



INSIGHT

RAPATRIEMENTS EN SITUATION D'URGENCE LORS DE LA PANDÉMIE DE COVID-19: LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE HORS SOL EUROPÉEN

ANASTASIA ILIOPOULOU-PENOT*

ABSTRACT: One of the priorities of the EU's external action during the COVID-19 outbreak was to ensure protection of its citizens stranded outside the European territory, especially those whose Member State of nationality had no embassy or consulate in a position to effectively provide consular assistance. Repatriation of these citizens was made possible because of the exercise of a right attached to EU citizenship and because of a European mechanism coordinating Member State action and EU support in the field of consular protection, especially in emergency situations. Some interesting lessons can be drawn from this experience concerning the extraterritorial dimension of EU citizenship and the role of the EU as a global actor.

KEYWORDS: COVID-19 and the EU – consular protection – unrepresented citizens – repatriation – extraterritorial dimension of EU citizenship – solidarity.

I. INTRODUCTION

La pandémie de COVID-19 est venue s'ajouter à une série de crises de dimension internationale qui ont rendu nécessaire le rapatriement des citoyens de l'Union en difficulté hors sol européen. A cause de la fermeture unilatérale (et souvent brutale) des frontières et de l'annulation des vols, beaucoup de ces citoyens se sont trouvés bloqués dans des pays tiers où leur Etat d'origine ne dispose pas de représentation diplomatique et consulaire (l'ensemble des Etats membres de l'Union sont représentés uniquement dans trois pays tiers: les Etats Unis, la Chine et la Russie). L'aide à ces citoyens a été qualifiée de "priorité absolue" par le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de l'Union, Josep Borell, conformément à l'objectif de l'Union consistant à contribuer à la

* Professeur, Université Paris Est Créteil, anastasiailiopoulou@hotmail.com. Cet *Aperçu* s'appuie sur un précédent billet de blog (*Le rapatriement des citoyens européens lors de la crise du coronavirus: défi relevé pour l'Union?*, in *Le club des juristes*, 23 avril 2020, www.leclubdesjuristes.com). Il développe plus amplement certains arguments et fournit un appareil critique quant à lui inédit.

EUROPEAN PAPERS

VOL. 5, 2020, NO 1, PP. 469-477

(EUROPEAN FORUM, 16 MAY 2020)

www.europeanpapers.eu

ISSN 2499-8249

doi: 10.15166/2499-8249/356

(CC BY-NC-ND 4.0)



protection de ses citoyens dans le monde.¹ Leur rapatriement a pu avoir lieu grâce à l'exercice d'un droit, peu connu, attaché à la citoyenneté de l'Union (II), et grâce au bon fonctionnement d'un dispositif européen, qui implique une intervention de l'Union dans un domaine traditionnellement réservé aux Etats: la protection consulaire (III). La prise en charge des citoyens européens non représentés dans des pays tiers constitue une belle concrétisation de la solidarité européenne hors frontières européennes. Certains enseignements utiles peuvent être dégagés de cette expérience concernant l'effectivité et l'avenir du droit des citoyens à une assistance consulaire, notamment en situation d'urgence, ainsi que de l'action de l'Union en la matière (IV).

II. LE DROIT À UNE PROTECTION CONSULAIRE DES CITOYENS EUROPÉENS NON REPRÉSENTÉS

Le rapatriement des citoyens européens non représentés lors de la crise du COVID-19 constitue une nouvelle étape dans le processus, en œuvre depuis quelques années, de fabrication d'un droit attaché à la citoyenneté de l'Union. En effet, depuis l'instauration de cette citoyenneté par le traité de Maastricht, le droit primaire de l'Union énonce le droit de tout citoyen de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'Etat dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet Etat.² Ce droit est aujourd'hui énoncé par les art. 20, par. 2, litt. c), et 23, par. 1, TFUE, ainsi que par l'art. 46 du titre V "Citoyenneté" de la Charte des droits fondamentaux.³ Il consacre la portée extraterritoriale de la citoyenneté de l'Union. Il souligne aussi la dimension horizontale de cette citoyenneté, à savoir le fait que les débiteurs de la plupart des droits octroyés par ce statut sont en réalité les Etats membres.

¹ Art. 3, par. 5, TUE. Voir aussi l'engagement pris par les Etats pour le rapatriement des citoyens européens, exprimé dans les conclusions du président du Conseil européen faisant suite à la vidéoconférence sur le COVID-19 tenue le 17 mars 2020 avec les membres du Conseil européen, et réitéré dans la déclaration commune des membres du Conseil européen du 26 mars 2020, www.consilium.europa.eu.

² Il s'agit bien uniquement de la protection *consulaire*, laquelle peut être fournie par les autorités consulaires et diplomatiques, et non pas de la protection *diplomatique*. Rappelons que la protection diplomatique est "un mécanisme de mise en œuvre de la responsabilité internationale en raison de dommages causés par un Etat sur les individus étrangers" alors que la protection consulaire constitue "une forme d'assistance pour faire valoir des intérêts individuels devant les autorités nationales étrangères sans qu'il y ait au préalable la nécessité d'un dommage et, en finalité, la recherche d'une éventuelle réparation". Voir S. TOUZE, *Article 46. Protection diplomatique et consulaire*, in F. PICOD, C. RIZCALLAH, S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles: Bruylant, 2020, p. 1120.

³ C'est le seul droit proclamé par la Charte qui opère uniquement en dehors du territoire de l'Union. Voir E. DENZA, *Article 46. Diplomatic and consular protection*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Berlin, Oxford, Baden-Baden: Beck, Hart, Nomos, 2014, p. 1177 et seq.

Le cadre constitutionnel et institutionnel créé par le traité de Lisbonne afin d'accroître l'efficacité et la réactivité de l'action extérieure de l'Union,⁴ a favorisé l'émergence de la dimension verticale du droit à une protection consulaire,⁵ à savoir de la possibilité de l'invoquer également à l'égard de l'Union. Si les Etats demeurent les acteurs principaux de l'assistance consulaire, l'Union dispose désormais du titre et des moyens pour intervenir en la matière.⁶ En effet, l'art. 27, par. 3, TUE a permis l'établissement d'un Service européen pour l'action extérieure,⁷ première forme d'un corps diplomatique de l'Union, sur lequel s'appuie le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Ce Service se compose d'une administration centrale et d'un réseau étendu des délégations de l'Union (plus de 140) dans le monde. En vertu de l'art. 35, par. 3, TUE, ces délégations contribuent, en étroite collaboration avec les missions diplomatiques et consulaires des Etats membres, "à la mise en œuvre du droit de protection des citoyens de l'Union sur le territoire des pays tiers, visé à l'article 20, paragraphe 2, point c) TFUE, ainsi que des mesures adoptées en application de l'art. 23 TFUE".⁸ Ainsi, l'Union, assumant sa fonction d'acteur global, peut déployer son action, aux côtés des Etats membres, pour fournir une assistance consulaire à ses citoyens en difficulté. Il s'agit là d'une marque de la nature *sui generis* de l'Union, première entité autre que les Etats à pouvoir intervenir en la matière.⁹

Le droit à une protection consulaire acquiert une importance accrue dans le contexte de la globalisation des échanges et des déplacements. En effet, selon les éléments disponibles sur le site du Conseil de l'Union, 7 millions de citoyens européens vivent ou voyagent dans des pays étrangers où il n'y a pas d'autorités diplomatiques-consulaires de leur Etat d'origine.¹⁰ A l'augmentation de la mobilité des citoyens européens hors frontières européennes s'ajoute la fréquence grandissante des crises ou des catas-

⁴ Sur ce cadre voir E. NEFRAMI, *L'action extérieure de l'Union. Fondements, moyens, principes*, Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2010.

⁵ Voir S. BATTINI, *The impact of EU law and globalization on consular assistance and diplomatic protection*, in E. CHITI, B.G. MATTARELLA (dir.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Berlin: Springer, 2011, p. 173 et seq.

⁶ Voir A. IANNIELLO-SALICETI, *The protection of EU citizens abroad: accountability, rule of law, role of consular and diplomatic services*, in *European Public Law*, 2011, p. 191 et seq.

⁷ Décision 2010/427/UE du Conseil du 26 juillet 2010, fixant l'organisation et le fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure.

⁸ Cet article trouve un prolongement sur le terrain du droit dérivé dans l'art. 5, par. 10, de la décision 2010/427/UE, cit., qui énonce que "les délégations de l'Union, agissant conformément à l'article 35, troisième alinéa, du TUE, soutiennent les Etats membres, à la demande de ces derniers, dans leurs relations diplomatiques et dans leur rôle de protection consulaire des citoyens de l'Union dans les pays tiers, de manière neutre sur le plan des ressources".

⁹ Voir M. MORARU, *Protecting (unrepresented) EU citizens in third countries. The intertwining roles of the EU and its Member States*, thèse, Fiesole: European University Institute, 2015, p. 321.

¹⁰ C'est notamment le cas des pays d'Europe centrale et orientale, devenus membres de l'Union avec les élargissements réalisés depuis 2004.

trophes naturelles ou d'origine humaine rendant indispensable le rapatriement de ces citoyens ou une autre forme de l'assistance consulaire.¹¹ Ces crises ont été bénéfiques au développement du droit du citoyen à une protection consulaire.¹² Elles ont notamment conduit à l'adoption, en 2015, après quatre ans d'âpres négociations marquées par la confrontation des positions intergouvernementale et supra-nationale, d'une directive importante établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers.¹³ Cette directive met en place "un véritable mécanisme de gestion de crise qui dépasse de manière évidente le cadre de la seule protection consulaire des citoyens de l'Union".¹⁴ Ce mécanisme a été utilisé lors de la pandémie de COVID-19.

III. LE DISPOSITIF EUROPÉEN RELATIF AU RAPATRIEMENT EN SITUATION D'URGENCE

Le rapatriement en situation d'urgence, comme la fourniture de titres de voyage provisoires, rendus nécessaires lors de la crise du COVID-19, sont deux formes d'assistance consulaire entrant dans le champ matériel de la directive 2015/637.¹⁵ Quant au domaine personnel de cette assistance, il inclut, d'une part, les citoyens non-représentés et d'autre part, les membres de leur famille, ressortissants de pays tiers.¹⁶ Les citoyens non représentés sont utilement définis comme les ressortissants d'un Etat membre qui ne dispose pas d'une ambassade ou d'un consulat établi de façon permanente dans le pays tiers ou qui ne dispose pas dans ce pays d'une ambassade, d'un consulat ou d'un consul honoraire en mesure d'assurer une protection consulaire effective dans une si-

¹¹ Ce constat, fait déjà par la Commission en 2011, ne s'est pas démenti depuis. Voir Communication COM (2011) 149 final du 23 mars 2011 de la Commission, *La protection consulaire des citoyens de l'Union dans les pays tiers: Bilan et perspectives*, notamment les exemples et chiffres cités p. 3.

¹² Voir F. FORNI, *The consular protection of EU citizens during emergencies in third countries*, in A. DE GUTTRY, M. GESTRI, G. VENTURINI (eds), *International Disaster Response Law*, Berlin: Springer, 2012, p. 155 et seq.

¹³ Directive 2015/637/UE du Conseil du 20 avril 2015 établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers et abrogeant la décision 95/553/CE.

¹⁴ S. TOUZE, *Article 46*, cit.

¹⁵ Selon l'art. 9 de la directive 2015/637, l'aide consulaire peut notamment intervenir dans les situations suivantes: a) arrestation ou détention; b) fait d'être victime d'un crime ou d'un délit; c) accident ou maladie grave; d) décès; e) besoin d'aide et de rapatriement en situation d'urgence; f) besoin de titres de voyage provisoires.

¹⁶ Art. 5 de la directive 2015/637, cit.. Cette inclusion est conforme à la tendance du législateur européen à étendre aux membres de la famille des citoyens européens, indépendamment de leur nationalité, les droits reconnus aux citoyens eux-mêmes. Voir, concernant le droit de séjour et le droit au traitement égal, la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, modifiant le règlement (CEE) 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

tuation donnée.¹⁷ Même si cela n'est pas prévu par la directive 2015/637, une aide au rapatriement a également été apportée, lors de la pandémie de COVID-19, aux ressortissants des pays qui entretiennent des liens forts avec l'Union, comme la Suisse, la Norvège, la Serbie, la Turquie et, désormais, le Royaume-Uni.

Le mécanisme de gestion de crise mis en place lors de la crise du coronavirus est prévu par l'art. 13 de la directive 2015/63. Ce mécanisme repose sur le rôle de direction et de coordination des mesures d'assistance consulaire des citoyens européens non représentés, exercé par un Etat membre représenté dans le pays tiers, dit Etat pilote (*lead State*).¹⁸ Une procédure simplifiée adaptée aux situations de crise permet à l'Etat pilote d'obtenir le remboursement des frais encourus pour le rapatriement des citoyens qui ne sont pas ses ressortissants.¹⁹ L'Etat pilote coopère avec la délégation de l'Union présente dans le pays tiers et peut demander l'appui des équipes d'intervention européennes (lesquelles comprennent des experts consulaires, originaires notamment des Etats membres non représentés). L'Etat pilote peut également solliciter le soutien d'instruments européens, tels que les structures de gestion de crise du Service européen pour l'action extérieure ainsi que le mécanisme de protection civile.²⁰ Ce mécanisme a pour cœur opérationnel le Centre de coordination de la réaction d'urgence, capable de mobiliser des ressources humaines et matérielles importantes. Dans le cadre de l'assistance fournie par le Mécanisme de protection civile de l'Union, un soutien financier peut être sollicité par les Etats assurant la protection consulaire, afin d'alléger la charge pesant sur eux.

La crise du COVID-19 confirme l'intérêt de l'innovation la plus importante mise en place par la directive 2015/637, à savoir l'intervention européenne, prévue comme complément de l'action étatique, dans l'octroi d'une protection consulaire adéquate aux citoyens européens non représentés. Il y a lieu de rappeler à cet égard que les discussions, longues et laborieuses, ayant conduit à l'adoption de la directive 2015/637 se sont notamment concentrées sur le rôle éventuel en la matière du Service européen pour l'action extérieure.²¹ Le gouvernement britannique s'y opposait farouchement

¹⁷ Directive 2015/637, cit., art. 6. Le considérant 8 de la directive ajoute que la proximité et l'accessibilité des ambassades et des consulats devraient être prises en compte.

¹⁸ La notion d'"Etat pilote" (*lead State*) est née dans la pratique lors des situations de crise, avant d'être codifiée dans la directive 2015/637. Voir, sur cette notion, A. VERMEER-KÜNZLI, *Where the law becomes irrelevant: consular assistance and the European Union*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2011, p. 965 et seq.

¹⁹ Directive 2015/637, cit., art. 15.

²⁰ Décision 1313/2013/UE du 17 décembre 2013 du Parlement européen et du Conseil relative au mécanisme de protection civile de l'Union; décision 2019/420/UE du 13 mars 2019 du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision no 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union.

²¹ Concernant l'historique et les enjeux de l'adoption de la directive 2015/637 voir M. MORARU, *An analysis of the consular protection directive: Are EU citizens now better protected in the world?*, in *Common Market Law Review*, 2019, p. 417 et seq.

alors que l'intervention européenne était soutenue par le Parlement européen²² et souhaitée par plusieurs petits et moyens Etats membres ne disposant pas de représentation consulaire dans un grand nombre de pays tiers. La solution finalement retenue constitue, comme à l'accoutumée, un compromis. Ainsi, comme mentionné ci-dessus, l'art. 13 de la directive 2015/637 prévoit une intervention européenne, si cette intervention est explicitement sollicitée par les Etats secourant les citoyens non représentés.²³

L'appui européen a été demandé par les Etats membres lors de la crise du coronavirus, en vue du rapatriement des citoyens européens se trouvant en difficulté hors sol européen. Ce rapatriement a eu lieu, dans la majorité des cas, par des vols commerciaux réguliers ou par des vols organisés par le gouvernement d'un Etat membre. Lorsque cela n'a pas été possible, l'activation du mécanisme de protection civile a permis de coordonner et de co-financer à hauteur de 75% les moyens de transport spéciaux mobilisés dans les opérations de rapatriement.²⁴ Dans beaucoup de cas, détaillés sur le site du SEAE,²⁵ une coopération étroite entre les services consulaires des Etats et les délégations de l'Union ainsi qu'une mobilisation des ressources nationales et européennes a permis de mener à bien le rapatriement des citoyens de l'Union, incluant les non représentés. A titre d'exemple,²⁶ en Inde, plusieurs vols allemands ont rapatrié des ressortissants allemands ainsi que, grâce au rôle essentiel de coordination assurée par la délégation de l'Union, un nombre important d'autres citoyens européens. L'Allemagne a fonctionné comme Etat pilote en Thaïlande, ayant organisé la grande majorité des vols de rapatriement des touristes européens, avec le soutien du mécanisme européen de protection civile. En Argentine, au Guatemala et au Nicaragua, la France a assuré la direction des opérations de rapatriement, en coopération étroite avec d'autres pays européens (notamment l'Allemagne) et avec le soutien des délégations de l'Union et du mécanisme européen de protection civile. Ce mécanisme a aussi été activé pour le rapatriement des citoyens européens à bord des deux bateaux de croisière, *Diamond Princess* à Yokohama (Japon) et *Grand Princess* à Oakland (Californie). Par ailleurs, les délégations européennes ont été

²² Voir la Résolution législative C7-0017/2012- 2011/0432 (CNS) du 25 octobre 2012 du Parlement européen sur la proposition de directive du Conseil relative à la protection consulaire des citoyens de l'Union à l'étranger, COM (2011) 881.

²³ Par ailleurs, l'art. 11 de la directive 2015/637 reconnaît aux délégations de l'Union, en période normale ainsi qu'en situation de crise, un rôle de coopération et de coordination avec les services consulaires des Etats membres, incluant la fourniture d'un soutien logistique et l'échange d'informations.

²⁴ Le mécanisme européen de protection civile a également été mobilisé pour fournir une assistance concernant d'autres difficultés provoquées par la pandémie du coronavirus. Voir C. BEAUCILLON, *International and European emergency assistance to EU Member States in the Covid-19 crisis: why European solidarity is not dead and what we need to make it both happen and last*, in *European Papers – European Forum, Insight* of 25 April 2020, www.europeanpapers.eu.

²⁵ EU External Action Service, *Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad*, 24 April 2020, eeas.europa.eu.

²⁶ *Ibid.*

en contact continu avec les autorités locales afin d'assurer que des liaisons aériennes et maritimes resteraient ouvertes le plus longtemps possible. C'était la délégation européenne au Maroc qui a convaincu les autorités locales à autoriser des départs du port de Tanger vers Sète et a fait des arrangements logistiques avec un ferry pour deux trajets, transportant des touristes et des camping-cars.

IV. ENSEIGNEMENTS ET PERSPECTIVES

La contribution de l'Union aux opérations de rapatriement de ses citoyens non-représentés à l'étranger, lors de la pandémie de COVID-19, fournit des enseignements intéressants concernant le dispositif européen relatif à la protection consulaire, la citoyenneté européenne²⁷ et, enfin, l'Union elle-même.

En premier lieu, le dispositif européen en matière d'assistance consulaire a fait ses preuves lors de la crise du coronavirus. Il a répondu efficacement à des situations d'urgence, par la mobilisation rapide des ressources humaines ainsi que des moyens logistiques et financiers. Coopérant étroitement avec ses Etats membres, l'Union a su intervenir utilement pour assurer la prise en charge de ses citoyens non-représentés qui devaient être rapatriés. La valeur ajoutée de l'action européenne, dorénavant prouvée, couplée à l'absence de l'opposition britannique, pourrait dans un avenir proche, ouvrir la voie à une révision de la directive 2015/637 qui reconnaîtrait un rôle plus important au Service Européen pour l'Action Extérieure (siège et délégations de l'Union), notamment en situation d'urgence. Une européanisation plus marquée de la protection consulaire pourrait alors voir le jour en dépit du caractère politiquement sensible et hautement symbolique de la matière pour les Etats et leurs opinions publiques.²⁸ Il n'est pas fortuit, à cet égard, que l'action européenne en faveur du rapatriement des citoyens européens non représentés soit restée peu (voire aucunement) visible et reconnue au sein des Etats membres.

En deuxième lieu, le droit des citoyens non-représentés à une aide consulaire, longtemps apparu comme le maillon faible de la citoyenneté européenne, est celui qui a pu fournir une substance concrète au statut lors de l'épreuve du coronavirus. Sa mise en œuvre a fait pleinement jouer la dimension horizontale de la citoyenneté européenne (faisant des Etats membres les débiteurs du droit) tout en renforçant son aspect vertical (faisant de l'Union le co-débiteur du droit). En effet, en droit comme dans les faits, la garantie du droit des citoyens non représentés à une assistance consulaire relève désormais d'une responsabilité partagée entre les Etats membres et l'Union, d'un devoir de

²⁷ Pour une réflexion sur les incidences de la pandémie de Covid-19 sur la citoyenneté de l'Union, voir A. ILIOPOULOU-PENOT, *La citoyenneté européenne aux temps du coronavirus*, in *Revue des affaires européennes*, 2020, à paraître.

²⁸ J. WOUTERS, S. DUQUET, K. MEUWISSEN (eds), *The European Union and consular law*, in *Leuven Centre for Global Governance Studies Working Papers*, no. 107, 2013.

protection qui incombe aux deux entités. Le rapatriement des citoyens non représentés, rendu possible grâce à l'action jointe des Etats membres et de l'Union, suggère une transformation en œuvre: progressivement le droit de bénéficier d'une égale protection consulaire que celle offerte par un Etat à ses nationaux évolue vers un droit à une protection consulaire, notamment en situation de crise, assurée conjointement par un Etat (ou plusieurs Etats membres) et l'Union. Ainsi la citoyenneté de l'Union voit son volet externe consolidé et sa reconnaissance hors sol européen accrue. Les garanties offertes par le "statut fondamental"²⁹ des ressortissants des Etats membres ne s'arrêtent, en effet, pas aux frontières européennes. Il y a alors lieu de poursuivre la construction de ce statut non seulement par le biais des politiques internes de l'Union mais aussi à travers son action extérieure.³⁰ De cette façon, l'utilité pratique du statut dans des situations d'urgence à travers le monde peut contribuer à rapprocher l'Union de ses citoyens.

En troisième lieu, le développement d'une capacité de réaction hors sol européen en situation d'urgence consolide la visibilité et l'identité de l'Union dans les pays tiers et contribue à sa réputation en tant qu'acteur global cohérent. Même s'il s'agit d'un rôle de soutien, de complément de l'action étatique, l'Union constitue désormais un nouvel acteur de la protection consulaire, un "défenseur international"³¹ de ses citoyens se trouvant en détresse. En secourant ses citoyens lors de la crise du COVID-19, l'Union se montre fidèle à la vocation, voire la raison d'être qu'une série d'acteurs politiques lui prêtent depuis quelques années: la *protection*,³² liée à la défense de la souveraineté européenne.³³ La réalisation de ce nouveau *telos*, susceptible de contribuer à une plus grande identification du citoyen à la construction européenne, doit néanmoins se vérifier désormais dans la formulation des politiques internes de l'Union. La récession économique provoquée par la pandémie, son incidence sur l'emploi et ses répercussions sociales constituent des épreuves qui testeront la capacité de l'Union de protéger ses citoyens vulnérables sur son propre territoire. Si la solidarité européenne a pu se manifester avec succès hors espace

²⁹ Leitmotiv de la jurisprudence depuis Cour de Justice, jugement du 20 septembre 2001, affaire C-184/99, *Grzelczyk*, par. 31.

³⁰ Voir S.B. RASMUSSEN, *Constructing the European demos through external action? The case of consular assistance to EU citizens*, in B. PEREZ DE LAS HERAS (eds), *Democratic legitimacy in the European Union and global governance. Building a European demos*, London: Palgrave Macmillan, 2017, p. 259 et seq.

³¹ Voir P. VIGNI, *The right of EU citizens to diplomatic and consular protection: a step towards recognition of EU citizenship in third countries*, in D. KOCHENOV (ed.), *EU citizenship and federalism. The role of rights*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 584 et seq.

³² A titre d'exemple, le thème de la protection était omniprésent dans le discours sur l'état de l'Union, prononcé par le (à l'époque) Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker en septembre 2017 ainsi que dans le discours de la Sorbonne, prononcé par le Président de la République française, Emmanuel Macron, dans le même mois. Voir, à ce sujet, A. ILIOPOULOU-PENOT, *Le projet de refondation de l'Union européenne du Président Macron. Enjeux et premières réalisations*, in *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2018, p. 417 et seq.

³³ Lors d'une série d'allocutions en pleine crise sanitaire, le Président français, Emmanuel Macron, a réitéré sa référence à la souveraineté européenne, qui était au cœur du discours de la Sorbonne.

européen, il lui reste à faire ses preuves au sein de cet espace. Un premier pas franchi dans cette direction est l'adoption en cours d'un instrument de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence, dit SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency).³⁴ D'autres devront suivre.

³⁴ Communication COM (2020)139 final du 2 avril 2020 de la Commission, Proposition de règlement du Conseil, portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) à la suite de la pandémie de COVID19.

