qui, compte tenu des circonstances, ont réorienté leurs recherches vers le coronavirus. Une coopération institutionnelle a enfin été mise en place entre l'ECDC et l'OMS. Une délégation conjointe avec des représentants des deux organes s'est déplacée, le 25 février

2020, en Italie, le pays le plus touché par le coronavirus dans l'Union européenne, pour évaluer la situation.

S'agissant des mesures adoptées pour lutter contre le coronavirus au niveau global, celles-ci reposent plutôt sur la décision n° 1313/2013. Le mécanisme de protection civile a permis de mettre à disposition € millions pour organiser des vols facilitant le retour des citoyens européens qui se trouvaient à Wuhan (Chine), épicode du coronavirus. Pour l'instant, cet instrument a déjà permis le retour de 447 citoyens européens. Le mécanisme de protection civile a également permis à l'Union européenne d'envoyer du matériel médical d'urgence en Chine. Une autre priorité de l'Union européenne en lien avec le coronavirus est le soutien en Afrique. L'Union craint en effet les conséquences de l'arrivée de cette maladie dans le continent africain compte tenu de la fragilité des systèmes de santé dans la région. Elle a donc destiné €15 millions pour faciliter le diagnostic rapide des patients et pour renforcer la surveillance épidémiologique. Une partie de ces fonds sera également destinée à la recherche réalisée par l'Institut Pasteur de Dakar.

Un grand nombre de mesures ont donc été adoptées pour lutter contre le coronavirus. Il est nécessaire de signaler toutefois qu'aucune mesure n'a été prise à ce stade concernant des restrictions de voyage ou des fermetures de frontières. Les contrôles aux frontières sont autorisés exceptionnellement dans l'espace Schengen pour des raisons de sécurité publique et pour une durée limitée. Toutefois, une telle mesure n'est pour l'instant pas envisagée par les États membres et, dans ses conclusions du 12 février 2020, le Conseil a d'ailleurs insisté sur la nécessité de préserver la libre circulation au sein de l'Union européenne. Cette position semble cohérente avec le règlement sanitaire international, instrument multilatéral de base en matière de maladies infectieuses, lequel vise à éviter la propagation internationale des maladies par une action de santé publique proportionnée et « en évitant de créer des entraves inutiles au trafic et au commerce internationaux » (article 2). Ainsi, l'action de l'Union européenne dans la lutte contre le coronavirus se focalise sur la surveillance de la maladie, la recherche de traitements pour y faire face et la coopération avec les régions les plus touchées, tout en garantissant la liberté de circulation au sein de l'Union.

Elisabet Ruiz Cairó, "L'Union européenne face au coronavirus : actions entreprises", actualité du 28 février 2020, www.ceje.ch

2. Des mesures de politique commerciale pour favoriser la lutte contre la COVID-19

Le coronavirus COVID-19 a un impact humain et économique évident. L'Union européenne a adopté des mesures pour y faire face dès février à l'épidémie dès janvier 2020 (voir notre première actualité sur ce sujet). Toutefois, le nombre d'actions entreprises a fortement augmenté ces derniers jours. Elles visent des domaines aussi divers que les aides d'État, la politique économique et monétaire, le marché intérieur ou les transports. La politique commerciale commune (art 207 TFUE) a également été utilisée comme moyen pour lutter contre la COVID-19.

La Commission européenne a soumis, le 14 mars 2020, à autorisation l'exportation d'équipements de protection faciale, vêtements de protection et gants, qui sont indispensables pour enrayer la propagation de la maladie et protéger la santé du personnel médical. Cette mesure a été introduite dans le règlement d'exécution 2020/402, qui met en œuvre le règlement 2015/479 relatif au régime commun applicable aux exportations. L'adoption du règlement d'exécution n'empêche pas toute exportation de matériel de protection individuelle puisque les autorités doivent examiner si ladite exportation est destinée à répondre aux demandes d'assistance du mécanisme de protection civile de l'Union dans des pays tiers, à soutenir les activités du Réseau mondial d'alerte et d'action en cas d'épidémie de l'OMS, à approvisionner

les délégations de l'Union et les ambassades des États membres, ou à assurer les opérations d'États membres à l'étranger, entre autres (art. 2, par. 3). Dans ces cas-là, l'exportation d'équipements de protection individuelle serait vraisemblablement autorisée. Le règlement d'exécution 2020/402 a déjà été modifié, le 19 mars 2020, avec l'adoption du règlement d'exécution 2020/426 qui exclut du système d'autorisation à l'exportation les pays de l'Association européenne de libre-échange (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse), les pays et territoires d'outre-mer, les Îles Féroé, Andorre, Saint-Marin et la Cité du Vatican. Pour ces pays et territoires, le système d'autorisation n'est pas applicable compte tenu de l'intégration étroite du marché unique des équipements de protection médicale et individuelle existante entre l'Union et ces territoires. En revanche, cet instrument exige, en contrepartie, que les territoires concernés adoptent des mesures similaires à celles introduites par le règlement d'exécution 2020/402 quant à leurs propres exportations. La Commission européenne a publié une note d'orientation pour faciliter l'application de ces deux règlements d'exécution par les États membres.

La Commission européenne a aussi adopté, le 25 mars 2020, un document sur l'utilisation des mécanismes de filtrage des investissements dans la lutte contre la COVID-19, en conformité avec le nouveau règlement 2019/452 sur le filtrage des investissements. L'Union européenne craint que la situation actuelle encourage des investisseurs à acquérir des infrastructures du secteur de la santé, ce qui pourrait atteindre la capacité de l'Union à faire face à l'épidémie de la COVID-19. Dans son document du 25 mars 2020, la Commission européenne demande aux États membres d'utiliser leurs mécanismes de filtrage des investissements pour faire face aux risques existants dans le secteur de la santé et encourage les États membres qui n'ont pas de mécanisme de filtrage pour l'instant d'en mettre un en place. La Commission européenne rappelle que le nouveau règlement sur le filtrage des investissements permet aux États membres de limiter des investissements lorsqu'ils peuvent porter atteinte à la sécurité publique ou à l'ordre public ce qui, selon la Commission européenne, comprend des raisons de santé publique. Enfin, ce document se penche sur les investissements de portefeuille, lesquels n'entrent pas dans le champ d'application du règlement 2019/452. Elle affirme que le filtrage de ce type d'investissements doit se faire en conformité avec les dispositions des traités sur la libre circulation des capitaux, lesquelles s'appliquent également aux relations avec les États tiers. Les atteintes à cette liberté pourraient être justifiées pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

La Commission européenne a, enfin, revu les procédures d'enquête en matière antidumping et antisubventions pendant la durée de l'épidémie de la COVID-19. Dans un avis rendu le 16 mars 2020, la Commission européenne affirme que l'épidémie a une incidence sur les vérifications sur place et sur les délais des procédures. Si les règlements antidumping et antisubventions prévoient la possibilité d'effectuer des visites pour vérifier des renseignements, l'avis du 16 mars 2020 suspend tous les déplacements non essentiels dans les zones touchées et reporte toutes les réunions en face-à-face avec des visiteurs en provenance de ces zones. La Commission devra, dès lors, prendre en compte uniquement les informations fournies par les parties, lesquelles devront être plus détaillées que d'habitude, et les faits avérés figurant au dossier de l'enquête. Du fait de l'impact des mesures adoptées pour lutter contre la COVID-19 sur l'exercice des activités commerciales, la Commission européenne a également décidé de prolonger de 7 jours les délais de réponse aux questionnaires envoyés dans le cadre d'enquêtes en matière de défense commerciale. Pour que cette prolongation soit accordée, les parties doivent expliquer comment les mesures liées à la COVID-19 adoptées dans leur territoire affectent leur capacité de fournir les informations requises. Cette prolongation des délais peut aller au-delà des 7 jours si la zone dans laquelle est situé l'opérateur économique est touchée par une période de quarantaine ou des fermetures d'usine obligatoires.

Les mesures adoptées ces derniers jours en matière de politique commerciale soulignent que, face à une crise sans précédent, l'Union européenne est prête à limiter ses relations commerciales pour protéger la santé des citoyens européens. Si des restrictions au commerce avaient déjà été introduites dans le passé pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, c'est bien la première fois que des raisons de santé publique justifient des mesures de cette proportion. Ces développements révèlent aussi que la politique commerciale de l'Union européenne peut être au service de la lutte contre la COVID-19 et que la Commission européenne se dispose à agir sur tous les fronts pour mettre un terme à cette pandémie.

Elisabet Ruiz Cairó, "La politique commerciale commune comme instrument pour lutter contre la COVID-19", actualité du 27 mars 2020, www.ceje.ch

3. Les aides d'Etat face à la crise de la Covid-19 : défis actuels

La lutte contre la Covid-19 pousse les Etats membres de l'Union européenne à mettre en place des mesures immédiates de soutien aux entreprises tels que des subventions, des prêts publics, des reports de charges fiscales ou des garanties d'Etats sur les prêts bancaires. Ces mesures constituent des aides d'Etat si elles remplissent les critères de l'article 107 du TFUE. Il doit s'agir de mesures octroyées aux entreprises suite à l'intervention d'un Etat ou au moyen de ressources d'un Etat, qui accordent un avantage sélectif à leurs bénéficiaires, faussent ou menacent de fausser la concurrence et affectent les échanges entre les Etats membres. Conformément à l'article 108 TFUE, les Etats membres doivent notifier les aides à la Commission européenne qui, à son tour, procède à l'analyse de compatibilité des aides avec le marché intérieur.

La crise de la Covid-19 a provoqué une avalanche de notifications de régimes d'aides qui ont été qualifiées comme compatibles avec le marché intérieur conformément aux articles 107, paragraphe 2, point b), et 107, paragraphe 3, point b), du TFUE. La Commission a aussi adopté un Encadrement Temporaire pour faciliter les soutiens publics dédiés aux entreprises qui luttent contre la pandémie.

Conformément à l'article 107, paragraphe 2, point b), du TFUE, sont considérées compatibles avec le marché intérieur, « les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires ». Cette disposition avait été appliquée pour pallier les effets d'évènements improbables causant des dommages économiques, tels que les attentats terroristes de 2001 à New York, l'éruption de volcans ou des incendies. L'épidémie de la Covid-19 ayant été qualifiée comme un « événement exceptionnel » permet aux Etats membres d'indemniser les entreprises des secteurs particulièrement touchés par la pandémie comme le transport, le tourisme, la culture, l'hôtellerie et le commerce de détail ou les organisateurs d'événements annulés pour les dommages subis en raison de la pandémie.

Les mesures d'aides d'Etat peuvent être aussi être considérées comme compatibles avec le marché intérieur si elles sont « destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre » sur la base de 107, paragraphe 3, point b), du TFUE. La Commission a eu recours à cette base juridique pendant la crise financière de 2008 et avait déjà adopté un Encadrement Temporaire à l'époque. Les aides d'Etat destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière de 2008 et adoptées conformément à l'Encadrement Temporaire de 2008 ont été considérées compatibles avec le marché intérieur.

Le 19 mars 2020, dans le cadre de la lutte contre la Covid-19, la Commission a adopté le nouvel Encadrement Temporaire. Cet instrument, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020, prévoit une liste de mesures qui peuvent être adoptées par les Etats membres :

- (i) Subventions directes, avantages fiscaux et avances remboursables pour un montant maximum de 800 000 euros par entreprise pour répondre aux besoins urgents de liquidités,
- (ii) Garanties sur les prêts,
- (iii) Taux d'intérêt bonifiés pour les prêts,
- (iv) Garanties et prêts acheminés par des établissements de crédit ou d'autres établissements financiers,
- (v) Assurance-crédit à l'exportation à court terme.

Deux semaines après son adoption, l'Encadrement Temporaire a été modifié par la Commission, en vue d'autoriser :

- (i) Des aides en faveur de projets de R&D : construction d'infrastructures d'essai et de mise à l'échelle nécessaires pour développer un certain nombre de produits liés à la Covid-19 comme des vaccins et antiviraux, dispositifs médicaux, équipements hospitaliers.
- (ii) De nouvelles formes d'aide en faveur d'entreprises spécifiques actives dans des secteurs ou des régions gravement touchés.

Plus de 60 décisions ont été adoptées sur la base de l'article 107, paragraphe 2, point b), du TFUE et sur l'Encadrement Temporaire, certaines d'entre elles en 24 heures. La plupart des mesures visent à soutenir des secteurs spécifiques comme le tourisme, la culture, le transport ou l'hôtellerie, les PME et les travailleurs indépendants et à garantir les prêts et à protéger le financement des entreprises.

La Direction Générale de la Concurrence de la Commission a aussi mis en place un email et une ligne téléphonique accessible pour répondre aux questions des Etats membres ainsi qu'un template pour notifier les mesures de soutien. Tous ces instruments provoquent une accélération sans précédent des délais d'autorisation des aides d'Etat dû au caractère exceptionnel de la crise sanitaire.

Lara Manuel Marcoartu, "Les aides d'Etat face à la crise de la Covid-19 : défis actuels", actualité du 27 avril 2020, www.ceje.ch

4. Un vaccin contre la Covid-19 sera-t-il un bien public mondial ? Une initiative citoyenne européenne le souhaite

La Commission européenne a décidé d'enregistrer, le 21 août 2020, une proposition d'initiative citoyenne européenne, intitulée « Droit aux vaccins et aux traitements ».

Faisant usage de la possibilité prévue par l'article 11, paragraphe 4, du traité UE et l'article 24, paragraphe 1, du traité FUE, de soumettre une proposition sur des questions pour lesquelles les citoyens de l'UE considèrent qu'un acte juridique de celle-ci est nécessaire aux fins de l'application des traités, les organisateurs de cette initiative appellent l'Union, dans le contexte actuel de la Covid-19, à « faire passer la santé publique avant les profits privés et à garantir que les vaccins et traitements anti-pandémiques deviennent un bien public mondial, librement accessible à tous ». Plus précisément, les objectifs de cette proposition sont les suivants :

Veiller à ce que les droits de propriété intellectuelle, brevets compris, n'entravent pas l'accessibilité ou la disponibilité de tout vaccin ou traitement futur contre la Covid-19.

Garantir que la législation de l'UE relative à l'exclusivité des données et à l'exclusivité commerciale ne limite pas l'efficacité immédiate des licences obligatoires délivrées par les États membres.

Instaurer des obligations juridiques pour les bénéficiaires de fonds de l'UE en ce qui concerne le partage de connaissances, de propriété intellectuelle et/ou de données sur les technologies de la santé liées à la Covid-19 dans le cadre d'une communauté de brevets ou de technologies.

Instaurer des obligations juridiques pour les bénéficiaires de fonds de l'UE en ce qui concerne la transparence relative aux contributions publiques, aux coûts de production ainsi qu'aux clauses garantissant l'accessibilité et le caractère abordable combinées aux licences non exclusives.

En ce qui concerne les deux premiers objectifs, la Commission européenne est habilitée à proposer un acte juridique sur la base de l'article 114 TFUE (harmonisation des législations dans le cadre du marché intérieur). Quant au troisième et quatrième objectifs, les bases juridiques appropriées seraient l'article 168, paragraphe 5, TFUE (lutte contre les grands fléaux transfrontières) et l'article 182 en liaison avec l'article 183 TFUE (actions de recherche dans le cadre du programme-cadre pluriannuel de l'UE).

Conformément à l'article 8 du règlement 2019/788 relatif à l'initiative citoyenne européenne, à partir de la date d'enregistrement, les organisateurs de la proposition d'initiative "Droit aux vaccins et aux traitements" disposent d'un délai de six mois pour lancer un processus de collecte des signatures de soutien de celle-ci. Une fois la période de collecte déclenchée, toutes les déclarations de soutien doivent être recueillies au cours d'une période n'excédant pas douze mois. Ensuite, la proposition d'initiative sera valable si :

Elle recueille le soutien d'au moins un million de citoyens de l'Union, d'au moins un quart des États membres, 7 États membres à nos jours (article 3 du règlement 2019/788).

Dans au moins un quart des États membres, le nombre des signataires est au moins égal au nombre de députés au Parlement européen élus dans chaque État membre, multiplié par le nombre total de députés au Parlement européen au moment de l'enregistrement de l'initiative, 705 députés à nos jours (article 3 du règlement 2019/788).

Les déclarations collectées sont vérifiées et certifiées conformes à la procédure prévue par l'article 12 du règlement 2019/788.

Lorsque la Commission reçoit une proposition d'initiative valable, elle est contrainte de publier ses conclusions juridiques et politiques sur celle-ci, ainsi que sa décision de donner suite à l'initiative ou de la refuser. La Commission jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour décider d'entreprendre ou de ne pas entreprendre une action à la suite de la présentation d'une proposition d'initiative citoyenne européenne (arrêt Puppinck c. Commission du 19 décembre 2019, aff. C-418/18 P). Elle est néanmoins obligée de motiver son refus. Un contrôle juridictionnel est possible (arrêt Puppinck c. Commission).

Cette proposition d'initiative fait son apparition au moment où des pays dans le monde entier coopèrent pour accélérer l'accès aux outils de lutte contre la Covid-19. L'OMS a lancé l'initiative COVAX, un mécanisme de groupement des achats pour les nouveaux vaccins anti-COVID-19 qui garantira à chaque pays participant (plus de 170 à l'heure actuelle) un accès juste et équitable aux vaccins grâce à un cadre d'allocation que cette organisation est en train d'élaborer. Quant à l'UE, la Commission est parvenue, le 14 août 2020, à un premier accord avec l'entreprise pharmaceutique AstraZeneca en vue de l'achat, au nom des États membres de l'UE, d'un vaccin potentiel contre la COVID-19 et de dons à des pays à revenu faible ou intermédiaire ou d'un re-transfert vers d'autres pays européens. Le premier contrat négocié par la Commission avec AstraZeneca est en vigueur depuis le 27 août 2020.

La question reste à savoir si l'action entamée par l'UE, l'OMS et d'autres acteurs internationaux aboutira à rendre le vaccin contre la Covid-19 un bien public mondial, comme voulu par les organisateurs de l'initiative susmentionnée.

Maddalen Martin, "Un vaccin contre la Covid-19 sera-t-il un bien public mondial ? Une initiative citoyenne européenne le souhaite", actualité du 30 août 2020, www.ceje.ch

5. Coordination des restrictions à la libre circulation dans l'Union européenne et en Suisse en raison de la COVID-19

La Commission européenne a adopté, le 4 septembre 2020, une proposition de recommandation pour coordonner les restrictions à la libre circulation adoptées par les États membres de l'Union européenne, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse et le Royaume-Uni (l'ensemble de ces États sont désignés « États membres » dans la proposition de recommandation) liées à la gestion de la COVID-19.

Des restrictions à la libre circulation ont été adoptées dès le début de la pandémie. Elles ont impliqué, dans une première étape, la fermeture des frontières entre États membres entre mars et juin 2020. La Commission européenne avait déjà coordonné les mesures nationales lors de cette première phase en facilitant l'ouverture synchronisée des frontières le 15 juin 2020. Avec l'augmentation des cas positifs dans tous les États membres pendant l'été, de nouvelles restrictions ont été imposées. Si les frontières ne sont désormais plus fermées, les nouvelles restrictions contemplent des périodes de quarantaine de durée variable ou l'obligation de faire un test PCR avant de voyager. Elles ont pour conséquence de limiter la libre circulation des personnes et des marchandises, lesquelles constituent des libertés fondamentales en droit de l'Union européenne. La proposition de recommandation du 4 septembre 2020 vise à réduire les restrictions à ces libertés.

L'instrument proposé cherche à établir des critères communs pour déterminer les régions qui sont le plus à risques, adopter des mesures par rapport aux personnes provenant desdites régions, et communiquer les informations pertinentes aux citoyens européens.

Pour déterminer si une région est en situation de risque, la Commission européenne propose de prendre en compte le taux de notification de cas des quatorze derniers jours. Lorsque les cas notifiés dépassent les 50 cas pour 100'000 habitants et le taux de cas positifs est supérieur à 3%, des restrictions peuvent être appliquées. Des restrictions peuvent aussi être appliquées si le nombre de cas notifiés est de 150 pour 100'000 habitants même si le taux de cas positifs est inférieur à 3%. La Commission européenne propose également de définir un code couleur commun à tous les États membres : les zones vertes seront celles dans lesquelles ni le nombre de cas notifiés ni le taux de cas positifs dépassent les limites susmentionnées, les zones oranges seront celles dans lesquelles l'un des deux critères est dépassé, et les zones rouges seront celles dans lesquelles les deux critères sont dépassés. Les États membres ne pourront adopter des restrictions que pour les zones rouges. Pour les zones oranges, la Commission européenne propose uniquement de faire remplir des formulaires pour pouvoir localiser les citoyens circulant d'un État membre à l'autre.

S'agissant des mesures pouvant être adoptées envers les citoyens provenant d'une zone rouge, la Commission européenne propose une quarantaine ou un test à l'arrivée mais elle signale que le test devrait être favorisé si possible. Certains collectifs, tels que les travailleurs dans des secteurs critiques, les étudiants frontaliers, ou les personnes voyageant pour des raisons personnelles ou professionnelles urgentes, devraient être exclus de ces restrictions.

La Commission européenne propose enfin que tous les États membres suivent un calendrier commun, selon lequel les restrictions seraient annoncées par les États membres tous les mardis

et elles s'appliqueraient à partir du lundi suivant. Elle demande également aux États membres de publier les restrictions applicables de manière claire et transparente.

Cette proposition de recommandation s'inscrit dans tout un paquet de mesures adoptées par la Commission européenne pour préserver le marché intérieur pendant la pandémie de la COVID-19. Si l'instrument proposé contribue sans doute à une plus grande coordination entre États membres, les conditions de circulation à l'intérieur de l'Union européenne continueront d'évoluer de semaine en semaine. Le manque de prévisibilité de ce cadre découragera sans doute les mouvements des citoyens européens et risque de ne pas être efficace pour rétablir les libertés de circulation.

Elisabet Ruiz Cairó, "Vers une meilleure coordination des restrictions à la libre circulation au sein de l'Union européenne en raison de la COVID-19", actualité du 18 septembre 2020, www.ceje.ch

6. Une Union européenne de la santé – pour une réponse uniforme à une crise sanitaire

La Commission européenne a présenté, le 11 novembre 2020, les premières mesures pour le développement d'une Union européenne de la santé. Ce paquet de mesures, présenté dans la communication « Construire une Union européenne de la santé », vise à renforcer l'action de l'Union européenne face aux crises sanitaires et comporte des réformes législatives et institutionnelles.

Pour mieux affronter les menaces transfrontières graves, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement, qui remplacera la décision n° 1082/2013, actuellement en vigueur. La décision n° 1082/2013 est essentiellement un instrument de coordination qui facilite l'échange d'information entre États membres à travers le système d'alerte précoce et de réaction (Early Warning and Response System – EWRS). Le futur règlement mettra en place un système de surveillance au niveau de l'Union européenne et permettra une plus grande coordination entre États membres. L'objectif principal est de favoriser une réponse uniforme de l'Union européenne face à une crise sanitaire.

Sur le plan institutionnel, les mandats de l'Agence européenne des médicaments et du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (European Centre for Disease Prevention and Control – ECDC) seront renforcés. Une nouvelle agence, l'Autorité pour la réaction aux urgences sanitaires (Health Emergency Response Authority – HERA), sera créée. Il sera indispensable de répartir de manière claire les compétences entre l'ECDC et cette nouvelle autorité puisque leur mandat peut, de premier abord, sembler se recouper sur certains points. La communication de la Commission européenne vise à renforcer également d'autres organismes tels que le comité de sécurité sanitaire (Health Security Committee) et le mécanisme de protection civile, lesquels se sont avérés essentiels pendant la pandémie de la COVID-19. Si les agences et autres organismes de l'Union jouent déjà un rôle prépondérant dans le domaine de la santé, les propositions de la Commission européenne accroissent le pouvoir de ces organismes et ajoutent un nouvel acteur sur la scène. Un effort de coordination sera indispensable.

Les propositions de la Commission européenne visent essentiellement à renforcer la réponse de l'Union face aux crises sanitaires. Elles présentent néanmoins deux faiblesses. D'une part, la communication de la Commission européenne signale expressément que les nouvelles mesures sont envisagées « conformément aux dispositions actuelles du traité, notamment l'article 168, paragraphe 5, du TFUE ». La création d'une Union européenne de la santé ne comporte donc pas, à l'heure actuelle, un débat sur les compétences de l'Union en matière de santé publique. Cela est regrettable étant donné que la Commission européenne avait annoncé, le 25 octobre 2020, la nécessité d'ouvrir une discussion à ce sujet. Plusieurs États membres, tels que la France

ou l'Allemagne, avaient également évoqué cette possibilité. D'autre part, les propositions de la Commission européenne visent exclusivement les maladies transfrontières. Or, la création d'une Union européenne de la santé devrait impliquer une réforme plus large du domaine de la santé publique dans l'Union européenne. Une telle réforme devrait passer par une approche plus horizontale. La Commission européenne mentionne, dans sa communication, la résistance aux antimicrobiens, la biodiversité, ainsi que le vieillissement de la population. Toutefois, les mesures proposées ne visent pas ces problématiques. Rappelons que les propositions du 11 novembre 2020 ne sont que les premières mesures en vue de construire une Union européenne de la santé et que la réponse aux crises sanitaires est, sans doute, le problème le plus urgent à l'heure actuelle. Il faut espérer que d'autres mesures plus transversales suivront ces premières propositions.

Elisabet Ruiz Cairó, "Une Union européenne de la santé – pour une réponse uniforme à une crise sanitaire", Actualité du 18 novembre 2020, www.ceje.ch

* * *



Centre d'études juridiques européennes
Université de Genève
Bd du Pont d'Arve 40
CH - 1211 Genève 4

Tél. +41 22 379 84 90
Fax +41 22 379 86 62

www.ceje.ch