

L'ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA CRISE SANITAIRE : QUELLE(S) SOLIDARITÉ(S) INTERNATIONALE(S) ?

Raphaël MAUREL

*Maître de conférences en droit public à l'Université de Bourgogne,
CREDIMI (EA 7532), CEDIN (EA 382) et CMH (EA 4232)*

« Je n'ai jamais fortement compris la solidarité. Je l'ai acceptée ainsi qu'un traditionnel article de foi. Si l'on avait le courage de l'écartier complètement, on se délivrerait du poids le plus lourd qui gêne la personnalité »(1830). Cette formule du dramaturge norvégien Henrik Ibsen aurait pu qualifier à merveille le sentiment ressenti par les chefs d'État de l'Union européenne, si, toutefois, l'on en croyait le flot d'idées reçues qui a accompagné les réactions européennes à la pandémie de Covid-19. Point de suspense cependant : tel n'est pas le cas, et il n'est pas mentir que d'affirmer que l'Union européenne a fait, dans l'ensemble, ce qu'elle a pu avec les moyens dont elle disposait alors.

Le sujet aimablement proposé par Olivier Delas au non spécialiste auteur de ces lignes – qui n'aborde le droit de l'Union européenne qu'avec les yeux de l'internationaliste généraliste – peut être abordé au moins de trois manières différentes. L'une des possibilités consiste à le traiter de manière chronologique, c'est-à-dire d'évoquer l'action de l'UE *au début* de la crise naissante pour lui faire face, puis *dans* la crise et enfin *après* la crise. Il est ensuite possible de le traiter de manière thématique, en interrogeant les domaines d'action de l'UE, étant entendu que ses compétences, en tant qu'organisation internationale, ne sont pas toujours évidentes en matière de santé publique, comme cela a été récemment fait dans d'excellents et récents travaux(1831). Une troisième voie, qui reçoit notre préférence, consiste à examiner les deux niveaux de diplomatie internationale auxquels se

(1830) H. IBSEN, *Lettre à G. Brandes*, traduction Martine REMUSAT, Paris, Librairie académique Perrin & Cie, 1906.

(1831) Voy. en particulier A. DUBUIS, « Pandémie de covid-19 : la solidarité et la coopération opérationnelle entre états membres en matière médicale et logistique », in É. DUBOUT et F. PICOD (dir.), *Coronavirus et droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2021, pp. 85-114.

prête l'Union, conformément au titre du panel dans lequel s'insérerait la présente communication(1832), et à examiner la mesure dans laquelle la « solidarité » – qu'il conviendrait de définir – y a joué, en temps de pandémie, un rôle majeur ou non. Aussi, il s'agira de s'interroger, du point de vue de l'Union européenne, sur ce que la crise de Covid-19 a révélé de cette « solidarité internationale ».

À cet égard, il est possible de distinguer deux formes de diplomatie, en usant d'un critère institutionnel des plus communs : la diplomatie interne d'une part, la diplomatie externe d'autre part(1833). Sera donc envisagée la question de la solidarité *intraeuropéenne* – ou, plus sobrement, « solidarité européenne » – qui demeure une solidarité internationale (section 1), avant d'évoquer l'action extérieure de l'Union dans la dynamique de solidarité internationale (section 2)(1834).

Section 1. – La solidarité européenne à l'épreuve de la crise

Il est, avec le mince recul permis par les deux années de pandémie écoulées à l'heure de la rédaction de cette contribution(1835), certain que la « solidarité européenne » a bel et bien été activée (A). Un tel constat n'empêche pas de relever certaines limites à cette solidarité intraeuropéenne en temps de crise (B).

A. – LA MISE EN ŒUVRE DE LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE À L'OCCASION DE LA PANDÉMIE

Il n'est à titre liminaire pas inutile de revenir sur le *contenu* de la notion de « solidarité européenne », laquelle peut paraître *prima facie* peu claire. Classé parmi les grands principes de l'Union de droit, il est

(1832) Cette contribution fait suite à l'intervention, au même titre, prononcée le 27 octobre 2021 dans le cadre de la 10^e École d'automne sur l'Union européenne de l'Université Laval, spécifiquement dans un panel intitulé « Sens et direction de la diplomatie européenne ».

(1833) On se permet de signaler, à titre incident, que cette distinction entre diplomatie « interne » et « externe » a été, en l'absence de contenu doctrinal précis de l'idée de « diplomatie interne » à notre connaissance, déglagée dans un tout autre contexte – celui de l'analyse de la fiction par le droit ; voy. R. MAUREL, « L'art de la diplomatie dans Kaamelott », in Y. BASIRE, A. CIAUDO et A.-L. MOSBRUCKER (dir.), *Kaamelott : la légende juridique*, coll. Droit et pop culture, Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté, à paraître en 2023.

(1834) Les questions relatives à la reprise économique, à la solidarité budgétaire et à la recherche initiale du vaccin sont, en revanche exclues de cette contribution. Celles relatives à la recherche font par ailleurs l'objet d'une intervention dédiée (voy. la communication d'Olivier BICHSEL et d'Olivier DELAS).

(1835) La première version de cette contribution a été achevée en novembre 2021. Elle n'a fait l'objet que d'ajustements formels depuis.

vrai que ce principe peut « surprendre »(1836). Pourtant, il s'agit bien de l'une des valeurs de l'Union(1837), sur le fondement de laquelle un contrôle – politique mais également juridictionnel – pourrait donc être engagé. La bibliographie sur cette notion étant abondante(1838), on se contentera ici de rappeler que l'idée de solidarité entre États de l'Union voire entre peuples de l'Union figure à plusieurs reprises dans le TUE – par exemple dans l'article 3 sur les objectifs de l'Union. La solidarité européenne est à vrai dire le fruit d'une longue histoire : nécessaire sur le plan sécuritaire pour garantir la paix sur le continent en 1951, elle est devenue « redistributive au profit des agriculteurs »(1839) dans les années 1970 puis au profit des États et régions les moins riches en 1986 ; elle dépasse avec l'avènement du Traité de Maastricht la logique redistributive pour devenir « une solidarité fédérative »(1840). Alain Buzelay conclut à ce propos que la solidarité est devenue monétaire plus que financière, et qu'elle est dans tous les cas une valeur et un facteur de « redynamisation communautaire »(1841). La crise de la Covid ne contredit d'ailleurs pas cette analyse.

Sur le plan juridique, il s'agit d'un principe dit « fondateur » de l'Union qui s'exprime principalement par le budget européen. Chaque État doit en effet contribuer au budget en fonction de son niveau économique, ce qui est au demeurant commun à la plupart des organisations internationales, et donc à ce stade peu exceptionnel. Mais l'article 174 du TFUE démontre bien, comme cela vient d'être évoqué, que la « solidarité européenne » traduit également une cohésion par *l'utilisation* du budget, ce qui est ici plus original – c'est cet article qui consacre le principe selon lequel les dépenses se font dans une logique de redistribution, voire de péréquation, entre territoires de l'Union.

Enfin, on peut rappeler que l'idée de solidarité européenne passe, au-delà de la question budgétaire, par celle de la « citoyenneté européenne » et qu'elle est régulièrement invoquée face aux crises, qu'il s'agisse de la crise économique depuis 2007-2008, de la crise migratoire depuis le début des années 2010 ou... de la crise pandémique.

(1836) C. BLUMANN et L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 5^e éd, LexisNexis, 2013, p. 257.

(1837) Voy. art. 2 du TUE.

(1838) Pour ne citer qu'un ouvrage, voy. C. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Paris, Dalloz, 2011.

(1839) A. BUZELAY, « La solidarité économique et financière en Europe : une valeur devenue précaire ? », in L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Les valeurs communes dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 285-296, à la p. 287.

(1840) *Ibid.*, p. 289.

(1841) *Ibid.*, p. 296.

Les traités européens ont d'ailleurs consacré l'idée selon laquelle toute crise implique le recours nécessaire à la solidarité intraeuropéenne. L'un des exemples topiques de cette logique consacrée réside dans l'article 122, § 2, du TFUE sur l'assistance à un pays en difficulté économique, lequel évoque les mesures « appropriées » qu'il convient de prendre « dans un esprit de solidarité » en cas d'événements exceptionnels échappant au contrôle de l'État. Ces mesures « appropriées » peuvent résider dans de l'assistance financière, mais encore la création d'une institution ou d'un fonds commun – et l'on pense ici au Mécanisme européen de stabilité financière entré en vigueur en 2012, à la suite de la crise des *subprimes*(1842).

On le voit, au-delà des valeurs, l'idée de solidarité européenne s'exprime en termes économiques – ce qui est parfaitement logique au regard des buts et objectifs de l'Union – mais peut le cas échéant aller plus loin, si la volonté politique – et stratégique – le dicte. La question de savoir si tel a été le cas face à la Covid peut, dès lors, se poser.

Du point de vue budgétaire et plus largement économique, la réponse est positive si l'on s'intéresse aux réactions à moyen terme, sur lesquelles cette contribution ne s'attardera pas(1843). S'agissant des réactions « immédiates », on peut chronologiquement relever que l'alerte de l'OMS a été donnée officiellement le 30 janvier 2020, mais que le Comité européen de sécurité sanitaire (CSS), créé officiellement en 2013 pour encadrer le réseau de surveillance épidémiologique et de contrôle des maladies transmissibles dans l'Union(1844), s'était déjà réuni le 17 janvier à propos de ce qu'on appelait encore le « Coronavirus »(1845). L'Union avait donc déjà un temps d'avance et le CSS s'est réuni 4 à 5 fois par mois depuis lors. Dès le 28 février 2020, la Commission s'est ainsi appuyée sur le mécanisme européen de protection civile pour lancer des appels d'offres en vue de la production

(1842) Sur ce thème, voy. parmi de nombreuses références et sous l'angle économique S. SAURUGGER et F. TERPAN, « Les transformations de la gouvernance économique de l'Union européenne en temps de crise. Rapports de force, coalitions d'acteurs et renforcement des contraintes juridiques », in P. HASSENTEUFEL et S. SAURUGGER (dir.), *Les politiques publiques dans la crise. 2008 et ses suites*, Paris, Les presses de Sciences Po, 2021, pp. 61-87.

(1843) Voy. sur ce thème M. SAOUDI, « L'action économique européenne en temps de crise. Vers une éthique de la solidarité budgétaire et monétaire », in V. BARBÉ, J.-F. KERLÉO et J. PADOVANI (dir.), *L'éthique à l'épreuve de la crise*, Toulouse, Editions L'Épître, 2021, pp. 39-49 ; F. MARTUCCI, « La crise de la Covid-19 et le changement de paradigme financier induit par le plan de relance », in É. DUBOUT et F. PICOD (dir.), *Coronavirus et droit de l'Union européenne*, op. cit. note 1831, pp. 483-509.

(1844) UE, Décision (UE) n° 1082/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative aux menaces transfrontières graves sur la santé et abrogeant la décision (CE) n° 2119/98 [2013], JO, L 293/1.

(1845) Voy. A. DUBUIS, « Pandémie de covid-19 : la solidarité et la coopération opérationnelle entre états membres en matière médicale et logistique », op. cit. note 1831, p. 90.

d'équipements de protection individuelle(1846), et a rapidement adopté des orientations et lignes directrices pour éviter les pénuries et gérer la coopération transfrontière en matière de santé(1847). Dès le 13 mars, soit quatre jours avant le premier « confinement » qui a pris de court la majorité des Français, une Communication de la Commission aux institutions européennes traçait la route d'une « réaction économique coordonnée à la flambée de Covid-19 », en indiquant d'emblée que « [s]eules la solidarité et des solutions coordonnées à l'échelle européenne nous permettront de gérer efficacement cette urgence de santé publique »(1848). Le même jour, plusieurs États avaient notifié à la Commission un certain nombre de dérogations aux règles du marché intérieur, sur le fondement de l'article 36 du TFUE qui le permet pour protéger la santé et la vie des personnes(1849). L'enjeu était évidemment de permettre aux États de réagir, tout en maintenant une solidarité européenne sous forme d'évitement de pénuries (notamment d'équipements de protection individuelle qui manquaient alors partout). Dans cette communication qui fixait le cadre d'urgence, la Commission a également annoncé l'assouplissement temporaire des aides d'États pour le secteur médical et des PME(1850), afin de répondre à divers projets de plans nationaux qui exigeaient cette

(1846) D. BLANC, « L'Union européenne face au coronavirus : une réponse globale pour une crise sanitaire globale », *R.D.L.F.*, 2020, chron. n° 17.

(1847) Voy. not. : UE, 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 [2020], *JO*, CI 86/1 ; UE, Lignes directrices relatives à l'aide d'urgence de l'Union européenne en matière de coopération transfrontière dans le domaine des soins de santé en liaison avec la crise de la COVID-19 [2020], *JO*, CI 111/1 ; UE, Orientations pour un approvisionnement optimal et rationnel en médicaments afin d'éviter toute pénurie au cours de la pandémie de COVID-19 [2020], *JO*, CI 116/1 ; UE, Orientations sur la libre circulation des professionnels de la santé et sur l'harmonisation minimale des formations en liaison avec les mesures d'urgence contre la COVID-19 - Recommandations concernant la directive 2005/36/CE [2020], *JO*, CI 156/1.

(1848) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, à la Banque européenne d'investissement et à l'Eurogroupe, *Réaction économique coordonnée à la flambée de Covid-19*, COM(2020) 112 final.

(1849) Cet article, anciennement article 30 TCE, prévoit que « [l]es dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres ».

(1850) Voy. sur ce point la Communication de la Commission, *Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19*, *JO*, 20 mars 2020, C 91 I/1 ; pour un résumé, Ch. COLLIN, « Coronavirus : la Commission européenne adapte son contrôle des aides d'État », *Dalloz Actualité*, 2020.

flexibilité – notamment en France et en Italie(1851). Plus tard, l'Union a facilité le transfert transfrontière de malades ; 130 « covidés » français ont ainsi été accueillis en Allemagne entre le 22 mars et le 4 avril 2020, pour ne prendre que cet exemple relayé par les médias lors des hommages rendus aux pays solidaires mi-2020(1852). De manière assez rapide également, l'Union a envisagé les premières levées de mesures restrictives de manière à assurer une cohésion européenne, ce qui relève également de la solidarité dans la mesure où un État qui aurait mis fin unilatéralement et prématurément à toutes les mesures de restriction aurait, finalement, menacé tous ses voisins alors que l'Europe était l'épicentre de la pandémie à ce moment. À cet égard, il faut mentionner la Feuille de route européenne commune pour la levée des mesures visant à contenir la propagation de la Covid-19, communiquée dès avril 2020(1853).

Plus globalement, on peut relever que la Commission est intervenue dans beaucoup de ses domaines de compétence : disponibilité des médicaments et équipements, déclenchement du mécanisme européen de protection civile, programme de recherche *Horizon 2020*(1854) ; assouplissement des règles de concurrence (les aides d'État, mentionnées *supra*, ne sont pas les seules concernées ; l'on pense par exemple aux assouplissements en matière d'ententes pharmaceutiques par exemple) ; facilitation dans la mesure du possible de la libre circulation des malades et médecins ; quelques lignes directrices en matière de sécurité sanitaire également.

B. – LES IRRÉDUCTIBLES LIMITES DE LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE EN TEMPS DE PANDÉMIE

Pourtant et par-delà la défense institutionnelle que l'on peut soutenir en invoquant les très nombreuses initiatives de l'Union européenne à toutes les étapes de la crise, il est difficile de ne pas relativiser l'efficacité, voire la réalité, de cette « solidarité européenne »

(1851) D. BLANC, « L'Union européenne face au coronavirus : une réponse globale pour une crise sanitaire globale », *op. cit.* note 1846.

(1852) Voy. par exemple « 14 juillet : pourquoi l'Allemagne, la Suisse, l'Autriche et le Luxembourg sont à l'honneur », *Bfmtv.com*, 14 juillet 2020, https://www.bfmtv.com/societe/14-juillet-pourquoi-l-allemande-la-suisse-l-autriche-et-le-luxembourg-sont-a-l-honneur_AN-202007140058.html.

(1853) Communication de la Commission et du Conseil européen, *Feuille de route européenne commune pour la levée des mesures visant à contenir la propagation de la COVID-19*, 15 avril 2020.

(1854) Voy. le site français concernant ce programme européen : <https://www.horizon2020.gouv.fr/>.

en notant que le réflexe national, au demeurant compréhensible, a à l'évidence primé dans les premiers jours de la crise. Des fermetures de frontières ont ainsi eu lieu dans l'espace Schengen « en dehors de tout cadre coopératif et de toute coordination » (1855). On pense par exemple à la fermeture totale des frontières en Autriche et en Pologne (1856), lesquelles ont occasionné des files d'attente de plus de 24h aux frontières internes de l'Union, ce qui paraît impensable en pleine pandémie... Mais c'est surtout en matière médicale que l'opinion publique a pu constater les limites de la solidarité européenne – ici certainement entendue davantage comme un positionnement éthique spécifique que comme une clause des traités fondateurs de l'Union.

D'emblée, des États ont ainsi refusé de livrer du matériel médical aux autres États européens ; les médias ont ainsi relayé le spectacle navrant des États européens se déchirant pour accéder aux masques chinois, voire détourner des cargaisons dans les aéroports. Au moment où l'Italie est au bord du gouffre et appelle à l'aide, le 6 mars puis lors de la réunion du 26 mars (1857), l'Allemagne, la France ou encore la République tchèque ont réquisitionné leurs stocks ou interdit l'exportation de tout matériel de protection en prétextant des risques de spéculation et de stockage massif (1858). Ces décisions n'ont pas manqué, au-delà des mesures adoptées par l'Union, de provoquer la colère et le désespoir des dirigeants italiens (1859), puis belges. Ce ne sont d'ailleurs pas les Européens qui ont d'abord aidé l'Italie, mais la Chine – qui a envoyé dès le 12 mars plusieurs tonnes de matériel sanitaire – puis la Russie, Cuba, le Venezuela et de nouveau la Chine fin mars (1860),

(1855) A. DUBUIS, « Pandémie de covid-19 : la solidarité et la coopération opérationnelle entre états membres en matière médicale et logistique », *op. cit.* note 1831, p. 97.

(1856) Voy. par exemple le site internet de l'Office national polonais de tourisme : <https://www.pologne.travel/fr/serwis/actualites/etat-d%E2%80%99urgence-epidemiologique-en-pologne-%E2%80%93-fermeture-des-frontieres-aux-etrangers>.

(1857) M. MASSARI « Italian ambassador to the EU: Italy needs Europe's help », *Politico*, 26 mars 2020, en ligne : <https://www.politico.eu/article/coronavirus-italy-needs-europe-help/>.

(1858) A. DUBUIS, « Pandémie de covid-19 : la solidarité et la coopération opérationnelle entre états membres en matière médicale et logistique », *op. cit.* note 1831, p. 104.

(1859) On mentionnera notamment le post Facebook de Luigi Di Maio, ministre italien des Affaires étrangères, le 11 mars 2020 : « Je comprends que certains soient en colère en raison de la façon dont sont traités les Italiens à l'étranger. Nous nous souviendrons de tous les pays qui nous ont été proches en cette période, qui ont été avec nous en ces moments de difficulté » (cité par J.B. CHASTAND « Au col du Brenner, l'Autriche commence à refouler des Italiens », *Le Monde* (11 mars 2020), en ligne : https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/03/11/au-col-du-brenner-l-autriche-prete-a-refuser-les-arrivees-depuis-l-italie_6032600_3244.html).

(1860) Voy. par exemple L. LICTEVOUT, « Covid-19 : dépassée, l'Italie reçoit une nouvelle aide internationale », *Toute l'Europe.eu*, 23 mars 2020 : <https://www.touteleurope.eu/societe/revue-de-presse-covid-19-depassee-l-italie-recoit-une-nouvelle-aide-internationale/>.

avant que les États européens ne craignent que la question ne prenne une ampleur géostratégique gênante et en reviennent à l'essentielle solidarité européenne. Ce n'est qu'après l'intervention chinoise que l'Allemagne a en effet levé, le 14 mars, l'interdiction d'exportation et annoncé l'envoi de plus d'un million de masques en Italie(1861). Bref, une « politique du chacun pour soi »(1862), qui a bien évidemment alimenté les discours eurosceptiques, a dominé dans les premiers jours de la crise, ce qui est au demeurant compréhensible. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit bien là d'un échec de la solidarité européenne, car tout cela était, malgré tout, prévisible : en 2009, lors de la pandémie de H1N1, l'Union avait connu un phénomène tout à fait comparable, avec une course aux vaccins individuelle aboutissant certains États à en court-circuiter d'autres(1863).

On peut dès lors admettre, avec Didier Blanc, que l'Union européenne a su réagir dans ses domaines de compétences et assurer une réponse coordonnée à la pandémie. Mais, au regard de ce qui précède, il est également permis d'émettre quelques réserves sur le fait que l'Union ressortira « probablement renforcée de cette « guerre » sanitaire », et douter que « cette pandémie ait pour effet d'atténuer une certaine sécheresse et rigidité à l'œuvre dans la construction européenne, qu'en un mot elle « humanise » l'Union au moyen d'un nouveau Pacte de solidarité »(1864) – mais il ne faut pas non plus oublier de contextualiser ces mots, qui ont été écrits début avril 2020. Depuis lors, le mécanisme de protection civile a été activé et la réserve RescUE, réserve commune de capacités européennes, a officiellement été étendue en 2020 au matériel médical d'urgence(1865), ce qui a permis des mots mêmes de la présidente de la Commission « de traduire la solidarité

(1861) A. DUBUIS, « Pandémie de covid-19 : la solidarité et la coopération opérationnelle entre états membres en matière médicale et logistique », *op. cit.*, note 1831, p. 106.

(1862) Ch. LEQUESNE, « Covid-19 : Quelle solidarité européenne ? », *Centre de Recherches Internationales de SciencesPo Paris*, 2020, <https://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/covid-19-quelle-solidarite-europeenne.html>.

(1863) N. DE GROVE-VALDEYRON, *Droit européen de la santé*, 1^{re} éd., coll. Systèmes, Paris, LGDJ, 2013, p. 64 ; A. DUBUIS, « Pandémie de covid-19 : la solidarité et la coopération opérationnelle entre états membres en matière médicale et logistique », *op. cit.*, note 1831, p. 103.

(1864) D. BLANC, « L'Union européenne face au coronavirus : une réponse globale pour une crise sanitaire globale », *op. cit.*, note 1846.

(1865) UE, Décision d'exécution (UE) 2020/414 de la commission du 19 mars 2020 modifiant la décision d'exécution (UE) 2019/570 en ce qui concerne les capacités de rescEU en matière de constitution d'un arsenal médical [2020], *JO*, L 82 I/1. Sur ce texte et le mécanisme de protection civile en général, voy. l'analyse complète de H. DE POOTER, « Coronavirus : la Commission européenne crée une réserve médicale RescUE », *Dalloz Actualité*, 2020.

de l'UE en actions concrètes »(1866). La solidarité européenne a donc bien été relancée, ce qui s'est au demeurant confirmé depuis – citons par exemple la mobilisation de 530 millions d'euros pour soutenir des mesures d'urgence contre la pandémie au titre du Fonds de solidarité de l'Union (F.S.U.E.) annoncée le 11 mars 2021(1867).

On peut donc affirmer sans ambages que « [b]ien que la solidarité et la coopération opérationnelle entre États membres [aient] émergé avec un temps de retard, divers moyens ont par la suite été exploités ou créés pour tendre vers une gestion solidaire de la pandémie »(1868). Mais, pouvait-on réellement imaginer un scénario différent ? La solidarité européenne peut-elle être, au-delà de la norme juridique conventionnelle, autre chose qu'une valeur, qu'une idée directrice en cas de crise de cet ordre ? Chaque État a fait face à des dilemmes éthiques majeurs début 2020, réalisant un équilibre délicat entre la prise de mesures unilatérales de protection nationale d'une part, et un ensemble de considérations historiques, humanistes et géostratégiques d'autre part. Deux éléments au moins permettent de penser qu'il est en tout état de cause difficile d'aller plus loin que la solidarité telle qu'elle a été déclinée face à la crise, qui peut être *in fine* qualifiée de « solidarité à retardement ». D'une part, l'Union européenne demeure une organisation internationale liée par le principe de l'attribution de compétences. Elle ne peut donc agir, quoi qu'on en dise, que dans le cadre de celles-ci, et, d'ailleurs, la plupart des réflexions sur l'action de l'Union en début de crise se sont focalisées sur la manière dont l'organisation était liée par ses compétences(1869). Autrement dit, l'Union ne pouvait pas tout faire et demeure limitée, notamment en cas de compétences partagées – on pense au marché intérieur par exemple – et de compétences coordonnées, au titre desquelles figurent la santé et la protection civile. D'autre part et de manière moins technique, il existe des

(1866) COMMISSION EUROPÉENNE, Communiqué de presse, « Aides d'État ; la Commission adopte un encadrement temporaire pour permettre aux États membres de soutenir davantage l'économie face à la flambée de COVID-19 », 19 mars 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_496 voy. égal. A. DUBUIS, « Pandémie de covid-19 : la solidarité et la coopération opérationnelle entre états membres en matière médicale et logistique », *op. cit.*, note 1831, p. 106.

(1867) COMMISSION EUROPÉENNE, 18 mars 2021, *La solidarité de l'UE en action : la Commission propose de mobiliser près de 530 millions d'euros pour soutenir des mesures d'urgence contre la pandémie de coronavirus*, https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/newsroom/news/2021/03/03-11-2021-eu-solidarity-fund-commission-proposes-to-mobilise-almost-eur530-million-to-support-emergency-measures-against-the-coronavirus-pandemic.

(1868) A. DUBUIS, « Pandémie de covid-19 : la solidarité et la coopération opérationnelle entre états membres en matière médicale et logistique », *op. cit.*, note 1831, p. 114.

(1869) Voy. par exemple C. BLUMANN, « Les faiblesses du dispositif anti-crise de la Commission européenne face au Covid-19 », *Le Club des juristes*, 24 avril 2020, <https://blog.leclubdesjuristes.com/faiblesses-du-dispositif-anti-crise-commission-europeenne-face-au-covid-19/>.

conséquences indépassables au fait que l'Union européenne demeure une organisation internationale. Lorsque les vents sont forts, les États en reviennent toujours à leur irréductible souveraineté(1870) et feront toujours primer leurs propres intérêts, au moins dans un tout premier temps : cet indépassable principe structurant de la coopération internationale rend en l'espèce complexe toute velléité de faire « mieux ».

Section 2. – L'Union, un moteur de la solidarité internationale dans la crise ?

La solidarité européenne, telle que définie *supra*, ne se limite théoriquement pas aux frontières de l'Union (A), même si l'action internationale de l'Union – comme son positionnement institutionnel dans la lutte contre la pandémie – a pu être critiquée (B).

A. – LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE EXTÉRIEURE, UNE ÉTHIQUE DES RELATIONS INTERNATIONALES

Le raisonnement proposé implique de distinguer la solidarité qualifiable « d'intraeuropéenne », définie *supra*, d'une solidarité commune à l'égard d'autres pays du monde, spécifiquement les États en développement. Cette seconde forme de solidarité, souvent appréhendée sous l'angle de l'aide au développement, peut sembler moins étudiée que la première, du fait de son caractère réputé peu juridique. Toutefois, elle trouve une assise indiscutable dans les textes fondateurs.

L'article 21, § 1, du TUE consacre en effet l'idée de solidarité « avec le reste du monde », ce qui fait que, selon Claude Blumann et Louis Dubouis, « l'action extérieure de l'Union baigne dans la solidarité »(1871). Il est toutefois permis de relativiser cette affirmation optimiste, en contextualisant la solidarité telle qu'elle est prévue par l'article 21, § 1 :

« [l]'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les

(1870) Pour reprendre le titre d'une partie de l'ouvrage réunissant plusieurs écrits marquants d'A. Pellet ; voy. A. PELLET, *Le droit international entre souveraineté et communauté*, coll. Doctrine(s), Paris, Éditions A. Pedone, 2014 ; voy. égal. A. PELLET, « Histoire du droit international : Irréductible souveraineté ? », in G. GUILLAUME (dir.), *La vie internationale*, Paris, Hermann, 2017, pp. 7-24.

(1871) C. BLUMANN et L. DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, op. cit., note 1836, p. 158.

principes d'égalité *et de solidarité* et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international » (nous soulignons).

Il ressort de cette lecture que la solidarité extérieure se trouve quelque peu noyée au sein d'un ensemble de valeurs et idées au moins aussi importantes – d'un point de vue axiologique –, de manière à vrai dire un peu confuse. Il n'est ainsi pas interdit de se représenter l'article 21, § 1, comme une sorte de *patchwork* de valeurs, d'idées générales, de concepts politiques et d'obligations juridiquement contraignantes, que l'Union entend « promouvoir » à l'international – ce qui n'implique pas forcément de s'y conformer systématiquement à l'extérieur. Un rapprochement est ici possible avec l'éthique, au sens de Ricoeur, défini comme un processus de questionnement sur le juste et le bon dans un contexte donné⁽¹⁸⁷²⁾. La solidarité européenne extérieure, ou internationale, peut ainsi être considérée sous l'angle du choix éthique, mettant en balance différentes valeurs, mais également l'impact d'une action engagée sur différentes populations, européennes ou non, et notamment ses conséquences potentiellement dommageables pour plusieurs catégories de bénéficiaires – ou de non bénéficiaires. Autrement dit, la solidarité européenne extérieure, plus encore que la solidarité intra-européenne qui constitue une obligation juridique de moyens, est avant tout une éthique des relations internationales.

Cette relativisation proposée de la portée de l'article 21 trouve, d'ailleurs, parfaite illustration dans la communication du 13 mars 2020 de la Commission. Celle-ci indique que « [c]ertaines mesures nationales empêchent les exportations de fournitures essentielles vers des pays tiers, l'objectif ultime étant de préserver la viabilité des systèmes de santé de l'UE. Si les exportations vers des pays tiers devaient mettre en péril la capacité de réaction de l'UE à l'épidémie de COVID-19, la Commission pourra prendre des mesures et mettre en place un système d'autorisations pour les exportations de certains produits »⁽¹⁸⁷³⁾. L'idée, issue d'un choix éthique clair, est tout aussi limpide : l'Union européenne et sa population doivent primer. Les mesures communiquées par les États le même jour sont ainsi passées par le filtre de la primauté européenne, et rapidement par une interdiction d'exporter le matériel médical en dehors de l'Union, laquelle se trouvait au demeurant dépassée par la crise. Malgré une apparence de collaboration mondiale, c'est

(1872) P. RICEUR, *Soi-même comme un autre*, Paris, Éditions du Seuil, 1990, p. 237. Sur cette définition de l'éthique et ce thème en général, voy. J.-F. KERLÉO, « Articuler la morale, l'éthique et la déontologie avec le droit », in R. MAUREL (dir.), *Le droit international des investissements au prisme de l'éthique*, Dijon, LexisNexis, 2021, pp. 23-40.

(1873) Communication du 13 mars 2020, *op. cit.*, note 17, p. 5.

bien ce principe qui a guidé l'ensemble de l'action européenne sur la scène globale en matière de Covid.

B. – UNE SOLIDARITÉ EXTÉRIEURE EN DEMI-TEINTE,
REFLET D'UN QUESTIONNEMENT ÉTHIQUE PERPÉTUEL

L'Union a certes annoncé en février 2021 doubler sa contribution à COVAX, mécanisme de réponse vaccinal à la pandémie. COVAX a été créé en avril 2020 à l'initiative de l'OMS, de l'Alliance du vaccin (partenariat public-privé sous forme d'organisation internationale) et de la Coalition pour les innovations en matière de préparation aux épidémies qui est une fondation privée ; l'Union européenne y a injecté en tout un milliard d'euros pour « garantir un accès juste et équitable à des vaccins contre la COVID-19 sûrs et efficaces dans les pays à revenu faible ou intermédiaire »(1874). Ce mécanisme a remporté des succès certains, à l'instar des 100 000 doses envoyées au Tchad en juin 2021, alors que la pandémie flambait dans le pays africain(1875). Ses échecs sont néanmoins eux aussi nombreux : absence de la Chine, de la Russie et des USA (avant l'arrivée de Joe BIDEN au pouvoir) du mécanisme, retards dans la fabrication(1876), difficultés à se fournir en vaccins alors que COVAX devait être la locomotive de la vaccination mondiale en vue d'une immunité globale, problèmes d'acheminement des tarmacs d'aéroports aux populations concernées, de formation des personnels médicaux et de sensibilisation des habitants à la vaccination, *etc.* L'une de ses principales limites reste son financement : avec une injection de seulement 500 millions d'euros en 2020, l'Union faisait pâle figure à côté des promesses américaine (2 milliards de dollars)(1877), allemande (900 millions d'euros) et britannique (550 millions de livres). L'Union ne pouvait que doubler la mise début

(1874) COMMISSION EUROPÉENNE, Communiqué de presse, « L'UE double sa contribution à COVAX et la porte à 1 milliard d'euros pour garantir aux pays à revenu faible ou intermédiaire l'accès à des vaccins sûrs et efficaces », 19 février 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_690.

(1875) Th. NTUMBA, « Covid-19 en Afrique : le Tchad a reçu 100.620 doses du vaccin Pfizer », *Actualité.cd*, 27 juin 2021, <https://actualite.cd/index.php/2021/06/27/covid-19-en-afrique-le-tchad-recu-100620-doses-du-vaccin-pfizer>.

(1876) P. VÉRONIQUE, « Nationalisme vaccinal, pénurie... Pourquoi l'initiative Covax a pris du retard », *L'express* (23 avril 2021), en ligne : https://www.lexpress.fr/actualite/societe/sante/nationalisme-vaccinal-penurie-pourquoi-l-initiative-covax-a-pris-du-retard_2149354.html.

(1877) Voy. par exemple le communiqué publié par l'ambassade des États-Unis en Guinée le 12 avril 2021, en ligne : <https://gn.usembassy.gov/fr/les-etats-unis-montrent-lexemple-en-tant-que-principal-contributeur-a-covax/>.

2021(1878), mais cela est resté très insuffisant face à l'ampleur des besoins, qui se situent bien au-delà des quelque 10 milliards promis fin 2021 ; à tel point que COVAX lui-même a qualifié le bilan mondial de l'accès aux vaccins, limité par son propre financement, d'« inacceptable » en septembre 2021(1879). La nette accélération qu'a connue le financement de COVAX en novembre et décembre de la même année n'a, d'ailleurs, pas empêché un « trou » de plus de 5 milliards de dollars dès début 2022(1880).

En matière d'éthique des relations internationales, une problématique supplémentaire est, en outre, apparue avec netteté lorsqu'il a été révélé que plus de la moitié des doses de vaccins avaient été réservées, bien avant leur mise sur le marché et en amont de COVAX, par un certain nombre d'États parmi les plus riches...dont les membres de l'Union européenne. Précisément, Oxfam a dévoilé qu'en septembre 2020, 51 % des trois milliards de doses prévues avaient été achetées par l'Union, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, Hong-Kong, le Japon, la Suisse et Israël, soit 13 % de la population mondiale(1881). La situation a empiré puisqu'en novembre 2020, les pays les plus aisés auraient réservé 9 milliards de doses, alors qu'il n'était prévu que d'en réaliser 7 à 8 milliards en 2021(1882). Autrement dit, COVAX, mécanisme devant précisément éviter une accapuration des vaccins par les gouvernements les plus aisés, doit depuis le départ se partager les « restes », après un court-circuitage de l'Union et des pays les plus riches. Il est difficile, dans ces circonstances, de soutenir le caractère solidaire et éthique d'une telle action, sauf à considérer cette situation depuis le point de vue de l'opinion publique européenne. On imagine en effet mal que l'Union et les États membres annoncent s'abstenir volontairement d'acquérir directement les vaccins aux fabricants pour préserver un futur éventuel mécanisme égalitaire...une telle position

(1878) « G7 : l'UE double sa contribution à COVAX à 1 milliard d'euros et annonce son soutien aux efforts de vaccination en Afrique », *Eureporter*, 19 février 2021, <https://fr.eureporter.co/health/coronavirus/2021/02/19/g7-eu-doubles-contribution-to-covax-to-e1-billion-and-announces-support-for-african-vaccination-efforts/>.

(1879) Déclaration commune de COVAX sur les prévisions d'approvisionnement pour 2021 et début 2022, Genève/New-York/Oslo, 8 septembre 2021.

(1880) Voy. par exemple « Covax a besoin de 5,2 milliards de dollars pour poursuivre son action », *Le Figaro.fr* (19 janvier 2022), en ligne : <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/covax-a-besoin-de-5-2-milliards-de-dollars-pour-poursuivre-son-action-20220119>.

(1881) OXFAM, « Small group of rich nations have bought up more than half the future supply of leading COVID-19 vaccine contenders », *Oxfam international*, 17 septembre 2020, <https://www.oxfam.org/en/press-releases/small-group-rich-nations-have-bought-more-half-future-supply-leading-covid-19>.

(1882) R. ETIENNE, « La difficile distribution équitable des vaccins », *Le Temps* (12 novembre 2020), en ligne : <https://www.letemps.ch/economie/difficile-distribution-equitable-vaccins>.

eût été politiquement intenable, ne serait-ce que vis-à-vis des populations à risques des États qui en avaient les moyens. Il est à cet égard loin d'être certain que la solidarité extérieure à laquelle est astreinte l'Union en vertu de l'article 21, § 1, puisse recouvrer une telle situation qui n'aurait pas manqué d'être fortement critiquée par les opinions publiques européennes. Là encore, il aurait donc été difficile, au regard de l'ensemble des facteurs, d'exiger « mieux ».

En revanche, il aurait sans doute été possible d'annoncer ce qu'il est devenu commun de qualifier de « publicisation du vaccin », d'ailleurs requise par une partie de l'opinion publique internationale. Juridiquement, la question posée est celle de la propriété intellectuelle et du droit international des brevets pharmaceutiques, qui s'avère épineuse et pleine d'obstacles au regard de la puissance des lobbies d'une part, et de l'ampleur des enjeux techniques qui interdisent les méthodes hasardeuses en matière de recherche pharmaceutique d'autre part. Cette « publicisation » a été réalisée sectoriellement et tardivement, malgré des tentatives de l'Inde ou de l'Afrique du Sud devant l'OMC depuis 2020(1883) – car la question est celle de la propriété intellectuelle des brevets et donc du droit du commerce international. Le 5 mai 2021, Joe Biden a annoncé la suspension provisoire des brevets sur les vaccins contre le Covid, suivi de près par Emmanuel Macron qui a évoqué le « bien public mondial » que constitue le traitement(1884). Il aurait en réalité été difficile de le faire avant, car c'est seulement, selon les experts, lorsqu'une partie suffisante de la population a été vaccinée que cette solution est viable – sans quoi des courses aux matières premières et des risques de failles de sécurité sanitaire émergeraient : la solution n'est pas une solution miracle et est même jugée démagogique par certains spécialistes(1885).

Celle-ci ne règle en tout cas pas la question de l'accès aux vaccins et, surtout, l'Union reste silencieuse sur ce point. En effet, la question relève principalement du droit de l'OMC et, donc, des États membres : l'annonce des chefs d'État préfigure une demande de dérogation temporaire aux obligations de l'ADPIC – accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Or, cette demande officiellement portée par une centaine d'États à l'initiative de

(1883) Plusieurs pays ont en effet demandé l'activation du mécanisme de dérogation au droit de l'OMC pour circonstances exceptionnelles prévu par l'article IX, § 3(b), de l'Accord sur l'OMC.

(1884) C. FORTIER et M. GUERRIAUD, « Covid-19 : la levée des brevets sur les vaccins, remède miracle ou mirage ? », *The Conversation*, 10 mai 2021, <https://theconversation.com/covid-19-la-levée-des-brevets-sur-les-vaccins-remède-miracle-ou-mirage-160634>.

(1885) *Ibid.*

l'Afrique du Sud et de l'Inde, qui requiert l'unanimité, est bloquée... par l'Union européenne et notamment l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Norvège ou encore la Suisse(1886) – puisque la France a finalement décidé de s'aligner sur la position du Président Joe BIDEN. Le 22 octobre 2021, l'OMS, l'OMPI (organisation mondiale de la propriété intellectuelle) et l'OMC ont d'ailleurs actualisé leur « note d'information sur l'approche intégrée de la santé, du commerce et de la propriété intellectuelle pour faire face à la COVID-19 » sans qu'aucune avancée ne soit visible. L'Union européenne reste ainsi campée sur sa position en trois points :

- 1) Lever les barrières au commerce international des vaccins, ce qui a aujourd'hui été en grande partie fait par l'administration Biden ;
- 2) inciter à l'accroissement de la production par des accords de licence, des prix différenciés, la sous-traitance et les investissements dans des infrastructures de production dans les pays en développement, et
- 3) privilégier les licences obligatoires attribuées directement à un producteur, au demeurant permises par l'A.D.P.I.C., pour éviter la dérogation générale au droit de l'OMC.

Autrement dit, l'Union européenne a préféré délivrer gratuitement des vaccins – ce qui s'inscrit dans une démarche parfaitement défendable sur le plan éthique et moral – que tenter de lever les brevets, dénonçant une « fausse bonne idée » – quand bien même une telle levée serait possible, ce qui n'est pas certain en l'absence de mécanisme général et universel le permettant. Toujours est-il que l'Union a parfois été accusée de stocker de manière excessive des doses, et qu'il y a là une contradiction entre le discours solidaire et l'action – contradiction qui s'amenuise à mesure que la couverture vaccinale européenne augmente. De manière générale et sans qu'il soit possible d'aborder l'intégralité de l'action extérieure de l'Union liée à la pandémie(1887), l'organisation, qui s'est logiquement concentrée sur ses problèmes – on ne peut plus réels –, a certainement manqué le coche du *leadership* mondial dans la lutte contre la Covid. Bien que les éléments de langage sur la « réponse globale à la pandémie » de mai 2020 aient pu faire penser que l'Union pourrait être la « cheffe d'orchestre

(1886) « COVID-19. Il est temps que les États qui bloquent la proposition de dérogation à l'Accord sur les ADPIC appuient la levée des restrictions », *Amnesty International*, 1^{er} octobre 2021, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2021/10/covid-19-time-for-countries-blocking-trips-waiver-to-support-lifting-of-restrictions-2/>.

(1887) L'on pense par exemple à l'abaissement de la conditionnalité des aides, ou encore aux propositions relatives aux dettes de certains pays africains.

de l'action internationale contre le coronavirus »(1888), tel n'a finalement pas été le cas.

Au terme de ce survol, la réponse à la question de savoir si une « solidarité européenne » a eu lieu face à la pandémie est à l'évidence positive. Il est même loisible d'identifier *plusieurs solidarités européennes* clairement manifestées : une solidarité interne, répercutant aux valeurs de l'Union telles qu'elles sont consacrées par ses textes fondateurs, mais également une véritable solidarité internationale – de celles qui font évoluer la « société » internationale en « communauté » internationale. Ces deux formes de solidarités emportent leur lot de défauts, de limites, mais ont le mérite ô combien louable d'avoir existé. Une telle prééminence – bien qu'il faille la relativiser, comme on l'a vu – n'est sans doute possible que parce que la solidarité est une valeur, et tout au plus une obligation de moyens peu définie, et non pas une obligation de résultat. *In fine*, la solidarité, même juridicisée voire « constitutionnalisée »(1889), ne peut pas se penser, dans un contexte international, comme un absolu. Elle demeure contingente, relative, et constitue à n'en pas douter une éthique de comportement appliquée à une institution intergouvernementale, sans que cela contrevienne d'ailleurs aux textes fondamentaux. Outre l'article 21, § 1, du TUE précédemment cité, qui ne concerne que les relations extérieures, le Préambule du même traité ne dit finalement pas autre chose en indiquant que les États membres sont « [d]ésireux d'approfondir la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions ».

Sans doute sont-ils aujourd'hui tout aussi désireux d'améliorer leur capacité de réponse collective aux pandémies, ce qui intégrerait à l'évidence, si ce projet aboutissait, cette idée un peu vaste de solidarité. Pour autant, il convient de se garder de mésestimer les colossaux enjeux économiques qui en découlent, le développement économique restant le moteur de la solidarité européenne – conformément à un modèle de reconstruction régionale post 1945 qui a amplement fait ses preuves.

(1888) L. LICTEVOUT « L'Union européenne, cheffe d'orchestre de l'action internationale contre le coronavirus ? », *Toute l'Europe.eu*, 6 mai 2020, <https://www.toutteleurope.eu/societe/l-union-europeenne-cheffe-d-orchestre-de-l-action-internationale-contre-le-coronavirus/>.

(1889) C. BLUMANN et L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, op. cit., note 1836, p. 157.