

PROPOS CONCLUSIFS

LE FUTUR DÉMOCRATIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE SE SITUE AUSSI DANS L'UNION EUROPÉENNE. À PROPOS DU « CADRE POUR L'ÉTAT DE DROIT »

Par Loïc GRARD

*Professeur de droit public
CRDEI – Centre d'Excellence Jean Monnet
Université de Bordeaux*

Conclure une manifestation ou un ouvrage scientifique revient à donner un ultime coup de balais aux travaux qui ont été réalisés, soit en les « balayant » du regard pour leur donner un ultime rebond, soit en jouant le rôle de la « voiture-balai », pour donner corps à ce qui n'a peut-être pas été dit et qui aurait dû être mentionné. C'est dans cette seconde perspective qu'il convient de conclure pour ouvrir sur le futur démocratique de l'Union européenne et plaider que ce dernier se situe moins au cœur de l'Union qu'au cœur de certains de ses États membres avec ce que d'aucuns appellent les « crises de l'État de droit » ou encore le « recul de l'État de droit ». Cela se manifeste de manière diverse : la Hongrie, bien sûr, avec des mesures en 2011 fragilisant l'indépendance du pouvoir judiciaire, mais aussi la France avec en 2010 des reconduites collectives à la frontière de Roms, voire la Roumanie en 2012 avec l'irrespect manifeste de décisions du Tribunal constitutionnel, la Pologne fin 2015 avec des lois qui affaiblissent les contre-pouvoirs, peut-être bientôt la Croatie.

C'est dans cette perspective que la Commission européenne a adopté le 12 mars 2014 un nouveau cadre pour faire face aux menaces « systémiques » qui pourraient peser sur l'État de droit dans n'importe lequel des vingt-huit États membres de l'Union européenne sous la dénomination « *cadre pour l'État de droit* »¹. Il s'agit d'une formule à la fois originale et intermédiaire. Elle prend place en effet entre les procédures d'infraction dites de manquement en cas de violation du droit de l'UE

¹ Communication de la Commission, *Un Nouveau Cadre de l'UE pour renforcer l'Etat de droit*, COM (2014) 158. D. KOCHENOV et L. PECH, « Renforcer le respect de l'État de droit dans l'Union Européenne : Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil », *Questions d'Europe*, n° 356, mai 2015.

et la procédure dite « de l'article 7 » du traité de Lisbonne, qui, dans les situations extrêmes, permet la suspension des droits de vote de l'État concerné au Conseil : « *violation grave et persistante* » des valeurs de l'UE par un État membre. La nouvelle approche vient combler un vide juridique entre la classique procédure en manquement qui ne permet à la Commission d'intervenir que dans le cadre d'une violation des principes de l'État de droit intervenant dans le spectre des compétences attribuées à l'Union² et la procédure dite « article 7 TUE » jugée par tous comme constituant un « feu nucléaire » utilisable seulement en ultime recours... Avec cette initiative, la Commission européenne envoie par ailleurs un message clair par lequel être pour elle gardien des traités signifie être gardien de l'État de droit.

L'originalité du « cadre pour l'État de droit » provient de la mise en place d'un outil d'alerte précoce qui permet à la Commission d'entamer un dialogue avec l'État membre concerné afin d'empêcher toute escalade dans les « *menaces systémiques* » envers l'État de droit : « *procédure de sauvegarde de l'État de droit* ». Si ce nouveau cadre de l'UE pour l'État de droit ne permet pas de dégager une solution, l'article 7 reste en tout état de cause le dernier recours pour résoudre la crise et assurer le respect des valeurs de l'Union européenne. Le nouveau cadre n'attribue pas de nouvelles compétences à la Commission. C'est plutôt un outil de transparence quant à la manière dont la Commission exerce son rôle en vertu des traités. Il est respectueux par ailleurs du principe d'égalité entre États membres, puisqu'il a vocation à s'appliquer de la même façon à tous les États membres, sur la base des mêmes critères quant à ce qu'il convient de considérer comme une « *menace systémique* » envers l'État de droit.

Le nouveau cadre est entièrement fondé sur les traités de l'UE actuels et agit en complément des instruments existants : procédure « article 7 » et procédures d'infraction de droit commun. Il donne en premier lieu une définition de l'État de droit plutôt large qui s'inspire des principes établis dans la jurisprudence de la Cour européenne de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme, et désigne essentiellement un système où les lois sont appliquées et mises en œuvre. Six paramètres sont énoncés 1) la légalité, qui suppose une procédure d'adoption des textes de loi, responsable, démocratique et pluraliste ; 2) la sécurité juridique ; 3) l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif ; 4) des juridictions indépendantes et impartiales ; 5) un contrôle juridictionnel effectif, y compris le respect des droits fondamentaux ; 6) l'égalité devant la loi. Surgit ainsi ici au détour d'une procédure relativement peu formelle une définition européenne de l'État de droit.

Le cadre peut être activé dans les situations caractérisées par une dégradation « *systémique* », portant atteinte à l'intégrité, à la stabilité et au bon fonctionnement des institutions et des mécanismes établis au niveau national pour garantir l'État de droit. Le cadre que l'UE s'est donné n'est pas conçu pour traiter des situations

² C'est ainsi que la Hongrie a été condamnée pour avoir violé le droit de l'UE en mettant fin avant son terme au mandat de son Autorité de contrôle des données : CJUE, 8 avril 2014, aff. C-288/12, *Commission c/ Hongrie*.

individuelles ou des cas isolés de violations de droits fondamentaux ou d'erreurs judiciaires.

L'outil est semi-préventif, en tant qu'il agit en « *early warning* » face à des menaces pour l'État de droit, au regard desquelles la Commission entame un dialogue avec l'État membre concerné, en vue de dégager des solutions avec le recours éventuel aux mécanismes juridiques actuellement prévus à l'article 7 du traité en toile de fond. À cet effet, la Commission peut s'appuyer sur l'expertise des autres institutions de l'UE et des organisations européennes (Parlement européen, Conseil de l'Union, Agence des droits fondamentaux, Conseil de l'Europe, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, etc.).

Lorsqu'il existe des indications claires d'une « *menace systémique* » envers l'État de droit dans un État membre, la Commission peut donc désormais lancer cette « *procédure pré-article 7* » en engageant un dialogue avec l'État membre concerné. Le processus comprend trois étapes. 1) Évaluation de la situation par la Commission : elle rassemble et examine toutes les informations utiles et apprécie s'il existe des indications claires d'une « *menace systémique* » envers l'État de droit. Si elle conclut qu'une telle situation de menace systémique envers l'État de droit existe bel et bien, elle engage un dialogue avec l'État membre concerné, en lui transmettant son « *avis État de droit* », qui constitue un avertissement simple. Elle donne à l'État membre la possibilité de répondre. 2) Recommandation de la Commission : si le problème n'a pas trouvé de solution satisfaisante, la Commission adresse à l'État membre une « *recommandation État de droit* ». Elle recommande de résoudre les problèmes recensés dans un certain délai et de l'informer des mesures prises à cet effet. Elle rend sa recommandation publique. 3) Suivi de la recommandation de la Commission : ici elle contrôle le suivi donné à sa recommandation par l'État membre. Faute de suivi satisfaisant dans le délai imparti, la Commission peut recourir à l'un des mécanismes prévus à l'article 7 TUE.

C'est en janvier 2016 que le « *cadre pour l'État de droit* » accomplit ses premiers pas, avec l'ouverture d'une phase d'évaluation contre la Pologne, qui possiblement donnera lieu à un avis. La Commission a préalablement demandé des informations sur la situation en ce qui concerne le Tribunal constitutionnel et les modifications apportées à la loi sur les radiodiffuseurs de service public³. Le collège des commissaires a tenu un premier débat d'orientation sur ces derniers développements afin d'évaluer la situation au regard du « *cadre pour l'État de droit* ». À la suite du débat d'orientation du 16 janvier 2016, le collège des commissaires a demandé au premier vice-président TIMMERMANS d'envoyer une lettre au gouvernement polonais afin d'engager le dialogue structuré prévu par le « *cadre pour l'État de droit* », sans préjuger d'éventuelles mesures ultérieures. La procédure est

³ Deux lois controversées ont en effet été adoptées fin 2015. La première, adoptée le 24 décembre, modifie les règles du vote à la majorité qualifiée du Tribunal constitutionnel, où cinq nouveaux juges ont été placés par le nouveau gouvernement, déclenchant un débat vif avec le président de cette Cour. C'est manifestement l'idée de contre-pouvoir qui est visée ici. Il en va de même avec la seconde loi objet de contestation, votée le 30 décembre, qui fait expirer avec effet immédiat les mandats des membres des directions et des conseils de surveillance de la télévision et de la radio publiques, et confie le pouvoir de les nommer au ministre du Trésor.

en effet conçue pour une sortie négociée avec l'État membre concerné du problème, tout en sachant que le poids économique de l'Union vise à faire admettre à l'État susceptible de déraiser de manière systémique qu'au jeu du *check and balance*, il a plus à perdre qu'à gagner dans des dérives autoritaires.