



TOUT SAVOIR SUR LE RESPECT DE L'ÉTAT DE DROIT

Le respect de l'État de droit est une valeur fondamentale de l'Union Européenne, un engagement-clef sur lequel aucun État membre ne peut revenir. Il sert de fondement pour notre démocratie et pour la protection des droits fondamentaux.

Depuis des années, de nombreux activistes et universitaires, suivis notamment par le Parlement européen, alertent sur la dégradation de l'État de droit dans plusieurs États membres. Deux pays, la Hongrie et la Pologne, font l'objet d'inquiétudes grandissantes.

QU'EST-CE QUE L'ÉTAT DE DROIT ?

L'État de droit est l'une des valeurs fondamentales de l'Union européenne. Son respect est consacré à l'Article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE), avec le respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité et des droits humains.

Respecter l'État de droit, c'est, notamment, garantir la sécurité juridique, des juridictions indépendantes et impartiales respectant pleinement les droits fondamentaux, la séparation des pouvoirs, la soumission permanente de toutes les autorités publiques aux lois et procédures établies, l'égalité devant la loi et l'interdiction de l'exercice arbitraire du pouvoir exécutif.

L'État de droit n'est jamais acquis et requiert une vigilance constante car aucun État ou institution n'est à l'abri d'un recul dans ce domaine.

« En matière d'État de droit, aucun pays n'est parfait, même si certains sont plus exemplaires, comme les pays nordiques.

Malheureusement, en Hongrie et en Pologne, la dégradation des droits et libertés apparaît comme systémique. En Slovaquie ou à Malte, la persistance d'une grande corruption est très dangereuse. Pour la France, nous demandons, notamment, à ausculter la question des violences policières. Par ailleurs, il est temps d'interroger la porosité du système politique et administratif aux idées d'extrêmes droites. Partout, notre contrôle parlementaire doit rester vigilant.

En face, l'inaction de la Commission européenne est tragique. Et le Conseil européen est empêtré dans ses règles d'unanimité. Pourtant, de nombreux outils juridiques existent. Il manque encore trop de courage et d'intelligence politique pour les utiliser. »

Gwendoline Delbos-Corfield



europiececologie.eu
euroecolos
@europiececologie

COMMENT EST-IL PROTÉGÉ DANS L'UNION EUROPÉENNE ?

Le respect de l'État de droit repose sur trois principaux instruments, qui sont complémentaires et peuvent être utilisés de concert.

La procédure de l'Article 7 du Traité sur l'Union européenne

[La procédure relevant de l'Article 7](#) du Traité sur l'Union européenne est un instrument exceptionnel de réaction visant à sanctionner un pays lorsqu'il existe un risque clair de violation grave ou une violation grave et persistante du respect de l'État de droit ou des autres valeurs décrites à l'Article 2 du Traité.

L'Article 7 peut conduire à la suspension des droits de vote de l'État membre au Conseil de l'Union européenne - et donc de sa participation à une bonne partie des décisions européennes, qui continueraient toutefois de s'appliquer à lui.

C'est le niveau maximal de sanctions que peut imposer l'Union européenne à l'un de ses membres car il n'est pas possible d'exclure un État membre.

Bien que considéré comme une véritable « arme nucléaire », [la procédure de l'Article 7](#) n'a jamais été menée à bout.

Son aboutissement est conditionné à un vote à l'unanimité moins une voix du Conseil européen. Il suffit donc qu'un seul État membre soutienne le pays visé par les sanctions pour que rien ne lui arrive.

Il y a actuellement deux procédures de l'Article 7 en cours : contre la Pologne, déclenchée par la Commission européenne en 2017, et contre la Hongrie, déclenchée par le Parlement européen en 2018.

Le règlement de conditionnalité lié à l'État de droit

Le principe de ce règlement est simple : si un État membre ne gère pas ses fonds européens dans le respect de l'État de droit, le Conseil peut décider de suspendre ou réduire le versement de ces fonds.

Ce règlement a été adopté en décembre 2020. La Hongrie et la Pologne ont tenté de le faire annuler auprès de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), mais cette dernière les a déboutés en février 2022.

Après 18 mois d'inaction, la Commission européenne a, enfin, déclenché le règlement en envoyant une lettre de notification au gouvernement hongrois, fin avril 2022. Le gouvernement hongrois a répondu à celle-ci fin juin.

Reste à savoir si la Commission européenne se décidera à poursuivre la procédure.

Les procédures d'infraction

La Commission européenne, en vertu de son rôle de gardienne des traités européens, a également le pouvoir d'enclencher des actions en justice – des procédures d'infraction – contre un État membre qui ne met pas en œuvre le droit de l'Union. Elle peut saisir la Cour de justice qui, dans certains cas, peut imposer des sanctions financières. Toutefois, les procédures d'infraction liées au non-respect de l'État de droit ont été rares ces dernières années. Les quelques procédures en cours concernent [l'indépendance de la justice en Pologne](#), depuis avril 2019 et [la liberté de la presse en Hongrie](#), depuis juin 2021.

Le mécanisme européen de protection de l'État de droit

C'est un outil préventif destiné à assurer un suivi régulier et à donner une vue d'ensemble des évolutions importantes en matière d'État de droit dans tous les États membres et dans l'Union européenne.

Le mécanisme repose sur un rapport dont l'objectif est de promouvoir l'État de droit, d'éviter l'apparition ou l'aggravation de problèmes dans ce domaine et de les traiter, ainsi que de recenser les bonnes pratiques. [Le rapport](#) couvre quatre thèmes principaux :

- les systèmes de justice,
- le cadre de lutte contre la corruption,
- le pluralisme et la liberté des médias,
- les autres questions institutionnelles en lien avec l'équilibre des pouvoirs.

[Le 3^e rapport annuel sur l'État de droit a été publié mi-juillet 2022.](#)

Le rapport est vivement critiqué, à la fois par le Parlement européen et la société civile. En effet, il se contente de donner une description de la situation de l'État de droit dans les États membres, sans recommandation particulière, et en mettant au même plan des pays où la situation est alarmante et les autres où le non-respect de l'État de droit n'est pas aussi systémique.

De plus, le groupe Verts/ALE, comme d'autres groupes (socialistes, libéraux et extrême gauche) poussent pour que ce mécanisme ne couvre pas seulement les questions d'État de droit, mais également, les droits fondamentaux et la démocratie.

Sans État de droit, il ne peut y avoir ni garantie des droits fondamentaux ni démocratie. Les trois domaines sont liés. À l'heure actuelle, la Commission européenne n'a rien proposé en ce sens.

Autres instruments

Il existe d'autres instruments de prévention et de sanction à portée plus large comme :

- le tableau de bord de la justice dans l'Union européenne,
- les dialogues semestriels sur l'État de droit,
- les négociations sur l'octroi des fonds de relance suite à la pandémie.

LE CAS DE LA POLOGNE

Infractions à l'État de droit

[En Pologne](#), de nombreuses infractions ont lieu depuis l'élection du président Andrzej Duda en 2015 et l'obtention de la majorité absolue au Parlement du parti conservateur « Droit et Justice » (PiS) la même année.

La première attaque est lancée contre la presse.

Le Parlement polonais a adopté une loi qui confie au gouvernement le pouvoir de nomination et de révocation des dirigeants de la télévision et de la radio publiques.

Puis, **le parti s'en est pris au domaine de la justice et au Tribunal constitutionnel** qui décide de la validité de la loi par rapport à la Constitution. Des juges ont été remplacés pour mettre des soutiens du parti à la place. Les règles de fonctionnement du Tribunal ont été changées, afin que les juges soutenant le PiS puissent voter sur les décisions les plus importantes, sans tenir compte de l'avis des autres. Même la présidence du Tribunal a été remplacée pour servir les intérêts du PiS. Les atteintes à l'indépendance de la justice se poursuivent aussi au sein d'autres organes, comme le Conseil national de la magistrature et les présidences des tribunaux, où l'on a cherché à nommer des personnes favorables au PiS.

Pour y parvenir, une loi a été votée qui demande un départ anticipé des juges à la retraite. Une autre loi a même été adoptée en 2020 pour sanctionner les juges qui critiqueraient les réformes de la justice ! Cette dernière empêche les tribunaux polonais d'honorer leur obligation d'appliquer le droit européen.

En juillet 2021, le Tribunal constitutionnel a été jusqu'à remettre en cause une décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et a jugé que l'interprétation des traités européens par la CJUE s'avère parfois incompatible avec la Constitution polonaise. Une décision qui revient à affirmer que le droit polonais prime le droit de l'Union européenne.

Réaction de l'Union européenne

Dès 2016, la Commission met en place **une procédure de « sauvegarde de l'État de droit »** pour discuter avec la Pologne.

Le Parlement vote aussi une résolution qui dénonce la situation de l'État de droit en Pologne.

En décembre 2017, suite à l'adoption par la Pologne de ses réformes judiciaires, la Commission demande au Conseil d'enclencher l'Article 7 du Traité sur l'Union européenne à l'encontre du pays. Cette procédure est toujours bloquée politiquement à l'heure actuelle.

La Commission lance aussi plusieurs procédures d'infractions pour faire échouer les réformes contestées dans le domaine de la justice. Certaines réformes sont abandonnées.

Face **aux blocages et au manque de progrès constatés, la Commission a, pendant plus d'un an, retardé l'octroi de 36 milliards d'euros à la Pologne**, dans le cadre des négociations du plan de relance suite à la crise du Covid.

Et aujourd'hui ?

Depuis le 27 octobre 2021 et la décision de la Cour de justice de l'Union européenne, **la Pologne est aussi censée verser un million d'euros d'astreinte par jour** tant qu'elle ne se sera pas conformée à une demande de la Commission sur son système judiciaire. Le pays n'a toujours rien payé.

Depuis le début de la guerre en Ukraine, la Commission européenne a lâché du lest en échange de la bonne coopération de la Pologne. Elle est sur le point d'**octroyer les fonds du plan de relance**, suite à la pandémie, car la Pologne a adopté une réforme de son système judiciaire revenant sur certaines décisions prises par le PiS ces dernières années.

Cependant la restauration de l'État de droit demande bien plus que ce que la Pologne a commencé à mettre en place, notamment l'application de tous les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne et la réintégration des juges illégalement suspendus.

Le Parlement européen s'est ainsi prononcé contre cette décision de la Commission et a affirmé qu'aucun paiement ne pourrait être effectué dans le cadre du plan de relance, tant que tous les arrêts pertinents de la CJUE n'auront pas été exécutés.



LE CAS DE LA HONGRIE

Infractions à l'État de droit

Depuis fin 2011, [la Hongrie](#) multiplie [les infractions à l'État de droit](#) comme les réformes institutionnelles sur le fonctionnement de la justice, de la Banque centrale hongroise, ainsi que la loi sur les médias, les églises et l'autorité de protection des données.

La loi sur les médias prévoyait des amendes pouvant atteindre 730 000 euros pour les chaînes de télévision et de radio qui porteraient atteinte à l'intérêt public, à l'ordre public ou à la morale, sans que ces concepts ne soient clairement définis. Elle attribuait, en outre, à une autorité composée de membres du parti au pouvoir, le Fidesz, la fonction de contrôler le contenu des informations diffusées.

Le gouvernement a aussi **tenté d'introduire une réforme de la justice en abaissant l'âge de départ à la retraite de 70 à 62 ans**, avec comme risque associé l'indépendance des tribunaux du fait du départ soudain de 200 juges, 80 procureur·e·s et 60 notaires.

Le Parlement hongrois a aussi tenté de **placer les pouvoirs politiques (législatif et exécutif) au-dessus du pouvoir judiciaire.**

Réaction de l'Union européenne

Viktor Orbán a finalement cédé à la pression de l'Union européenne (mise en demeure) et accepté d'amender les éléments contestés de sa loi sur les médias.

La mesure prévoyant l'avancement de l'âge de départ à la retraite des juges a finalement été abandonnée, après un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne.

La procédure d'infraction lancée par la Commission a permis de clore la seconde tentative de diminuer le pouvoir judiciaire.

En 2018, face à la dégradation continue de l'État de droit dans le pays, **le Parlement européen a déclenché la procédure de l'Article 7 contre la Hongrie.**

Depuis juillet 2021, [une autre procédure d'infraction](#) a été lancée contre la Hongrie pour avoir tenté, à nouveau, de restreindre la liberté de la presse en privant d'antenne une radio indépendante.

Après une longue période d'inaction, **la Commission européenne a, enfin, déclenché le Règlement de conditionnalité fin avril 2022**, en envoyant une lettre de notification au gouvernement hongrois. Ce dernier a deux mois pour répondre aux questions posées par la Commission.

Et aujourd'hui ?

Face aux blocages et au manque de progrès constatés, la Commission a aussi retardé l'octroi de 7 milliards d'euros à la Hongrie, dans le cadre du plan de relance suite à la crise du Covid.



ET AILLEURS DANS L'UNION EUROPÉENNE ?

L'Union européenne est, actuellement, secouée par le **scandale du Pegasus**, un logiciel espion installé sur les téléphones portables des élu·e·s, des journalistes critiques ou des activistes, qui donne accès de manière quasi indétectable à l'intégralité du contenu et des échanges d'un téléphone et permet de suivre sa géolocalisation.

Des gouvernements européens se sont potentiellement autorisés à espionner des commissaires et des député·e·s européen·ne·s dans l'exercice de leurs fonctions, ce qui met en danger les droits fondamentaux, la démocratie et l'État de droit.

Le groupe Verts/ALE a demandé que ce sujet soit mis à l'ordre du jour de la session plénière du Parlement européen, à Strasbourg, en mai dernier. À cette occasion, l'inaction de la Commission, qui préfère s'en remettre aux États membres, [a été fortement critiquée](#).

La Bulgarie est l'État le plus pauvre de l'Union européenne, mais aussi celui le plus corrompu, selon le classement de Transparency International. Le pays est classé à côté de pays comme le Burkina Faso et le Bénin.

En 2019, le scandale de l'Apartmentgate a secoué la classe politique : des appartements de luxe ont été vendus à un prix dérisoire à des personnalités politiques qui ont payé 600 euros du m² contre les 2 600 euros du marché. [La ministre de la justice a été impliquée, tout comme le chef de la commission anti-corruption.](#)

Le [dernier rapport sur l'État de droit de 2021](#) note que, malgré l'intensification des activités d'enquête et le renforcement des ressources, les condamnations définitives pour les affaires de corruption à haut niveau restent peu nombreuses. L'environnement de travail et la sécurité des journalistes ne semblent pas s'être améliorés.

En Slovanie, l'[indépendance de la justice est aussi menacée](#) comme l'illustre le blocage par le Premier ministre conservateur de la nomination de deux procureurs slovènes au parquet européen. Ce blocage est directement lié à leur enquête sur des allégations de corruption touchant le chef de gouvernement.

En Roumanie, le parti au pouvoir a voulu imposer une réforme du système judiciaire en 2018 prévoyant, notamment, l'amnistie et la grâce d'individus accusés de corruption. Cette mesure était susceptible de bénéficier à des élu·e·s et des cadres du parti ayant un casier judiciaire. L'Union européenne a menacé de déclencher l'Article 7 contre ce pays, mais, finalement, la situation s'est améliorée, comme le souligne la Commission qui salue le fait qu'[une nouvelle impulsion ait été donnée en 2021](#) pour inverser la régression qui a marqué la période 2017-2019.

En Espagne, le système de justice continue à faire face à certaines difficultés comme le faible nombre de juges par habitant·e. Il n'existe pas de stratégie spécifique qui guiderait les mesures préventives et répressives

visant à lutter contre la corruption de manière globale. Les autorités chargées des poursuites manquent de ressources adéquates, y compris pour les affaires de corruption à haut niveau. Des défis subsistent en ce qui concerne la transparence de la propriété des médias.

L'État de droit est également fragilisé en France.

Comme le note le dernier rapport sur l'État de droit de 2021, la législation en vigueur en matière de défense d'intérêts (lobbying) ne couvre toujours pas les personnes qui entrent en contact avec des hauts fonctionnaires.

Les ressources humaines de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques sont insuffisantes au regard de sa charge de travail.

Les journalistes continuent d'être exposé·e·s à différents types de menaces, notamment lors des manifestations.

Le gouvernement a considérablement augmenté les procédures d'adoption accélérée, limitant ainsi le débat parlementaire sur certains projets de loi sensibles.

Enfin, la loi sur la sécurité globale a été vivement critiquée par des parties prenantes et par des autorités indépendantes en raison de son incidence potentielle sur les libertés d'expression et d'information et sur le droit de manifester.

Le Conseil constitutionnel a déclaré que certaines de ses dispositions, notamment celle qui visait à protéger l'anonymat des policiers en service, n'étaient pas constitutionnelles.

Toutes ces infractions diffèrent en termes de gravité de celles de la Hongrie et de la Pologne, mais il s'agit tout de même d'infractions.

L'État de droit n'est acquis nulle part, mais certains États sont plus en danger que d'autres.



Nos succès

- C'est grâce à l'action du groupe Verts/ALE que l'Article 7 contre la Hongrie a pu être enclenché en 2018. Nous continuons à faire pression afin que le Conseil de l'Union européenne poursuive la procédure. **Gwendoline Delbos-Corfield** est en charge de ce dossier au Parlement.
- Grâce à notre pression continue, la Commission a enfin enclenché le mécanisme de conditionnalité contre le gouvernement hongrois. Il reste à voir si la volonté politique, à la fois de la Commission et du Conseil, sera présente afin de poursuivre la procédure.
- Nous avons été les premiers/ères à interpeller la Commission sur les risques liés au transfert des sommes pour la reprise et la résilience. Désormais, ces fonds sont gelés, ce qui augmente la pression sur la Pologne et la Hongrie pour se conformer à l'État de droit.
- Nous nous sommes battu·e·s pour la préservation des droits LGBTQIA+ menacés, à la fois, en Hongrie avec la loi contre la représentation et la « promotion » de l'homosexualité et en Pologne avec des résolutions anti-LGBT appliquées par certaines collectivités qui ont décrété des « zones sans idéologie LGBT ». Nous avons réussi à [conditionner le versement des fonds à la fin des politiques hostiles aux communautés LGBTQIA+](#).

Nos déceptions

Les questions d'État de droit sont largement instrumentalisées par la Commission et le Conseil, qui ne cessent de se renvoyer la balle de la responsabilité politique. La première est en charge de déclencher le règlement de conditionnalité, l'autre de continuer la procédure de l'Article 7. Au final, aucune n'agit de manière suffisamment sévère contre les gouvernements polonais et hongrois.

Nos demandes

- Le Conseil doit faire continuer la procédure sur l'Article 7 contre la Hongrie.
- La Commission doit tenir le Parlement informé de la notification du mécanisme de conditionnalité contre la Hongrie (première étape de la procédure), comme cela est prévu dans les textes.
- Le Conseil doit continuer à faire pression sur la Pologne et la Hongrie via les dialogues semestriels sur l'État de droit.