

La genèse et la relation des différents instruments de la politique publique européenne de l'État de droit²

De nos jours, dans la vie des institutions européennes, l'évaluation de la situation de l'État de droit au sein des États membres et sa protection par l'Union européenne sont devenues un sujet évoqué chaque jour. Des procédures basées sur l'article 7 du Traité sur l'Union européenne sont actuellement engagées contre la Pologne et la Hongrie. Dans les négociations du budget pluriannuel de l'Union, l'insertion d'une clause de conditionnalité « État de droit » est revendiquée par un certain nombre d'États membres. Encore plus remarquable, la Commission Juncker sortante a fait savoir son intention de créer un mécanisme de surveillance global de l'État de droit qui examinera chaque année tous les pays européens, incluant dans une procédure unifiée un grand nombre d'acteurs, dont le Conseil, la Commission et le Parlement européen.³ La tendance va dans le sens d'une politique de plus en plus ample et de plus en plus concentrée. Dans ce contexte, il est intéressant de nous arrêter pour un moment, et examiner quels sont les différents instruments en place actuellement, quand et comment ils ont été créés, et quels sont les rapports caractérisant leur interactions.

I. Les incitations pour une politique publique de l'État de droit

Peu de gens s'en souvient que les contours qu'une politique européenne de l'État de droit devrait prendre ont été d'abord dessinés par une lettre adressée au Président de la Commission par quatre ministres des affaires étrangères. Cette incitation politique a été renforcée davantage par le Parlement sous forme de recommandations formulées dans le Rapport Tavares.

Il y a maintenant plus de six ans, le 6 mars 2013, une lettre a été adressée au Président de la Commission européenne par les ministres des affaires étrangères allemand, danois, finlandais et néerlandais. Cette lettre, dont l'un des signataires étaient Frans Timmermans, à l'époque ministre néerlandais, a marqué une étape importante dans la mise en place d'une politique européenne de l'État de droit. La façon dont les quatre ministres ont formulé leur lettre est particulièrement éclairante : « *L'Union européenne devrait placer un plus grand accent sur la promotion de la culture du respect de l'État de droit dans les États membres. [...] Ni les procédures consacrées par les Traités, ni la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne fournissent des instruments suffisamment ciblés. En conséquence, nous croyons qu'un mécanisme nouveau et plus effectif pour la protection des valeurs fondamentales dans les États membres est nécessaire. [...] Un tel mécanisme devrait être prompt et indépendant de l'opportunisme politique. Nous proposons que la Commission en tant que gardien des Traités dispose d'un rôle plus important ici. Il devrait lui être permis*

¹ Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont, Európa Stratégia Kutatóintézet.

² Ce texte est issu du mémoire de master intitulé « L'émergence d'une politique publique européenne de l'État de droit à travers le cas hongrois » rédigé par le même auteur, défendu devant le jury commun de l'École nationale d'administration (ENA) et de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne le 17 décembre 2017.

³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Renforcement de l'état de droit au sein de l'Union Plan d'action. Commission européenne, Bruxelles, 2019. Disponible sur: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0343&from=EN> (consulté le 24 mars 2020)

d'aborder à un stade précoce les déficits dans un pays donné et d'exiger – s'il y a suffisamment de support de la part des États membres – que le pays en question remédie à la situation. [...] Plusieurs options pourraient être explorées pour favoriser la conformité, y compris l'introduction d'un dialogue politique structuré, la présentation des questions devant le Conseil à un stade précoce ou la conclusion des accords contraignants entre la Commission et l'État membre en question. En dernier recours, la suspension des financements de l'Union européenne devrait être possible. [...] L'objectif du mécanisme serait de renforcer les valeurs fondamentales tout en respectant complètement les traditions constitutionnelles nationales. Il serait non discriminatif et applicable à tous les États membres de la même façon. »⁴

Cette lettre a été beaucoup plus qu'une déclaration symbolique. Par cet acte, les quatre gouvernements ont entendu montrer une direction claire à la Commission européenne. L'institution devrait désormais œuvrer d'une manière proactive pour protéger l'État de droit et les valeurs fondamentales dans les États membres. La promotion des valeurs fondamentales ne devrait pas être simplement théorique. Il faut que l'Union se dote d'un arsenal d'instruments permettant de rendre effectif ce nouveau contrôle au-dessus des pays membres. La lettre a aussi désigné les contours de ce nouveau mécanisme contraignant pour les États. La contrainte devrait être non seulement politique mais également matérielle. L'introduction de sanctions pécuniaires est exigée par la revendication d'une potentielle suspension des financements européens. La lettre décrit tout un programme d'action pour l'Union européenne en matière de protection de l'État de droit. Elle pose ainsi les fondements d'une nouvelle politique publique européenne.

Quelques mois plus tard, c'est le Parlement européen qui a posé un nouveau pilier pour une potentielle politique de l'État de droit par sa résolution adoptée le 3 juillet 2013 sur la base du rapport préparé par Rui Tavares⁵. Il s'agit d'un député du Bloc de gauche, un parti portugais de gauche radical.⁶ Bien que son nom soit vite devenu connu en Hongrie, son pouvoir d'influence sur le rapport doit être nuancé par son enracinement faible au Parlement européen. Il n'a réalisé qu'un seul mandat européen, entre 2009 et 2014. Il a d'abord siégé en tant qu'indépendant au groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL) pour rejoindre ensuite le Groupe des Verts/Alliance libre européenne (Verts/ALE). Ce rapport a été avant tout le fruit d'une alliance entre les groupes de gauche de l'échiquier politique. Il a été adopté avec 370 votes pour, 249 votes contre et 82 abstentions.⁷ Ce document a eu un double apport. Premièrement, il a établi un réquisitoire exhaustif contre les développements politiques, législatifs et constitutionnels hongrois entre 2010 et 2013. Il a regroupé les critiques en dix chapitres principaux:

- Réformes en Hongrie
- La Loi fondamentale et ses dispositions transitoires
- Recours fréquent aux lois cardinales

⁴ Traduit en français par l'auteur. Lettre des ministres des affaires étrangères allemand, néerlandais, finlandais, danois au Président de la Commission européenne. 6 mars 2013. Disponible en version originale anglaise sur : https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/_brief_nederland_duitsland/f=vji8oh6slx9o.pdf (consulté le 19 janvier 2017)

⁵ Résolution du Parlement européen du 3 juillet 2013 sur la situation en matière de droits fondamentaux : normes et pratiques en Hongrie (conformément à la résolution du Parlement européen du 16 février 2012). Parlement européen, Strasbourg, 2013. Disponible sur: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bTA%2bP7-TA-2013-0315%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fFR> (consulté le 20 décembre 2016)

⁶ Une présentation du Bloc de gauche est disponible sur: https://fr.wikipedia.org/wiki/Bloc_de_gauche (consulté le 10 novembre 2017)

⁷ Résultats du vote au Parlement: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/sda.do?id=23165&l=fr> (consulté le 10 novembre 2017)

- Procédures législatives accélérées, pratique des projets de loi d'initiative parlementaire individuelle et des débats parlementaires
- Affaiblissement de l'équilibre des pouvoirs : la Cour constitutionnelle, le Parlement, l'autorité chargée de la protection des données
- Indépendance du pouvoir judiciaire
- Réforme électorale
- Législation relative aux médias
- Respect des droits des personnes appartenant à des minorités
- Liberté de religion ou de conviction et reconnaissance des Églises

Deuxièmement, la résolution a réaffirmé qu'elle ne traitait pas seulement de la Hongrie (article 59). A la manière de la lettre des quatre ministres des affaires étrangères, la résolution a proposé la mise en place d'un mécanisme européen de surveillance des États membres en matière des droits fondamentaux. Le 12 décembre 2012, dans un rapport annuel sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2010 - 2011), le Parlement avait déjà mentionné l'idée d'un mécanisme de surveillance de l'État de droit dans les États membres.⁸ Néanmoins, ce n'est que par la résolution du 3 juillet 2013 que la proposition a été clairement détaillée. Non seulement la résolution a renforcé l'idée d'un tel mécanisme mais elle en a davantage développé les contours. Dans son article 70, elle a notamment recommandé à la Commission européenne « *de se concentrer non seulement sur les violations spécifiques du droit européen qui doivent être redressées notamment par le biais de l'article 258 du TFUE, mais également de réagir comme il se doit à un changement systémique du système constitutionnel et juridique et de la pratique d'un État membre [...]* » qui ne serait pas conforme à l'article 2 du TUE. Selon cet article, l'approche de la Commission devrait être « *plus exhaustive afin de pouvoir faire face à tout risque potentiel de violation grave des valeurs fondamentales* ». Faisant une référence explicite à la lettre des quatre ministres des affaires étrangères, le Parlement a également recommandé à la Commission de créer une « *stratégie d'alerte relative à l'article 2 du TUE, [...] un mécanisme de surveillance des valeurs de l'Union, [...] coordonné au niveau politique le plus élevé* » ainsi que « *d'élaborer une proposition détaillée de mécanisme de contrôle rapide et indépendant et de système d'alerte précoce* ».

Le Parlement a aussi formulé des « *recommandations à l'intention des institutions européennes concernant l'établissement d'un nouveau mécanisme permettant d'appliquer efficacement l'article 2 du TUE* ». L'article 74 « *demande fermement que les États membres soient régulièrement évalués quant à la manière dont ils assurent le respect permanent des valeurs fondamentales de l'Union et des critères de la démocratie et de l'État de droit* ».

La résolution a également nommé les acteurs principaux du mécanisme de surveillance de l'État de droit : en plus des institutions européennes, une coopération plus étroite était à rechercher avec les organes du Conseil de l'Europe dont la Commission de Venise (article 75). Les avis de la Commission de Venise ont été cités explicitement par la résolution. Le Parlement a essayé de mettre la pression sur le Conseil en déplorant qu'il soit « *la seule institution politique européenne à avoir gardé le silence, alors que la Commission, le Parlement, le Conseil de l'Europe, l'OSCE et même le gouvernement américain ont exprimé des inquiétudes quant à la situation en Hongrie* » (article 67). Il a considéré que l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pourrait aussi jouer un plus grand rôle dans le nouveau mécanisme (article 80). Le Parlement a souhaité que le mécanisme soit indépendant

⁸ Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2012 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2010-2011). Parlement européen, Strasbourg, 2012. Disponible sur: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0500+0+DOC+XML+V0//FR> (consulté le 30 octobre 2017)

de toute influence politique (article 81) et applicable à tous les États membres sans différence de traitement (article 77).

Finalement, le Parlement a également prévu de publiciser davantage le débat sur l'État de droit en organisant avant fin 2013, une conférence réunissant « *des représentants des États membres, des institutions européennes, du Conseil de l'Europe, des Cours suprêmes et constitutionnelles nationales, de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme.* (article 84).

II. Un nouveau cadre controversé de l'État de droit

Manifestement, la Commission a tenu compte des appels qui lui ont été adressés. Le 11 mars 2014, elle a publié une communication sur un nouveau cadre de l'État de droit contenant le descriptif du mécanisme qu'elle envisageait de mettre en place. La Communication a provoqué des réactions mitigées. Le 24 mai 2014, le Service juridique du Conseil est venu exprimer son scepticisme par rapport à la légalité du mécanisme proposé par la Commission. Cela a abouti à la mise en place d'une solution alternative au Conseil sous forme d'un dialogue annuel sur l'État de droit. Le Parlement s'est penché sur les détails d'un mécanisme européen de l'État de droit plus tard. Ayant jugé que le cadre de la Commission n'était pas suffisamment ambitieux et qu'il risquait d'être partial, le Parlement a proposé dans sa résolution du 25 octobre 2016 un troisième mécanisme alternatif à propos de l'État de droit. Dans l'état actuel des choses, la politique publique européenne de l'État de droit dispose encore d'un arsenal d'instruments concurrents.

II.1. Un mécanisme mis en place par la Commission

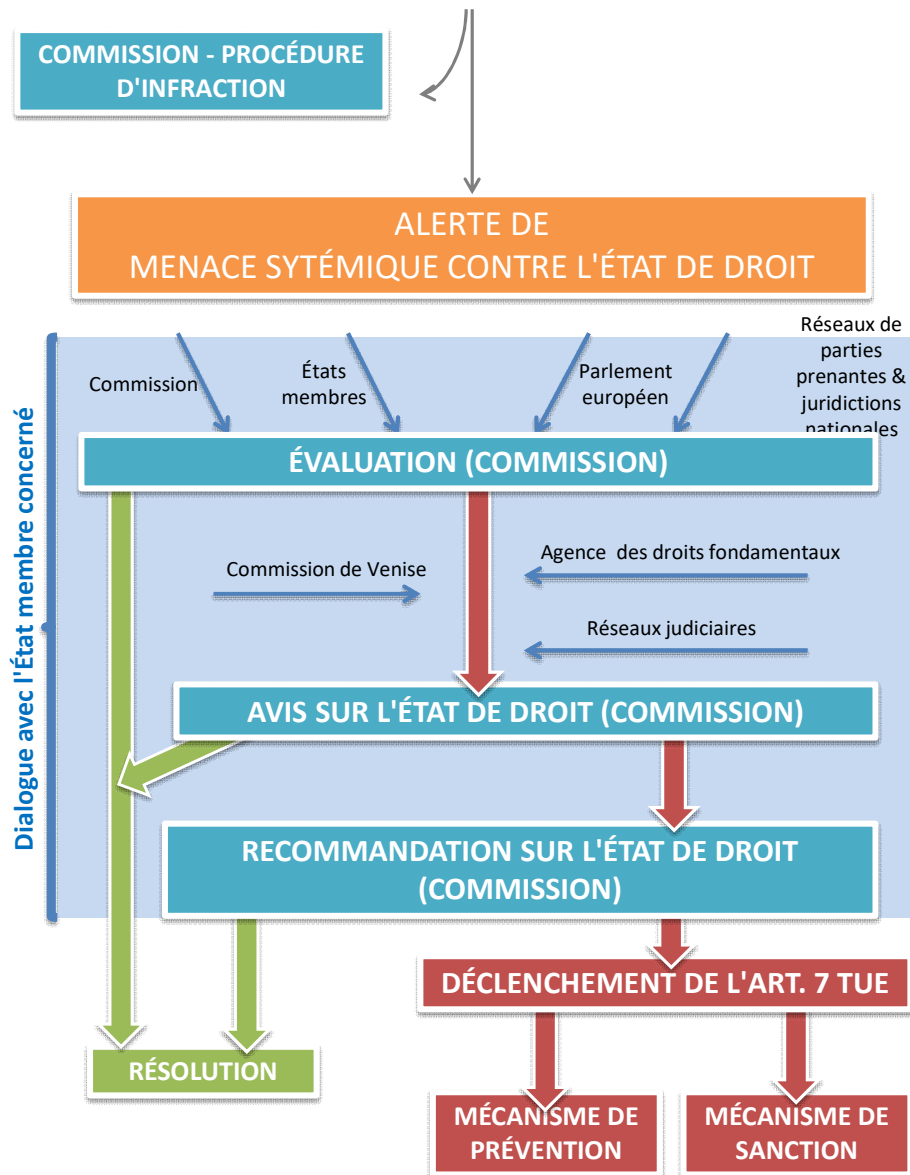
Le 11 mars 2014, la Commission a franchi une étape importante pour la mise en place d'une politique européenne de l'État de droit. Elle a publié une communication sur « *Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit* ». ⁹ L'institution européenne a justifié son intervention par « *des événements récemment survenus dans certains États membres [qui] ont montré que le mépris de l'État de droit et, par conséquent, des valeurs fondamentales qu'il a vocation à protéger, peut devenir très préoccupant.* » Pour légitimer sa proposition, elle a souligné qu'« *au cours de ces événements, les citoyens se sont clairement exprimés en faveur d'une intervention de l'UE, et notamment de la Commission.* » Elle a également présenté son action comme une réponse aux demandes exprimées par le Conseil et le Parlement européens. En réitérant la lettre des quatre ministres des affaires étrangères et le rapport Tavares, la Commission a estimé que dans le passé, elle devait « *trouver des solutions ad hoc, puisque les mécanismes et procédures actuellement prévus par le droit de l'UE n'ont pas toujours été adaptés pour réagir efficacement et au bon moment aux atteintes portées à l'État de droit.* (page 2) [...] Elle a constaté qu'« *il y a des situations dans lesquelles les menaces visant l'État de droit ne peuvent être combattues efficacement par les instruments existants. Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit, valeur commune essentielle de l'UE, est dès lors nécessaire en plus des procédures d'infraction et des mécanismes de l'article 7 du TUE.* » (page 6) Selon l'idée de la Commission, le mécanisme

⁹ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit. Commission Européenne, Bruxelles, 2014. Disponible sur: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52014DC0158> (consulté le 10 novembre 2017)

ne viserait que les menaces systémiques à l'État de droit et « *complètera tous les mécanismes déjà en vigueur au niveau du Conseil de l'Europe pour protéger l'État de droit.* » (page 7).

Le schéma¹⁰ ci-bas illustre la place de ce nouvel instrument dans l'arsenal à disposition de la Commission, ainsi que ses étapes procédurales.

Un cadre pour l'état de droit dans l'UE



En cas de suspicion de menace à l'État de droit, la Commission peut choisir entre deux voies d'action. Une de ces voies est l'application de la procédure d'infraction habituelle prévue à l'article 258 du TFUE lorsque le comportement national viole une disposition du droit européen. Cette voie d'action a été utilisée en 2012 contre la Hongrie dans les affaires liées à l'indépendance de la banque centrale, aux mesures concernant le pouvoir judiciaire et à l'autorité de la protection des données.

¹⁰ Source: European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, A new EU Framework to strengthen the Rule of Law. European Commission, Brussels, 2014. Disponible sur: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf, et son annexe: eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_2&format=DOC (consulté le 10 novembre 2016)

Dans l'arsenal de la Commission, le nouveau cadre de l'État de droit vise à constituer un nouvel instrument pour résoudre « *des situations préoccupantes qui ne relèvent pas du champ d'application du droit de l'UE et ne peuvent donc pas être considérées comme une violation des obligations prévues par les traités.* » (page 6)

En fait, la seule disposition des traités permettant à la Commission d'agir en cas d'une violation de l'État de droit se situant hors du champ du droit européen est l'article 7 du TUE. La Commission fait partie des trois autorités qui peuvent déclencher l'une des procédures politiques prévues par cet article. À tout moment, la Commission peut choisir d'activer d'abord la procédure de prévention (paragraphe 1, article 7 du TUE), ou directement la procédure de sanction (paragraphe 2, article 7 du TUE). Du point de vue politique, cette disposition ne confère pas un pouvoir important à la Commission, parce qu'après avoir lancé l'une des procédures, elle ne peut plus intervenir dans les événements en tant qu'autorité de décision. En cas d'activation de l'article 7 du TUE, ce sont les États membres et le Parlement européen qui prennent le relais pour jouer le rôle principal. En plus, en raison des seuils de vote exceptionnellement élevés dans ces deux institutions, les procédures peuvent facilement échouer. Cela explique pourquoi en réalité, pendant longtemps, la Commission n'a pas eu d'intérêt politique à activer l'article 7.

C'est pour cela que dans sa communication, la Commission a d'abord fait une interprétation habile de l'article 7 du TUE. D'une part, elle s'est appuyée sur cet article pour légitimer son action en matière de l'État de droit. Elle a évoqué son pouvoir d'initiative pour lancer l'une des procédures de l'article 7. D'autre part, elle s'est créée une marge d'action politique considérable. Ne pouvant pas intervenir dans les procédures de l'État de droit en aval, elle a préféré établir tout un nouveau terrain de jeu politique en amont. Ainsi, elle a mis en place une procédure préalable à l'activation de l'article 7 du TUE.

Cette nouvelle procédure comprend trois phases. La première phase est celle de l'évaluation de la situation dans un État membre « *fondée sur des indications provenant des sources disponibles et d'institutions reconnues, dont notamment les instances du Conseil de l'Europe et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.* » (page 8) Dès cette étape préliminaire, un dialogue est recherché avec les autorités de l'État membre. À la fin de cette première évaluation, la Commission peut décider d'abandonner la procédure ou d'adresser à l'État membre un « avis sur l'État de droit » expliquant ses préoccupations. L'information sur l'engagement de la procédure sera publique, mais le contenu des échanges restera confidentiel pour aider à trouver un compromis. Si l'État membre ne se conforme pas aux demandes de la Commission, la procédure passe en deuxième phase.

La deuxième phase est déjà plus publicisée, la Commission européenne adressera à l'État membre une « recommandation sur l'État de droit », dont les principaux éléments seront également rendus publics. La recommandation indiquera les motifs de ses inquiétudes et communiquera à l'État membre « *un certain délai* » pour résoudre la situation. Dans sa recommandation, la Commission pourra donner des conseils sur les mesures politiques à prendre au niveau national pour remédier à la situation. (page 9)

Si l'État membre ne satisfaisait toujours pas les demandes de la Commission, la procédure entrerait dans sa troisième phase, celle du suivi de la recommandation. Il s'agit d'une dernière chance pour un dialogue afin de trouver une solution aux problèmes soulevés. Si l'État membre n'obéit toujours pas, la Commission peut décider de lancer l'une des deux procédures de l'article 7.

Juridiquement, la Commission a essayé de justifier la mise en place de ce nouveau mécanisme en arguant qu'il s'agissait d'une procédure interne à la Commission. Le nouveau mécanisme devrait permettre notamment de mener une évaluation préalable nécessaire pour décider ou non de l'activation de l'article 7 du TUE. Politiquement, il serait difficile de soutenir qu'il ne s'agit que d'une simple question procédurale interne à la Commission.

L'observation des étapes de la procédure montre qu'il s'agit en réalité d'une tentative de la Commission d'accroître son influence politique dans un domaine où elle n'en disposait pas encore.

Par le nouveau cadre de l'État de droit, la Commission européenne a entendu se transformer en maître du jeu de la politique européenne de l'État de droit. Il est vrai qu'à aucun moment de la procédure, la Commission ne peut exercer une contrainte juridique formelle sur l'État membre qui reste libre d'accepter ou de refuser ses recommandations. L'État membre n'encourt pas non plus un plus grand risque juridique avec la mise en place de cette procédure, parce que de toute façon, la Commission dispose du pouvoir d'activer l'article 7 du TUE, et cela indépendamment du mécanisme qu'elle vient d'introduire. Cependant, pouvoir entraîner un État membre dans une nouvelle procédure signifie que la Commission a créé une zone tampon avant l'article 7. Il s'agit d'un nouveau champ de bataille lui permettant de réaliser une pression politique importante sur l'État membre choisi. La procédure permet par exemple d'attirer l'attention de l'opinion publique nationale et européenne sur les défaillances supposées d'un État membre en matière du respect de l'État de droit et des autres valeurs européennes. De cette manière, la procédure pourrait aussi contribuer à l'isolement d'un État sur la scène politique européenne et internationale. Du fait de leur nature, les accusations en matière de l'État de droit sont politiquement très lourdes. Elles peuvent ainsi sérieusement contribuer à une remise en cause de la crédibilité politique de l'État membre qu'elles visent. Cela pourrait provoquer des préjudices à l'État membre dans bien des domaines nécessitant la confiance des partenaires européens et internationaux. Par exemple, lors de la négociation d'un nouveau dispositif européen, l'État discrédité pourrait avoir plus de mal à trouver des alliés pour défendre sa cause, même si la question n'a rien à voir avec les questions de l'État de droit. Les autres États pourraient notamment chercher à éviter de se retrouver sur la même plateforme que l'État membre à mauvaise réputation.

Le nouveau mécanisme de la Commission est d'autant plus puissant qu'il entraîne dans le jeu un grand nombre d'acteurs comme par exemple les « *membres des réseaux judiciaires existant dans l'UE, tels que le Réseau des présidents des Cours suprêmes de l'UE, l'Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes de l'UE ou encore les conseils de la justice, [...] l'Agence des droits fondamentaux de l'UE* (page 9). La liste ne reste pas réservée aux seuls acteurs de l'Union européenne. La proposition de la Commission prévoit de solliciter le Conseil de l'Europe et la Commission de Venise (page 10), ainsi qu'en général des experts extérieurs.

En plus, pendant toute la procédure, la Commission européenne peut maîtriser l'agenda. Elle est libre de décider si elle lance la procédure ou non, à quel moment elle l'abandonne ou elle la fait entrer dans les différentes étapes. Puisque la déclaration n'indique pas de délai précis, la Commission reste maître du temps. Elle peut garder à l'agenda les défaillances d'un État membre comme elle le souhaite, elle peut adapter la dynamique et le timing comme elle le veut.

Le nouveau mécanisme à propos de l'État de droit comporte beaucoup de similitudes procédurales avec les procédures classiques d'infraction. Or, dans la plus grande partie de ces procédures, la Commission réussit à faire corriger les pratiques nationales qu'elle juge contraires au droit européen encore en phase de négociation plus ou moins formelles. Ce n'est qu'une minorité d'affaires qui va jusqu'à un procès devant la Cour de Justice de l'Union européenne. Ce fait renforce encore plus les observations précédentes sur le pouvoir d'influence politique de la Commission à travers des processus basés sur un dialogue structuré.

Deux différences importantes avec la procédure d'infraction doivent être soulignées. La première est que dans la procédure classique d'infraction, en cas de manque d'accord entre

la Commission européenne et l'État membre, l'affaire est renvoyée devant un organe judiciaire, la Cour de Justice. Dans le cadre du nouveau mécanisme de l'État de droit, en dernier ressort, l'affaire est renvoyée devant le Conseil et le Parlement européen, c'est-à-dire, devant deux organes politiques. Malgré toute déclaration explicite soulignant le contraire, ce facteur rend difficile la conception de ce nouveau mécanisme en tant qu'un mécanisme politiquement indépendant.

La deuxième différence majeure réside dans la nature de la sanction possible intervenant à la fin de la procédure. En cas de procédure d'infraction, des sanctions pécuniaires importantes sont envisagées sous forme d'amende et d'astreinte. En ce qui concerne le nouveau mécanisme de l'État de droit, il faut rappeler que la lettre des quatre ministres des affaires étrangères a indiqué à la Commission qu'il fallait envisager la suspension des financements européens d'un État membre ne respectant pas l'État de droit et les valeurs européennes. En revanche, la Commission est restée silencieuse sur la question des sanctions. L'activation de l'article 7 du TUE peut être appréhendée en tant qu'une sanction intervenant à fin du nouveau mécanisme de l'État de droit de la Commission. En conséquence, les sanctions ultimes indirectes ne peuvent être différentes que celles prévues par le même article. Selon le paragraphe 3 de l'article 7, il peut être décidé de « *suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'État, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil.* » La formulation ne vise pas explicitement la suspension des financements européens, mais la « suspension de certains droits » pourrait éventuellement être interprétée dans ce sens. Il en reste que, dans le cadre du nouveau mécanisme de l'État de droit, l'application d'une sanction pécuniaire est beaucoup plus difficile à atteindre que dans le cas d'une procédure d'infraction. Et en tout état de cause, une telle sanction ne saurait intervenir sans passer par la procédure de l'article 7, demandant un consentement du Conseil et du Parlement, dans des conditions de vote extraordinaires.

II.2. Un mécanisme illégal pour le Conseil

Bien que la Communication du 11 mars 2014 de la Commission a constitué une étape importante dans la construction d'une politique publique européenne de l'État de droit, sa pertinence a été aussitôt remise en question. Un peu plus de deux mois après la communication, le 27 mai 2014, le Service juridique du Conseil a émis un avis très critique¹¹ sur le nouveau mécanisme envisagé par la Commission. Selon le Service juridique, la Commission ne disposait ni d'une base légale, ni de la compétence pour établir ce nouveau mécanisme.

Les experts juridiques du Conseil ont notamment souligné « (qu') *aux termes de l'article 5 du TUE, "le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union". En conséquence, "toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres".* » (point 15). L'expertise a continué en estimant que « *l'article 2 du TUE ne confère pas de compétence matérielle à l'Union. [...] En conséquence, une violation des valeurs de l'Union, y compris de l'État de droit, ne peut être invoquée à l'encontre d'un État membre que lorsque celui-ci agit dans un domaine dans lequel l'Union est compétente sur la base des dispositions spécifiques des traités fixant ses compétences en la matière.* (point 16) [...] *Le respect de l'État de droit par les États membres ne peut pas,*

¹¹ Avis sur la compatibilité avec les traités de la Communication de la Commission intitulée "Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit". Service juridique du Conseil, Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 27 mai 2014. Disponible sur: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/fr/pdf> (consulté le 20 juillet 2017)

selon les traités, faire l'objet d'une action des institutions de l'Union, indépendamment de l'existence d'une compétence matérielle spécifique dans laquelle s'inscrirait cette action, la seule exception étant la procédure décrite à l'article 7 du TUE. (point 17).

Face à cette considération, le principal contre-argument de la Commission était qu'elle n'avait pas mis en place une nouvelle procédure européenne, mais elle avait tout simplement organisé son mécanisme interne lui permettant de prendre une décision quant à l'activation ou non de l'une des procédures de l'article 7 du TUE. Aussi, elle a souligné le caractère non contraignant des recommandations qui pouvaient être formulées dans le cadre de la procédure. Manifestement, cet argument n'a pas convaincu le Service juridique qui a trouvé que *« premièrement, le caractère non contraignant d'une recommandation n'autorise pas les institutions à agir en délivrant ce type d'actes dans des domaines ou sur des sujets qui ne relèvent pas de leurs compétences au titre des traités. Deuxièmement, même si les recommandations ne visent pas à produire des effets contraignants et ne sont pas en mesure de créer des droits que les particuliers peuvent invoquer devant un juge national, elles ne sont cependant pas dépourvues de tout effet juridique (point 19). [...] L'instauration d'un cadre permanent prévoyant un mécanisme de réalisation d'études et de soumission de propositions en matière d'État de droit géré par la Commission sur la base de l'article 7 du TUE et de l'article 241 du TFUE porterait atteinte au caractère spécifique de la procédure visée à l'article 7, paragraphe 1, et notamment en ce qui concerne la manière dont elle peut être lancée. (point 21)*

La conclusion du Service juridique a été très claire : *« Il n'existe pas dans les traités de base juridique habilitant les institutions à créer un nouveau mécanisme de contrôle du respect de l'État de droit par les États membres, en plus de ce qui est prévu à l'article 7 du TUE, qui viendrait modifier ou compléter la procédure qui y est établie. Si le Conseil agissait en ce sens, il courrait le risque d'être accusé d'avoir abusé de ses pouvoirs en statuant sans base juridique. » (point 24)*

Le Service juridique n'a laissé ouverte qu'une seule porte pour le développement d'une politique européenne de l'État de droit, certainement peu satisfaisante pour les partisans de la construction de cette nouvelle politique publique. Il a estimé qu'une solution compatible avec les traités *« consisterait pour les États membres – et non le Conseil – à s'entendre sur un système de contrôle du fonctionnement de l'État de droit dans les États membres, auquel la Commission et d'autres institutions pourraient être autorisées à participer si nécessaire (point 26).* La solution envisagée devait relever d'un accord intergouvernemental et non pas du droit européen.

Cet avis a eu pour effet de diriger le Conseil vers la création de sa propre solution pour surveiller la situation des droits de fondamentaux et de l'État de droits dans les États membres. Dans son communiqué de presse du 16 décembre 2014¹², le Conseil de l'Union européenne (formation Affaires générales) a annoncé la création d'un dialogue annuel sur l'État de droit. Le Conseil a insisté sur son propre rôle qu'il joue *« pour favoriser une culture du respect de l'État de droit au sein de l'Union européenne. »* Manifestement, ces conclusions prennent en compte les points soulevés par l'avis du Service juridique. Le Conseil a mis l'accent *« sur les principes d'objectivité, de non-discrimination et d'égalité de traitement entre tous les États membres (page 21, article 2) »*. Particulièrement, il a souligné que son mécanisme *« sera sans préjudice du principe d'attribution des compétences, ainsi que du respect de l'identité nationale des États membres, qui est inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles [...] » (page 21 article 4)* Ce communiqué a également suggéré que le Conseil ne prenne pas en compte le nouveau mécanisme de la

¹² Communiqué de presse n° 16936/14, 3362e session, Affaires générales. pp. 20-21. Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 16 déc. 2014. Disponible sur: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16936-2014-INIT/fr/pdf> (consulté le 11 octobre 2017)

Commission en tant qu'instrument possible pour faire respecter l'État de droit. L'article sept des conclusions est particulièrement éclairant. En fait, le Conseil n'a reconnu que deux instruments existants permettant à l'Union européenne d'intervenir à l'encontre d'un État membre : la procédure d'infraction et les mécanismes de l'article 7 du TUE. Aucune référence n'a été faite au nouveau mécanisme de l'État de droit ayant été établi par la Commission: « *Le dialogue qui est établi dans ces conclusions vient compléter les moyens existants auxquels l'UE peut recourir dans le domaine de l'État de droit, à savoir la procédure d'infraction en cas de violation de la législation de l'UE et la procédure dite de l'article 7 prévue par le traité de Lisbonne, qui permet la suspension des droits de vote en cas de violation grave et persistante des valeurs de l'UE.* » Pour ceux qui souhaitaient que la Commission puisse avoir un rôle prépondérant dans le contrôle de l'État de droit, la réaction du Conseil a suscité du pessimisme.¹³

II.3. Un mécanisme insuffisant pour le Parlement

Alors que le Service juridique du Conseil a remis en cause la légalité du nouveau cadre de l'État de droit, le Parlement venait quant à lui de critiquer la Commission en partie pour ne pas être allée suffisamment loin. Le 25 octobre 2016, le Parlement européen a adopté une résolution contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux (DEF).¹⁴ Le rapport¹⁵ servant de base pour la résolution a été préparé par Sophia in't Veld, vice-présidente néerlandaise du groupe libéral (ADLE). La résolution a été adoptée avec une plus grande majorité que les résolutions présentées précédemment. Elle a obtenu 405 votes en faveur, 171 contre et 39 abstentions.

Par cette résolution, le Parlement a formulé son propre concept de politique européenne de protection de l'État de droit. Il n'a plus essayé de se justifier en s'appuyant sur les actualités politiques de ses États membres. Le texte ne mentionne plus explicitement la Hongrie, ni la Pologne, ni aucun pays européen. Seule une référence aux « *évolutions politiques récentes dans certains États membres* » (considérant AI) et une autre à « *certaines gouvernements* » (Considérant AD) demeurent dans la résolution. Cependant, elles sont vite contrebalancées par l'idée que le nouveau mécanisme devrait également permettre que les instruments de l'État de droit ne soient pas « *perçus comme motivés politiquement, arbitraires ou ciblant certains pays de manière injuste* » (Considérant AA).

Cette approche évitant de former des critiques frontales face à des pays concrets est plus prudente. Elle a contribué à ce que le rapport puisse acquérir l'appui d'une plus grande majorité au Parlement, mobilisant également une partie de la droite. Aussi, elle montre que le

¹³ Pech, Laurent – Kochenov, Dimitry : Renforcer le respect de l'État de droit dans l'UE : Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil. Article paru sur le site internet de la Fondation Robert Schuman le 11 mai 2015. Disponible sur: <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0356-renforcer-le-respect-de-l-etat-de-droit-dans-l-ue-regards-critiques-sur-les-nouveaux> (consulté le 10 octobre 2017)

¹⁴ Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2016 contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux. Parlement européen, Strasbourg, 2016. Disponible sur: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0409+0+DOC+XML+V0//FR> (consulté le 30 octobre 2016)

¹⁵ In 't Veld, Sophia : Rapport contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux. Parlement européen, Bruxelles, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, 2016. Disponible sur: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bREPORT%2bA8-2016-0283%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fFR> (consulté le 30 octobre 2016)

sujet du respect de l'État de droit au sein de l'Union européenne a considérablement mûri depuis 2011. La mise en place d'un contrôle européen de l'État de droit a été suffisamment thématifiée pendant les années précédentes pour pouvoir constituer un enjeu politique autonome en 2016.

L'objectif de la résolution est d'appeler la Commission à présenter une proposition pour « *la création d'un mécanisme global de l'Union pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux* » (article 1 de la résolution). Le Parlement semble avoir tenu compte de l'assaut ayant eu lieu entre la Commission et le Service juridique du Conseil. Le texte adopté reconnaît implicitement la difficulté de trouver une base juridique européenne en se contentant de proposer « *jusqu'à une éventuelle modification des traités* », un accord interinstitutionnel en tant que cadre juridique pour le nouveau mécanisme (article 1 de la résolution). Cet accord devrait porter le nom du pacte de l'Union pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux (« pacte DEF de l'UE »).

Tout comme le cadre de l'État de droit de la Commission, le mécanisme du Parlement constituerait une procédure pré-article 7 du TUE. Cette procédure tiendrait compte des instruments mis en place par la Commission (cadre de l'État de droit) et le Conseil (dialogue sur l'État de droit), qu'il souhaiterait intégrer et compléter. Par contre, dans ce nouveau mécanisme, le Parlement et les Parlements nationaux auraient un *rôle clé tant dans l'analyse du respect des valeurs européenne que « dans le maintien d'un débat continu »* (article 9 de la résolution). Contrairement au cadre de l'État de droit de la Commission, le mécanisme de contrôle ne concernerait pas seulement les États membres, mais également le Parlement, la Commission et le Conseil. Cet élément pourrait susciter du scepticisme chez les institutions européennes qui deviendraient elles-mêmes objets du contrôle. Bien que ce point constitue une innovation, la résolution et son annexe détaille beaucoup moins le mécanisme de contrôle visant les institutions que la procédure à laquelle les États membres seraient soumis.

Encore à la différence du mécanisme de la Commission, le contrôle européen de l'État de droit serait annuel et concernerait tous les États membres. La proposition est ambitieuse parce qu'elle entend mettre en place un monitoring permanent des États. La justification donnée par le Parlement est la volonté d'éviter qu'un État membre puisse se sentir l'objet d'une discrimination négative. La neutralité est censée être garantie également par la mise en place « (d') un panel d'expert DEF », chargé de préparer des analyses pour les projets de rapport DEF et les projets de recommandation par pays.

La procédure prévue par le Parlement est extrêmement complexe et devrait mobiliser beaucoup de nouvelles ressources tant en termes humains qu'en termes de financement institutionnel. Elle vise également à coordonner dans le temps la préparation et le débat des différents rapports des institutions en lien avec le respect des droits fondamentaux. Ainsi, la politique de l'État de droit pourrait peser plus lourd sur l'agenda politique européen annuel.

A la manière du cadre de l'État de droit de la Commission, la première phase du mécanisme envisagé par le Parlement serait aussi consacrée à l'évaluation. Par contre, le lancement d'une évaluation ne relèverait plus du droit discrétionnaire de la Commission ou d'une autre institution. A la manière du semestre européen, l'évaluation devrait être réalisée chaque année et pour tous les États membres. La Commission n'aurait pas non plus la même autonomie d'appréciation de la situation politique des États membres. Celle-ci serait évaluée d'abord par un panel d'experts indépendants dont la Commission ne ferait qu'assurer le secrétariat.

La composition du panel d'experts DEF obéirait à des règles strictes. Les membres seraient nommés par deux voies différentes. Premièrement, le parlement national de chaque État membre nommerait un expert indépendant qui doit être un membre qualifié de la Cour constitutionnelle ou d'une cour suprême et qui ne se trouve actuellement pas en service actif (28 membres). Deuxièmement, dix autres experts seraient nommés par le Parlement européen

à la majorité des deux tiers. Un élément nouveau de la résolution est la consécration officielle d'un rôle majeur des représentants de la société civile et des institutions internationales.

Le pouvoir de nomination des dix experts serait attribué à dix organisations explicitement identifiées. Il s'agit d'une part des réseaux européens, à savoir la Fédération européenne des académies nationales des sciences et des sciences humaines (ALLEA), le réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (REINDH) et le Conseil des barreaux européens (CCBE). D'autre part, des organisations internationales interviendraient également dans la procédure de nomination. Le texte nomme explicitement la Commission de Venise, le GRECO, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), ainsi que l'ONU, l'OSCE et l'OCDE.

Les sources sur lesquelles le panel d'experts DEF pourrait s'appuyer lors de son analyse renforceraient encore plus le pouvoir d'influence des organisations de la société civile et des organisations internationales. La liste non exhaustive des sources potentielles énumérées par le projet est particulièrement éclairante. Les sources mentionnées peuvent être divisées en plusieurs groupes.

Dans le premier groupe appartiennent les sources provenant de la société civile, à savoir des experts, des universitaires, des organisations de la société civile, des associations professionnelles et sectorielles, notamment de juges, d'avocats et de journalistes, ainsi que les index et critères existants développés par des ONG.

Au deuxième groupe appartiennent les documents préparés par des organisations internationales, précisément par la Commission de Venise, le groupe d'États contre la corruption (GRECO), le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), les Nations unies, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La liste reste ouverte en portant la mention de tout autre organisme créé par des traités.

Le troisième groupe est formé par les documents produits par les institutions européennes. En plus d'une mention générale des contributions des institutions de l'Union, le projet d'accord mentionne explicitement un grand nombre de sources européennes concrètes. Il s'agit en fait de toute résolution ou autre contribution pertinente du Parlement européen, des documents produits par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), en particulier son instrument EFRIS, ou par d'autres agences spécialisées de l'Union, notamment le Contrôleur européen de la protection des données, l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound) et Eurostat.

Un quatrième groupe englobe non seulement la jurisprudence de la Cour de justice, mais aussi celle de la Cour européenne des droits de l'homme, et d'autres juridictions internationales créées par des traités.

Un cinquième groupe réunit les contributions des autorités compétentes des États membres en matière de respect de la démocratie, de l'État de droit et des droits fondamentaux.

Il est à noter que les sources officielles nationales susceptibles de représenter les positions gouvernementales ne sont pas mentionnées par la liste présentée dans le projet d'accord. Malgré l'objectif de neutralité souligné dans la résolution, en pratique, ce phénomène limite les chances d'aboutir à des observations politiquement équilibrées. Selon les promoteurs de la proposition, le panel d'experts DEF serait une garantie de neutralité. Il est vrai que dans la première phase d'évaluation, les acteurs politiques nationaux classiques (gouvernements, représentants d'oppositions nationales, parlements nationaux, partis politiques, etc.) n'interviendraient pas officiellement. En même temps, le Parlement européen en tant qu'institution politique, disposerait d'un pouvoir d'influence dès le début de la

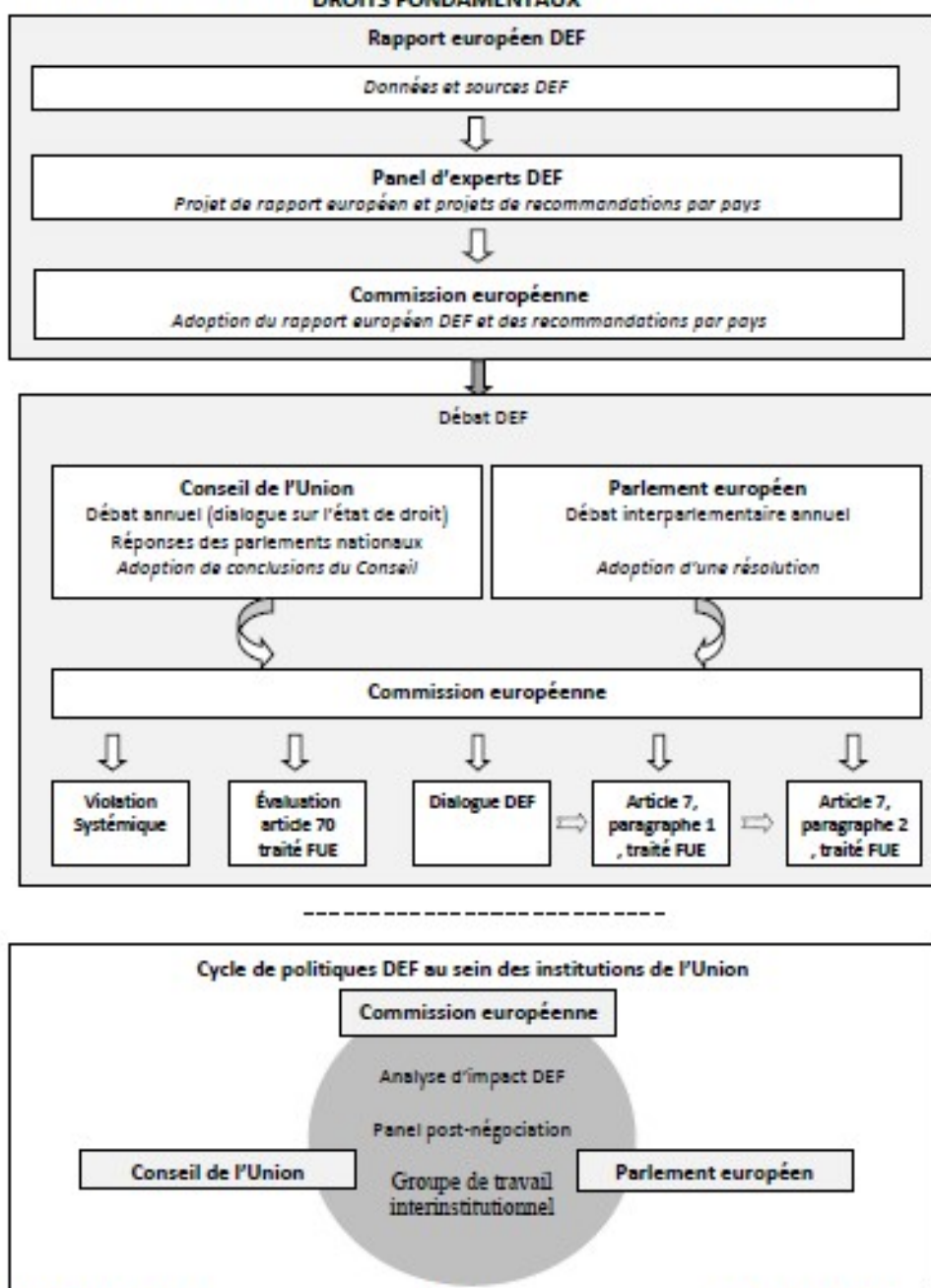
procédure. Le projet d'accord stipule que les documents fournis par le Parlement pourraient alimenter la phase d'évaluation. Aussi, le panel d'expert DEF travaillerait en collaboration étroite avec la Commission, institution de l'Union qui s'est également proclamée politique. Finalement, les organisations de la société civile mentionnées en tant que sources ne peuvent pas non plus être considérées comme politiquement neutres. Bien qu'elles ne fassent pas de la politique au sens classique de la politique des partis, elles représentent également des intérêts de groupe. Aussi, leurs missions consistent rarement à conforter l'action gouvernementale. Ainsi, dès le départ, le mécanisme envisagé par le Parlement placerait en situation de désavantage les acteurs politiques classiques nationaux.

A la fin de la première étape d'évaluation, à la base des projets préparés par le panel d'experts DEF, la Commission adopterait son rapport DEF et ses recommandations DEF par pays. La procédure rentrerait alors dans sa deuxième phase ouvrant la place à des débats se déroulant parallèlement devant le Parlement et le Conseil. Le débat interparlementaire organisé par le Parlement serait conclu par une résolution. Le débat au Conseil reprendrait la forme du dialogue annuel sur l'État de droit, suivi de ses conclusions.

Dans la troisième phase, plusieurs voies d'action seraient possibles. Premièrement, si selon les observations du rapport DEF, l'État membre se conforme aux exigences de l'État de droit, aucune mesure ne serait prise. Deuxièmement, le projet d'accord stipule que « *sur la base du rapport européen DEF et après avoir consulté le Parlement européen et le Conseil, la Commission pourrait décider de présenter une proposition d'évaluation de la mise en œuvre par les États membres des politiques de l'Union dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice au titre de l'article 70 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.* » Troisièmement, « *sur la base du rapport européen DEF, la Commission pourrait décider d'intenter une action pour violation systématique, au titre de l'article 2 du traité sur l'Union européenne et de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en regroupant plusieurs dossiers d'infractions* ». Quatrièmement, si l'État membre obtenait une note rouge sur un ou plusieurs aspects, la Commission commencerait un dialogue avec lui. Si le rapport incluait une analyse du panel d'experts constatant un risque clair de violation grave, le Parlement, la Commission et le Conseil feraient chacun leur analyse et prendraient une décision motivée sur l'activation de la procédure du paragraphe 1, de l'article 7 du TUE. Si le rapport incluait une analyse du panel d'experts constatant une violation grave et persistante, le Parlement, la Commission et le Conseil feraient chacun leur analyse et prendraient une décision motivée sur l'activation du paragraphe 2, de l'article 7 du TUE.

En ce qui concerne la question des sanctions, la résolution du Parlement n'a pas apporté de clarifications. Au contraire, elle a reconnu implicitement que les traités étaient ambigus en la matière. Il a conclu que dans une modification du traité, il faudrait préciser davantage l'article 7 en ce qui concerne les sanctions et notamment en ce qui concerne la possibilité des sanctions financières ou la suspension des financements européens.

PACTE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE, L'ÉTAT DE DROIT ET LES DROITS FONDAMENTAUX



RR\1106592FR.docx

27/37

PE376.988v02-00

II.4. Le rapport des instruments concurrents

La présentation en haut a permis de voir qu'il existait un consensus parmi les trois institutions européennes sur le fait qu'il fallait identifier un programme d'action européenne pour contrôler le respect de l'État de droit dans les États membres. Par contre, chaque institution a proposé sa propre solution. Ainsi, la politique européenne de l'État de droit dispose actuellement d'un ensemble d'instruments concurrents, voire incompatibles entre eux.

Ni l'avis du Service juridique, ni la prise de position officielle du Conseil n'ont pu empêcher que la Commission continue sa politique de l'État de droit sous la forme qu'elle avait envisagée dans sa communication de 2014.

En fait, les évolutions politiques polonaises ont donné l'opportunité à la Commission de mettre en œuvre son nouveau mécanisme. En novembre 2015, les débats sur la situation de l'État de droit en Pologne ont commencé avec le conflit autour de la composition du Tribunal constitutionnel. Le 13 janvier 2016, le collège des commissaires européens a fait part d'un premier débat d'orientation sur la situation polonaise. Plusieurs échanges de vue ont eu lieu entre la Commission et les autorités polonaises et le Vice-Président Frans Timmermans s'est rendu en Pologne plusieurs fois. Le 1^{er} juin 2016, la Commission a décidé d'adopter un avis sur l'État de droit en Pologne¹⁶, ce qui a constitué la première étape formelle de mise en route du nouveau mécanisme.

Cet avis s'est concentré sur trois sujets : la nomination des juges du Tribunal constitutionnel et l'exécution des arrêts rendus par ce dernier les 3 et 9 décembre 2015 sur ces questions ; la loi du 22 décembre 2015 modifiant la loi sur le Tribunal constitutionnel, l'arrêt du Tribunal constitutionnel du 9 mars 2016 relatif à cette loi et le respect des arrêts rendus par le Tribunal constitutionnel depuis le 9 mars 2016 ; l'effectivité du contrôle constitutionnel des nouvelles lois. Les autorités polonaises ont été appelées à remédier à la situation dans un délai raisonnable.

Faute de remède satisfaisant de la part de la Pologne, le 26 juillet 2016, la Commission a adopté sa recommandation sur l'État de droit suivant la procédure prévue par le mécanisme de 2014.¹⁷ Les recommandations portaient sur quatre actes législatifs en lien avec l'indépendance du pouvoir judiciaire. Elles concernaient la Cour suprême et le Conseil national de la magistrature, l'organisation des juridictions de droit commun et l'École nationale de la magistrature.

La Commission a mis un accent particulier sur son inquiétude quant à la possible révocation des juges de la Cour suprême. Elle a appelé les autorités polonaises à éviter de prendre des mesures de ce type, sous peine de déclencher directement la procédure de l'article 7, paragraphe 1 du TUE. Cette fois-ci, les autorités polonaises ont reçu un mois pour satisfaire les demandes de la Commission. Par ailleurs, la Commission a également annoncé qu'elle utilisera la méthode classique de la procédure d'infraction en matière de la loi sur les tribunaux de droit commun.

Le 21 décembre 2016, la Commission a adressé une seconde recommandation sur l'État de droit à la Pologne en estimant que certaines préoccupations avaient été résolues, alors que d'autres perduraient et que de nouvelles menaces sont apparues. Cette décision de la Commission peut avoir différentes interprétations. Manifestement, ce choix d'adopter une recommandation « complémentaire » sort de la procédure prévue par la communication de 2014. L'étape prochaine devait être la phase de suivi et puis l'activation de l'article 7. De ce point de vue, ce choix de la Commission peut être considéré comme un signe de faiblesse. Mais il est vrai que la décision pouvait s'inscrire également dans la logique de dialogue continu.

La situation n'ayant toujours pas satisfait la Commission, le 19 juillet 2017, le Vice-président Frans Timmermans a lancé un discours passionné à la Pologne où il a aussi évoqué

¹⁶ La Commission adopte un avis sur la situation de l'État de droit en Pologne. Communiqué de presse, Commission européenne, Bruxelles, 1er juin 2016. Disponible sur: https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjYmYGGZ6bvXAhURJewKHxN5AOoQFggvMAE&url=http%3A%2F%2Feuropa.eu%2Frapid%2Fpress-release_IP-16-2015_fr.pdf&usq=AOvVaw3-6YyuIHiiR15k2VpyVYNI (consulté le 10 octobre 2017)

¹⁷ La Commission européenne agit pour sauvegarder l'État de droit en Pologne. Communiqué de presse, Commission européenne, Bruxelles, 27 juillet 2017. Disponible sur: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2161_fr.htm (consulté le 10 octobre 2017)

les attaques personnelles qu'il a reçues. Il a affirmé vouloir émettre un message politique clair. Il a souligné que compte tenu des derniers développements il était « *très proche de déclencher l'article 7* ». Finalement, il a annoncé qu'une troisième recommandation sera adressée à la Pologne ce qui a été fait le 27 juillet 2017, un an après la première recommandation. Le mécanisme n'ayant pas abouti à la solution qu'elle a souhaité, le 20 décembre 2017, la Commission a lancé la procédure de l'article 7 contre la Pologne.

Jusqu'à nos jours, le mécanisme prévu par la résolution du 25 octobre 2016 du Parlement européen est resté lettre morte. En fait, la proposition a pris la forme d'un rapport d'initiative. L'appellation est trompeuse, parce que dans le système institutionnel de l'Union européenne, c'est la Commission qui dispose elle seule du monopole d'initiative législative. Le rapport d'initiative ne permet au Parlement que d'effectuer une pression politique sur la Commission, en lui demandant de présenter une initiative sur un sujet donné. Si la Commission est d'accord avec le Parlement, elle peut soumettre l'initiative législative demandée. Mais elle est également libre de refuser la proposition en communiquant les raisons du rejet.¹⁸

Le Parlement a assorti sa demande d'un délai expiré en septembre 2017. Le 17 janvier 2017, la Commission a coupé court le débat. Elle a communiqué son refus de présenter la proposition législative demandée par le Parlement. Elle a considéré que la modification éventuelle des traités n'était pas réaliste à court ou à moyen terme. Le fragment suivant éclaire les tensions entre l'instrument de la Commission et celui proposé par le Parlement.

« À ce stade, la Commission émet de sérieux doutes quant à la nécessité d'établir un rapport annuel et un cycle de politiques en faveur de la démocratie, de l'État de droit et des droits fondamentaux élaborés par une commission « (d') experts » et à sa faisabilité. Elle émet également de sérieux doutes quant à la nécessité de conclure un accord interinstitutionnel à ce sujet ainsi que sur la faisabilité et la valeur ajoutée d'un tel accord. Certains éléments de la démarche proposée dont, par exemple, le rôle central que la proposition de pacte attribue à un panel d'experts indépendants, soulèvent de sérieux problèmes en matière de légalité, de légitimité institutionnelle et d'obligation de rendre compte. À cela s'ajoutent des inquiétudes d'ordre pratique et politique qui pourraient augmenter la difficulté pour l'ensemble des institutions concernées à trouver un terrain d'entente. La Commission considère qu'il convient tout d'abord de tirer le meilleur parti des instruments existants, tout en évitant les doublons. En effet, toute une série d'outils et d'acteurs fournissent déjà un ensemble de moyens complémentaires et efficaces pour promouvoir et défendre les valeurs communes. La Commission restera attachée à ces moyens et continuera à travailler sur cette base. »¹⁹

Pour le moment, le Parlement n'a donc pas réussi son coup. Pour autant, cela ne veut pas dire qu'il a abandonné ses tentatives d'influer sur la politique européenne de l'État de droit. Le 17 mai 2017, il a adopté une nouvelle résolution sur la situation en Hongrie²⁰ dans laquelle il a confié la mission à la Commission parlementaire LIBE de préparer un rapport permettant de lancer directement le mécanisme du paragraphe 1 de l'article 7 du TUE. En

¹⁸ Plus d'information sont disponibles sur le site du Parlement européen: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/20150201PVL00004/Pouvoir-l%C3%A9gislatif> (consulté le 10 novembre 2017)

¹⁹ Suite donnée à la résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux. Commission européenne, Bruxelles, le 17 janvier 2017. Disponible sur: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=27630&j=0&l=fr> (consulté le 10 novembre 2017)

²⁰ Résolution du Parlement européen du 17 mai 2017 sur la situation en Hongrie. Parlement européen, Strasbourg, 2017. Disponible sur: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML%2bTA%2bP8-TA-2017-0216%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2F%2FR> (consulté le 10 septembre 2017)

jouant préparant l'activation de cet article, le Parlement est revenu au cœur du jeu politique autour de l'État de droit tout en vidant de son sens le mécanisme prévu par la Commission.

Les interactions entre les institutions européennes en matière du contrôle de l'État de droit sont une bonne illustration des relations politiques complexes au sein de l'Union européenne. Dans ce système compliqué, il n'est pas toujours clair qui influence qui. La Commission a été certainement influencée par les appels provenant des États membres et du Parlement européen pour pousser sa politique de l'État de droit. Par contre, une fois qu'elle a identifié un mécanisme qui lui convient, elle a refusé catégoriquement de suivre toute indication de la part du Parlement.

Le rôle du Conseil est également intéressant. Malgré que l'idée du contrôle européen de l'État de droit ait été formulé par certains États membres d'une manière non équivoque, le Conseil, en tant qu'institution, s'est contenté d'organiser un simple dialogue de l'État de droit. Il a également refusé de reconnaître la légitimité du mécanisme mis en place par la Commission. En même temps, certains pensent que la politique de la Commission arrange les États membres influents au Conseil.

Finalement, la lutte des institutions pour imposer leurs solutions et leur rôle clé en matière d'État de droit éclairent aussi une dynamique propre à l'Union après 2009. Le Traité de Lisbonne est entré en vigueur en 2009 apportant des modifications juridiques essentielles dans la répartition du pouvoir entre les institutions. Le texte des traités n'était qu'une base pour établir les futurs rapports de force. Les institutions savaient qu'après Lisbonne, leur pouvoir dépendrait de l'application pratique qu'elles feraient des traités. Ainsi, les batailles en matière d'État de droit s'inscrivent également dans une logique plus générale de lutte des institutions pour renforcer leur position dans la hiérarchie institutionnelle de l'Union.

En conséquence, la mise en place de la politique européenne de l'État de droit ne peut pas être analysée comme la réalisation de la volonté politique d'un seul acteur. Elle est le résultat d'une lutte entre un grand nombre d'acteurs, organisés en coalitions dynamiques présentant une multitude d'intérêts.