



(EUR\_2020\_223)

## COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

### **FLASH INFO :**

### **L'UNION EUROPÉENNE FACE AU COVID-19**

-  
Note d'information n° 17

*(6 juillet 2020)*

## SOMMAIRE

<b>I. FRONTIÈRES ET COOPÉRATION PÉNALE</b>	<b>3</b>
1. Début de la réouverture des frontières de l'Union	3
2. Le Conseil JAI de juillet tirera le bilan de l'épidémie sur la coopération judiciaire en matière pénale	4
<b>II. LA RÉPONSE ÉCONOMIQUE</b>	<b>4</b>
1. Les concertations sur le CFP se poursuivent, dans la perspective de la présentation d'un nouveau compromis et du Conseil européen exceptionnel des 17 et 18 juillet	4
2. Le plan de relance	6
a) La possibilité pour l'Union d'emprunter sur les marchés financiers au nom des vingt-sept est validée par le service juridique du Conseil	6
b) La France et l'Allemagne affichent une vision commune du plan de relance	6
3. Le comité budgétaire européen évoque un retour du pacte de stabilité et de croissance au printemps 2021	7
4. L'appel à un soutien plus fort du secteur du tourisme	7
5. Le secteur aérien : premières procédures d'infraction pour non-respect des obligations de remboursement	8
<b>III. LA RÉPONSE SANITAIRE</b>	<b>9</b>
1. Le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies estime que l'Europe n'est pas à l'abri d'une seconde vague	9
2. Plusieurs pays européens prennent des mesures de confinement partiel	9
3. Le marathon de collecte de fonds a permis de réunir 16 milliards d'euros de promesses pour le déploiement universel d'un vaccin	10
4. Fermeture du centre de dépistage du covid-19 installé dans les locaux du Parlement européen à Strasbourg	10
5. Autorisation de mise sur le marché conditionnelle de l'antiviral Remdésivir dans l'UE	10
<b>IV. LA RÉPONSE INTERNATIONALE</b>	<b>10</b>

Alors que, sur le plan sanitaire, la situation demeure sous contrôle, malgré certaines inquiétudes qui appellent à la vigilance et quelques décisions de confinement partiels, la semaine a été marquée par la **réouverture progressive des frontières de l'Union et la poursuite des concertations concernant le cadre financier pluriannuel et le plan de relance**, dans la perspective du Conseil européen des 17 et 18 juillet prochains.

## I. FRONTIÈRES ET COOPÉRATION PÉNALE

### 1. Début de la réouverture des frontières de l'Union

Les États membres ont approuvé le 30 juin **une première liste des pays tiers dont les citoyens seront autorisés à entrer à nouveau dans l'Union européenne** pour des voyages d'agrément à partir du 1<sup>er</sup> juillet. Il s'agit du Canada, de l'Australie, de l'Uruguay, du Maroc, de la Tunisie, de l'Algérie, du Japon, de la Corée du Sud, de la Nouvelle-Zélande, du Rwanda, de la Thaïlande, de la Géorgie, de la Serbie et du Monténégro<sup>1</sup>. Sont également inclus les touristes d'Andorre, de Saint-Marin et de Monaco. En revanche, **la Chine n'y figure provisoirement pas pour des raisons de réciprocité** : ses résidents seront à nouveau admis seulement si la Chine accepte à nouveau les voyageurs de l'UE sur son sol. Devant affronter une situation sanitaire toujours préoccupante, **ne figurent pas sur cette première liste européenne les États-Unis, le Brésil, la Russie et la Turquie**. Cette dernière a demandé à l'Union de corriger « l'erreur » de l'en avoir exclue. La liste sera revue toutes les deux semaines, et des pays pourront y être ajoutés ou en être retirés.

**Cette liste reste indicative et certains États membres ont déjà annoncé que leur propre liste pourrait être réduite**. La République tchèque et l'Allemagne ont ainsi indiqué qu'elles comptaient établir une liste plus limitée de pays tiers. L'Allemagne a établi une liste de 11 pays : Australie, Géorgie, Canada, Monténégro, Nouvelle-Zélande, Thaïlande, Tunisie et Uruguay – et le Japon, la Corée du Sud et la Chine sous réciprocité d'ouverture des frontières aux touristes allemands. La Belgique pourrait, elle aussi, établir une liste plus limitée de pays tiers.

**Les États membres se sont engagés à se coordonner et à ne pas ajouter d'autres pays tiers non repris sur la liste européenne. La circulation au sein de l'espace Schengen doit se faire sans restrictions**, ce qui signifie sans contrôles aux frontières intérieures. Ainsi, un touriste marocain arrivé dans un État membre aurait logiquement le droit de prolonger son séjour dans un autre État membre.

---

<sup>1</sup> *Seuls pays des Balkans occidentaux retenus sur la liste, et non les six comme l'avait proposé la Commission.*

## **2. Le Conseil JAI de juillet tirera le bilan de l'épidémie sur la coopération judiciaire en matière pénale**

**Le Conseil Justice et affaires intérieures de juillet sera consacré aux leçons à tirer de la pandémie pour l'avenir de la coopération judiciaire.**

La Présidence souhaite savoir dans quels domaines les États membres ont rencontré des difficultés du fait d'un manque de numérisation – les juges et les procureurs ont-ils été en mesure de travailler à distance dans de bonnes conditions ? **Elle s'intéresse aussi aux limites de nature juridique ou pratique dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale.** Elle soulève la question des mesures de coordination d'urgence qui ont pu être prises. Elle s'interroge sur la nécessité de créer un groupe de travail sur les actions urgentes. Par ailleurs, la Présidence souhaite **faire le point sur le fonctionnement du mandat d'arrêt européen pendant la pandémie**, pour lequel la Commission avait mis en place un groupe de travail pour aider les États membres, avec le concours d'Eurojust et du Réseau judiciaire européen (RJE). Ce groupe de travail pourrait être pérennisé pour servir de plateforme pour le partage des connaissances sur le mandat d'arrêt européen.

Par ailleurs, **les États membres sont satisfaits de la façon dont Eurojust a fonctionné pendant la crise sanitaire**, selon un projet de conclusions du Conseil JAI portant sur le rapport d'activité de cette Agence. Ce texte souligne également la nécessité, mise en lumière par la pandémie, de numériser en profondeur la manière dont les procureurs et les juges travaillent ensemble, en utilisant des connexions sécurisées pour la vidéoconférence et l'échange d'informations et de preuves.

## **II. LA RÉPONSE ÉCONOMIQUE**

**La pandémie aurait généré près d'un million de chômeurs supplémentaires au sein de l'Union européenne**, portant le nombre total de chômeurs à 14 millions, dont près de 3 millions de moins de 25 ans, **et 42 millions de personnes auraient été mises en chômage partiel<sup>1</sup>.** Parallèlement, les discussions relatives au cadre financier pluriannuel (CFP) et au plan de relance se poursuivent.

### **1. Les concertations sur le CFP se poursuivent, dans la perspective de la présentation d'un nouveau compromis et du Conseil européen exceptionnel des 17 et 18 juillet**

La chancelière allemande Angela Merkel, dont le pays assure la présidence tournante du Conseil, Charles Michel, président du Conseil

---

<sup>1</sup> D'après la Confédération européenne des syndicats, sur la base des chiffres d'Eurostat.

européen, David Sassoli, Président du Parlement européen, et Ursula von der Leyen, Présidente de la commission européenne, se sont réunis le 2 juillet à l'initiative de cette dernière pour **discuter du cadre financier pluriannuel (CFP) et du plan de relance**, « faire le point sur les progrès accomplis et préparer les négociations politiques intenses qui se profilent à l'horizon ». **Mme Merkel a notamment indiqué espérer un accord en juillet.**

**Charles Michel devrait présenter d'ici le 10 juillet, un nouveau cadre de négociations** (« *nego box* »), dans la perspective du Conseil affaires générales du 15 juillet et du Conseil européen des 17 et 18 juillet. Il souhaiterait notamment **préserver le niveau du Plan de relance** mais, dans un geste en direction des pays dits « frugaux », il prévoirait de **réduire encore l'enveloppe totale du CFP hors plan de relance et de conserver les rabais budgétaires.**

**Les critères d'allocation des fonds européens font toujours l'objet de discussions**, les Pays-Bas et le groupe de Visegrád estimant qu'ils ne tiennent pas suffisamment compte des conséquences économiques de la pandémie. Charles Michel indique réfléchir à la possibilité de répartir, en 2021 et 2022, 70 % de l'enveloppe du plan de relance en conservant les critères proposés par la Commission (notamment le taux de chômage sur les cinq dernières années) et les 30 % restants sur la base de la baisse du PIB en 2020 et 2021, telle qu'elle sera constatée par la Commission en 2022.

Enfin, **il envisage de donner un rôle accru au Conseil de l'UE en matière d'approbation des plans nationaux de relance que chaque pays présentera à l'échelon européen**, les États membres estimant que la procédure de comitologie donne trop de pouvoir à la Commission. Lors de la discussion, les pays dits « frugaux » ont réitéré leur position requérant une procédure transparente et la plus légitime possible d'un point de vue démocratique. Les Pays-Bas ont notamment demandé que le Conseil se prononce sur un acte délégué concernant les plans nationaux de relance, voire à chaque déboursement d'une tranche d'aide. **L'Espagne et les pays du sud de l'Europe estiment que la comitologie est préférable dans la mesure où elle empêche une politisation du processus et permet d'éviter une lourdeur administrative excessive qui ralentirait l'octroi de l'aide.**

Par ailleurs, le Parlement européen a rappelé sa volonté de demeurer « pleinement impliqué » dans les négociations, à travers la bouche du président de la commission des budgets, Johan Van Overtveldt (CRE, belge), qui a souligné que **le Parlement a un pouvoir décisionnel réel dans différents domaines**, qu'il s'agisse des ressources propres, des programmes de dépenses, du Pacte vert européen, du lien entre octroi de crédits européens et respect de l'État de droit, du lien entre le processus budgétaire du Semestre européen et le plan de relance européen. **Il a en revanche regretté que la base légale du plan de relance** (article 122 du TFUE, cf. *supra*) « **exclue totalement** » le Parlement alors que les montants en jeu

justifient que celui-ci puisse « jouer pleinement » son « rôle de contrôle budgétaire et démocratique ».

## 2. Le plan de relance

*a) La possibilité pour l'Union d'emprunter sur les marchés financiers au nom des vingt-sept est validée par le service juridique du Conseil*

Dans un avis du 24 juin, **le service juridique du Conseil a validé l'architecture du Plan de relance proposé par la Commission européenne et notamment la proposition d'emprunter au nom des vingt-sept 750 milliards d'euros** sur les marchés financiers.

L'avis relève en particulier que « les traités autorisent le législateur de l'UE à établir un mécanisme tel que celui proposé [...] **dès lors que ce mécanisme inclut un certain nombre de garanties** » visant à préserver les principes de « neutralité » et d'« équilibre budgétaire ». Il considère que « **le caractère exceptionnel** » de la crise post-pandémie et la durée limitée du plan constituent de telles garanties. Il relève en outre que les fonds levés sur les marchés financiers constitueront des recettes affectées externes, ce qui permet de protéger le système des ressources propres du budget de l'UE. Il recommande toutefois de modifier la proposition amendée sur les ressources propres, qui augmente la marge sous les plafonds des recettes propres, afin d'y insérer des dispositions relatives à la gestion de liquidités substantielles.

L'avis signale en revanche que **l'article 122 du TFUE ne permet pas de fournir une assistance directe à des pays tiers dès lors que les mesures prévues n'ont pas d'effet direct sur les États membres**. Les propositions prévoyant une assistance à des pays tiers dans le cadre du futur plan de relance devraient ainsi être modifiées. Il estime par ailleurs que, eu égard aux exigences liées à l'emploi de l'article 122, les critères permettant l'allocation de l'aide financière européenne via le Fonds pour une transition juste (JTF) ainsi que les champs d'application des programmes EU4Health, Horizon 2020 et du mécanisme RescEU de protection civile « sont définis de manière trop large » et devraient être liés plus étroitement à l'impact de la pandémie.

*b) La France et l'Allemagne affichent une vision commune du plan de relance*

Réunis le 29 juin, à Meseberg, **la chancelière allemande, Angela Merkel, et le président français, Emmanuel Macron, ont affiché leur vision commune concernant le Plan de relance** pour l'Europe proposé par la Commission et inspiré de la proposition franco-allemande.

La chancelière a notamment évoqué l'importance de **faire transiter les économies des États membres vers l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050**, qu'il sera possible d'atteindre, selon elle, par un rehaussement, en octobre, des objectifs de réduction des émissions de gaz à

effet de serre pour 2030. Le président français estime que **le Conseil européen des 17 et 18 juillet sera un succès si un accord sur le plan de relance européen prévoit au moins 500 milliards d'euros de subventions** (car « les prêts ajoutent à la dette » publique), s'il est « strictement **conditionné aux engagements climatiques** » de l'UE et s'il favorise « **la souveraineté** » européenne dans les domaines numérique, industriel et sécuritaire. Il a également appelé à la « fin de la naïveté » dans le domaine commercial vis-à-vis des principaux partenaires de l'UE.

### **3. Le comité budgétaire européen évoque un retour du pacte de stabilité et de croissance au printemps 2021**

Le 1<sup>er</sup> juillet, dans son évaluation sur la position budgétaire appropriée pour la zone euro en 2021, **le Comité budgétaire européen a estimé qu'il serait nécessaire de prévoir une date de révision de la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance**, qui avait été activée fin mars pour lutter contre la pandémie, **et évoqué le printemps 2021**. Selon lui, la reprise économique devrait être suffisamment robuste pour commencer au moins à discuter de la réintroduction des règles budgétaires européennes.

Le Comité budgétaire européen a également estimé que le plan de relance permettrait de surmonter deux écueils inhérents au cadre existant de gouvernance économique : d'une part, l'octroi de subventions plutôt que de prêts « allégerait les contraintes budgétaires au niveau national » tout en laissant plus de marge pour influencer au niveau européen la façon dont l'argent est utilisé ; d'autre part, l'accent est mis sur « les dépenses structurelles, plutôt que cycliques » dans les domaines où l'investissement apporterait une valeur ajoutée pour l'ensemble de l'Union européenne, la transition climatique et numérique notamment. **Néanmoins, selon le Comité, la meilleure solution pour parvenir à renforcer la politique budgétaire au niveau européen serait de créer « une capacité budgétaire centrale ».**

### **4. L'appel à un soutien plus fort du secteur du tourisme**

Dans une déclaration commune publiée le 2 juillet, **les ministres espagnol, italien, maltais et portugais du tourisme** ont rappelé que le secteur a été durement affecté par la pandémie de Covid-19 alors qu'il représente 10 % du PIB de l'UE. Pour « regagner la confiance des voyageurs », ils souhaiteraient une harmonisation des normes de sécurité sanitaire. Ils invitent en outre l'UE à lancer une campagne de communication afin d'accroître sa visibilité auprès des touristes étrangers.

Sur le plan financier, ils prônent la mise en œuvre, le plus rapidement possible, de l'instrument SURE et réclament un soutien accru

pour les îles et zones périphériques dépendant presque exclusivement des revenus du tourisme. Ils estiment que **20 % du budget du nouvel instrument de relance devrait être alloué au secteur du tourisme.**

#### **5. Le secteur aérien : premières procédures d'infraction pour non-respect des obligations de remboursement**

Alors que le secteur aérien a fait l'objet de plans d'aide **significatifs**, notamment au profit de Lufthansa (6 milliards d'euros), Air France (7 milliards d'euros) et KLM (3,4 milliards d'euros) et que **le secteur soulève plusieurs questions juridiques** (contestation devant la CJUE des plans de soutien à Air France et Lufthansa par la compagnie Ryanair et compatibilité avec le droit communautaire de l'interdiction de certains vols intérieurs en France)<sup>1</sup>, **la Commission a lancé les premières procédures d'infraction pour non-respect des obligations de remboursement des vols et des voyages à forfait annulés.**

Le règlement 261/2004 impose le remboursement sous 14 jours des vols annulés, sauf si le voyageur accepte des bons d'échange. La crise sanitaire ayant conduit à l'annulation de tous les vols, **la plupart des États membres ont souhaité alléger cette obligation de nature à menacer la survie des compagnies aériennes et adopté des dispositions nationales qui ne respectaient pas ce droit.** Une « lettre d'explication » leur a été adressée en mai dernier par la Commission rappelant l'obligation de remboursement sous 14 jours.

**La Commission a finalement adressé le 2 juillet des lettres de mise en demeure à l'Italie et à la Grèce qui ont adopté des mesures violant les droits des passagers aériens. La Commission a en outre adressé des lettres de mise en demeure à la République tchèque, Chypre, la Grèce, la France, l'Italie, la Croatie, la Lituanie, la Pologne, le Portugal et la Slovaquie, qui ont adopté des dispositions autorisant les organisateurs de voyages à forfait à rembourser par des bons d'échange les prestations annulées, voire à reporter les remboursements, en contradiction avec la directive 2015/2302 sur les voyages à forfait qui ouvre aux voyageurs le droit de choisir entre un remboursement en espèces des vols annulés – qui doit alors intervenir dans un délai de 14 jours – et d'autres formes de remboursement comme les bons d'échange. Les États mis en cause ont deux mois pour s'acquitter de leurs obligations. Dans le cas contraire, la Commission pourra leur adresser un avis motivé.** Le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) a salué ces décisions.

---

<sup>1</sup> Voir notamment les flash infos n° 15 et 16 des 23 et 30 juin.



### III. LA RÉPONSE SANITAIRE

#### 1. Le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies estime que l'Europe n'est pas à l'abri d'une seconde vague

Dans son évaluation des risques publiée le 2 juillet, l'ECDC note que **de moins en moins de cas sont notifiés sur le territoire européen** (moins 12 % entre le 16 et le 30 juin) mais ajoute toutefois **qu'une transmission intra-européenne est toujours signalée** dans la plupart des pays. De plus, certains pays signalent une résurgence de cas observés ou de grandes flambées localisées. L'ECDC continue en conséquence de **mettre en garde contre une résurgence des cas de Covid-19 en Europe**. Pour autant, **il est opposé aux restrictions de voyage à l'intérieur et vers l'espace Schengen**. En effet, il considère que ces mesures ne sont pas « un moyen efficace de réduire la transmission au sein de l'UE ». Selon l'agence, la transmission communautaire a déjà lieu dans l'UE/EEE et, en juin 2020, **seulement 3 % des cas confirmés seraient infectés dans un pays différent du pays déclarant**.

L'ECDC que le risque global de Covid-19 est modéré pour la population générale et très élevé pour les populations à risque dans les pays qui n'appliquent pas les mesures de distanciation physique. **Le risque de transmission, lui, est jugé élevé si aucun système de suivi, aucune stratégie de test et aucun traçage des contacts ne sont mis en place et que les interventions non pharmaceutiques sont réduites**. Il nuance toutefois son évaluation des risques en rappelant les lacunes et incertitudes importantes dans les informations épidémiologiques et cliniques disponibles.

#### 2. Plusieurs pays européens prennent des mesures de confinement partiel

**En Espagne**, 200 000 personnes environ sont à nouveau confinées dans la zone du Segrià, en **Catalogne**, de même que 70 000 personnes en **Galice**. Ces mesures seront réévaluées en fin de semaine. Le **Portugal** a dû également prendre des mesures de confinement à **Lisbonne**, concernant 700 000 personnes, qui devraient durer deux semaines. En **Allemagne**, deux cantons avaient dû être à nouveau confinés la semaine dernière ; les mesures concernant le canton de Warendorf ont été levées.

Par ailleurs, au **Royaume-Uni**, pays d'Europe le plus touché par la pandémie avec plus de 44 000 victimes, l'agglomération de Leicester demeure confinée.

### **3. Le marathon de collecte de fonds a permis de réunir 16 milliards d'euros de promesses pour le déploiement universel d'un vaccin**

**Le marathon mondial des donateurs**, entamé le 4 mai dernier à l'initiative de la Présidente de la commission européenne, en collaboration avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS), des gouvernements, des fondations privées et des partenaires privés, s'est achevé le vendredi 26 juin, avec le sommet mondial « Objectif mondial : s'unir pour notre avenir ». Ce dernier a permis de récolter 6,15 milliards d'euros supplémentaires (dont 4,9 milliards d'euros promis par la Banque européenne d'investissement, et 485 millions d'euros par des États membres de l'Union européenne) en faveur du développement, de la production et du déploiement universel et accessible de vaccins contre le coronavirus, ainsi que de tests et de traitements, **ce qui porte à 16 milliards d'euros le total des promesses de dons depuis le début de l'opération.**

### **4. Fermeture du centre de dépistage du covid-19 installé dans les locaux du Parlement européen à Strasbourg**

« Au vu de l'amélioration notable de la situation sanitaire et de la baisse de la propagation du virus dans le département du Bas-Rhin », **le centre de dépistage installé dans les locaux du Parlement européen à Strasbourg a été fermé le 3 juillet.** La fréquentation s'est révélée bien plus faible que prévu, avec 40 à 70 personnes asymptomatiques testées quotidiennement pour une capacité de 2 000.

### **5. Autorisation de mise sur le marché conditionnelle de l'antiviral Remdésivir dans l'UE**

**La Commission européenne a autorisé, le 3 juillet, la mise sur le marché conditionnelle de l'antiviral Remdésivir**, premier médicament autorisé dans l'Union européenne contre le covid-19. Permise grâce à une procédure accélérée, cette autorisation conditionnelle intervient une semaine seulement après une recommandation positive de l'Agence européenne des médicaments (EMA) et après l'approbation des États membres.

## **IV. LA RÉPONSE INTERNATIONALE**

Le 2 juillet, **la Commission a annoncé des aides à la Libye et à la Tunisie** destinées à financer des programmes de protection des migrants, de stabilisation des communautés locales et de lutte contre le Covid-19, à hauteur de **110 millions d'euros**, soit 80 millions de crédits supplémentaires

au titre de l'instrument Afrique du Nord au sein du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, et 30 millions au titre de fonds réaffectés.

60 % de cette aide est destinée aux programmes de gestion des frontières, de stabilisation et de gouvernance, et 40 % est allouée à l'aide aux personnes vulnérables (migrants en transit et soutien aux communautés locales et aux migrants vivant dans ces communautés). Pour la Libye, 30,2 millions d'euros seront affectés à un programme de fourniture de services aux migrants et aux groupes vulnérables, un programme de 20 millions contre le Covid-19 renforcera la réponse immédiate au virus et le système de santé à moyen terme, et 25 millions seront destinés à un programme de stabilisation des communautés. Pour la Tunisie, 9,3 millions d'euros permettront de fournir des services de protection aux migrants vulnérables, d'améliorer l'accès aux services de santé et de continuer à soutenir la gouvernance des migrations et le service de réintégration des rapatriés, tandis que 5 millions seront alloués à un programme de mobilité des compétences.

Le Fonds fiduciaire d'urgence finance au total 39 programmes en Afrique du Nord pour un montant de 888 millions d'euros. La Libye en est le principal bénéficiaire, avec 455 millions d'euros.