



...le rapport d'information

SUR L'ÉTAT DE DROIT DANS L'UNION EUROPÉENNE

Si l'inspiration des Pères fondateurs de l'Union européenne fut essentiellement politique, la construction européenne a d'abord été, et pendant longtemps, une entreprise de nature économique. La dimension politique était initialement secondaire. Cependant, **dès le départ, la construction européenne a accordé une large part au droit**, et le droit européen prime l'ordre juridique national. Toute une jurisprudence a élaboré la **notion de Communauté puis d'Union de droit**.

L'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal a illustré la réussite de la transition politique de ces pays. À partir du traité de Maastricht de 1992, au lendemain de l'effondrement du bloc soviétique, **la construction européenne a progressivement intégré des valeurs démocratiques, dont l'État de droit**. Le traité de Lisbonne, dans l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE), a consacré cette évolution en faisant de **ces valeurs le fondement de l'Union européenne** et en rappelant qu'elles sont « **communes aux États membres** ». Ces **valeurs** sont **issues d'une tradition politique qui, elle-même, trouve sa source dans le libéralisme politique et la philosophie des Lumières du XVIII^e siècle**. L'article 7 du TUE, quant à lui, sanctionne le non-respect des valeurs européennes.

Depuis une dizaine d'années, l'État de droit est devenu un sujet européen de premier plan. L'Union européenne a développé une **véritable politique publique de l'État de droit**, reposant sur des institutions, des mécanismes de suivi et de sanction, une jurisprudence, une coopération avec d'autres organisations internationales, le Conseil de l'Europe en premier lieu, et une dimension de politique extérieure. L'État de droit est devenu une priorité européenne. Cette priorité se retrouve aussi dans les négociations, ouvertes depuis plusieurs années, en vue de l'**adhésion de l'Union européenne à la convention européenne des droits de l'Homme**.

Certes, l'adhésion d'un pays à l'Union européenne a « souvent été vue par les élites nationales de pays candidats comme le meilleur moyen d'éviter toute régression démocratique ou retour à un régime autoritaire »¹. **Mais le respect de l'État de droit**, qui ne se limite pas à l'affirmation de grands principes, **a un rôle fondamental pour l'intégration européenne** : « L'espace réglementaire et judiciaire interconnecté de l'Europe est [...] fondé sur le **principe d'une confiance mutuelle** et sur la nécessité absolue d'une reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, principes qui peuvent difficilement être sauvegardés lorsqu'un pays membre n'est plus gouverné dans le respect du principe de l'État de droit. [...] la légitimité et la crédibilité de l'UE sont atteintes quand ses institutions ne peuvent plus – ou ne veulent plus – garantir en son sein la sauvegarde des valeurs qu'elle a pourtant obligation de défendre et de promouvoir dans ses relations extérieures »².

Il n'existe certes pas de hiérarchie entre les valeurs de l'Union, mais le respect de l'État de droit est essentiel à la protection des autres valeurs fondamentales sur lesquelles l'Union est fondée, telles que la liberté, la démocratie, l'égalité et le respect des droits de l'Homme. Il ne peut y avoir de démocratie et de respect des droits fondamentaux sans respect de l'État de droit, et inversement.

Or, les valeurs européennes sont aujourd'hui en partie remises en cause par certains États membres, dans un contexte de contestation du libéralisme politique, qui dépasse largement les frontières européennes et qui prend la forme du populisme et de la « démocratie illibérale », dont s'est d'ailleurs réclamé le Premier ministre hongrois Viktor Orban. **Le clivage sur les valeurs** semble

¹ Dimitry Kochenov, Laurent Pech et Sébastien Platon, [Ni panacée, ni gadget : le « nouveau cadre de l'Union européenne pour renforcer l'État de droit »](#), RTD Eur. n° 4, octobre-décembre 2015.

² Dimitry Kochenov, Laurent Pech et Sébastien Platon, op. cit.

prendre la forme d'un nouveau conflit Est-Ouest, alors que la chute du Mur de Berlin avait fait souffler un vent de liberté. Cependant, ce clivage **traverse la quasi-totalité des sociétés européennes** : des dérives peuvent être observées dans bien des États membres, pas seulement à l'Est, et aucun pays ne peut *a priori* être considéré comme étant à l'abri d'une évolution de type autoritaire.

Par ailleurs, si l'Union européenne a fixé comme condition d'adhésion aux pays candidats – parmi les « critères de Copenhague » – le respect de l'État de droit, elle est finalement plutôt démunie face aux potentielles dérives de ses États membres en la matière. En réalité, **le recul de l'État de droit au sein de l'Union européenne n'avait pas été envisagé**.

Un discours relativiste et culturel sur l'État de droit et les droits fondamentaux – qui critique des dérives individualistes occidentales et soutient la nécessité d'adapter des concepts abstraits aux réalités nationales – est susceptible d'être instrumentalisé à des fins autoritaires. Les principales atteintes à l'État de droit dans l'Union européenne prennent la forme de **l'affaiblissement des contre-pouvoirs**, à commencer par le système judiciaire, mais aussi les médias et la société civile. Elles consistent également en un **détournement de l'application de la réglementation européenne**, par exemple sur la passation des marchés publics et la lutte contre la corruption, **voire en un refus de la mettre en œuvre**, en matière migratoire notamment.

L'Union européenne a beaucoup de difficultés à trouver la bonne réponse à ces atteintes. Dans un premier temps, elle a **tardé à réagir**, privilégiant le dialogue avec des interlocuteurs qui se prévalaient de l'absence de définition juridique précise de l'État de droit pour s'interroger publiquement sur ce qui leur était vraiment reproché. **Puis**, compte tenu de l'absence de résultats du dialogue, la Commission européenne a développé de **nouveaux instruments**, une « boîte à outils », **combinant promotion de l'État de droit, prévention et réaction**. Ces outils sont nombreux et complémentaires, mais aucun d'eux n'est suffisant. D'autant plus que la réaction européenne a d'abord été prudente. La mauvaise volonté manifeste de certains États membres a fini par conduire la Commission à hausser le ton. Après un long dialogue et plusieurs recommandations visant à faire respecter l'État de droit en **Pologne**, elle s'est résolue, en **décembre 2017**, à **déclencher la procédure de l'article 7, paragraphe 1, du TUE, invitant le Conseil à constater l'existence d'un risque clair de violation grave de l'État de droit** dans ce pays. De son côté, **le Parlement européen**, très mobilisé sur le respect de l'État de droit, **a fait de même pour ce qui concerne la Hongrie, en septembre 2018**. **Toutefois, le Conseil ne s'est toujours pas prononcé sur l'existence d'un tel risque**, ni en Pologne, ni en Hongrie. **La procédure de l'article 7 du TUE, souvent qualifiée d'« option nucléaire », est actuellement dans l'impasse.**

On constate que l'État de droit est également malmené dans d'autres États membres, mais de façon plus ponctuelle, par exemple en Roumanie, en Bulgarie, à Malte ou en Slovaquie.

L'incapacité de l'Union européenne à traiter les problèmes d'État de droit est moins liée aux insuffisances des dispositifs existants qu'au manque de volonté politique. D'ailleurs, **les – maigres – résultats obtenus l'ont été sur le terrain du droit**. En effet, **la Commission**, en tant que gardienne des traités, **a mobilisé la procédure d'infraction** pour obtenir la mise en œuvre du droit de l'Union et, dans plusieurs cas, **a saisi la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de recours en manquement**. **La Cour a plusieurs fois condamné la Pologne et la Hongrie** en sanctionnant des dispositions législatives de ces pays. **Toutefois, le recours en manquement n'a qu'une portée limitée et ne peut sanctionner une atteinte à l'État de droit de nature systémique**. Il n'en demeure pas moins que **cette voie juridictionnelle a profondément contribué à modifier le rôle de la CJUE**. Dans les années 1980, personne n'imaginait que la Cour ait un jour à se prononcer sur le respect de l'État de droit dans un État membre ; ce n'était d'ailleurs pas son rôle. Elle est désormais amenée à répondre, y compris par la voie préjudicielle, à des questions portant sur des dysfonctionnements internes aux États membres. Cela la conduit à aller très loin puisqu'elle se trouve conduite à finalement réguler le fonctionnement des pouvoirs publics de certains États membres, mais aussi à se prononcer sur des questions de société. **Cette évolution, qui accorde une place grandissante au juge dans les sociétés occidentales, traduit une conception subjectiviste du droit que l'on retrouve aussi dans l'ordre juridique interne des États membres.**

Il convient en tout état de cause de se féliciter de ce que **l'Union européenne s'est récemment montrée davantage résolue**. Elle n'a en effet pas faibli pour instaurer un **nouveau mécanisme, de nature financière, liant le versement des fonds européens aux États membres au respect par ceux-ci de l'État de droit**, à l'occasion de l'adoption du cadre financier pluriannuel 2021-2027 et du plan de relance européen. Cette « **conditionnalité État de droit** » représente une avancée certaine, mais son utilisation requiert la réunion de nombreuses conditions, qui ne peut manquer, au regard des comportements passés, de susciter des **interrogations sur son efficacité réelle**.

Le combat pour le respect de l'État de droit, la démocratie et les droits fondamentaux est permanent. Il passe aussi par la **sensibilisation des opinions publiques européennes** et la **diffusion d'une culture démocratique**. Le Sénat français, le *Bundesrat* allemand et le Sénat polonais ont ainsi organisé, au titre de la dimension parlementaire du **Triangle de Weimar**, un **forum de dialogue sur la thématique de l'État de droit**, à l'occasion du 30^e anniversaire du Triangle de Weimar, le 18 février 2021. Ce forum, organisé autour des thèmes de l'indépendance de la justice et des mécanismes de protection de l'État de droit dans l'Union européenne, a donné lieu à l'adoption d'une **déclaration conjointe**, selon laquelle « les secondes chambres du Triangle de Weimar tiennent particulièrement à promouvoir et à approfondir le principe de l'État de droit en tant que pilier d'une démocratie vivante. Les libertés fondamentales de l'Union européenne et les valeurs communes doivent être protégées. Elles ne peuvent s'exercer effectivement qu'à la condition de garantir l'État de droit à tous les niveaux ».

Enfin, la Conférence sur l'avenir de l'Europe, qui pourrait terminer ses travaux en 2022, devra donner l'occasion aux citoyens européens de s'exprimer sur l'État de droit.

		Commission des affaires européennes https://www.senat.fr/europe/broch.html Téléphone : 01.42.34.24.80
Philippe Bonnecarrère Membre de la commission des affaires européennes (Union centriste - Tarn)	Jean-Yves Leconte Secrétaire de la commission des affaires européennes (Socialiste, Écologiste et Républicain - Français établis hors de France)	