

Le respect de l'état de droit au sein de l'Union européenne.

Par Paolo Ponzano (Professeur de Gouvernance européenne au Collège européen de Parme).

L'Union européenne est fondée sur le respect d'un certain nombre de valeurs fondamentales, dont la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme. En particulier, l'état de droit implique le respect de la séparation des pouvoirs et, partant, de l'indépendance du pouvoir judiciaire à l'égard du pouvoir exécutif appliquée dans toutes les démocraties occidentales. Les États membres de l'Union se sont engagés à respecter et à promouvoir ces valeurs fondamentales, qui représentent une condition sine qua non à l'adhésion à l'Union européenne. L'Union européenne ne serait pas crédible si elle exigeait le respect de ces valeurs de la part des pays candidats à l'adhésion, comme la Turquie, tout en n'imposant pas la même obligation à ses États membres. En outre, le respect de l'état de droit par les États membres de l'Union est vital pour faire progresser l'intégration européenne. L'espace judiciaire interconnecté de l'Union européenne repose en effet sur le principe de la confiance réciproque et sur la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, principe qui pourrait difficilement être sauvegardé si un État membre n'était plus régi par le respect de l'état de droit. Dans son discours sur l'état de l'Union du 13 septembre 2017, le président Juncker avait rappelé que le fait de ne pas respecter un jugement rendu par la Cour de justice de l'Union européenne ou de saper l'indépendance des juridictions nationales revenait à déposséder les citoyens de leurs droits fondamentaux. L'état de droit n'est pas une option dans l'Union européenne. C'est une obligation, ajoutait Juncker. Cette déclaration du président de la Commission européenne faisait suite à l'annonce par le gouvernement hongrois de son refus de respecter l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne sur la répartition des réfugiés, ainsi qu'au vote d'une loi par le Parlement polonais permettant la révocation et la mise à la retraite d'office des juges de la Cour suprême polonaise. Les traités européens ont prévu le cas dans lequel un État membre viole les valeurs fondamentales de l'Union européenne. Dans une telle situation, le Conseil européen délibérant à l'unanimité (sans le vote de l'État faisant l'objet de la procédure) a la faculté de constater l'existence d'une violation grave et persistante des valeurs fondamentales sur la base d'une proposition de la Commission, d'une initiative du Parlement européen ou d'un tiers des États membres et peut décider de suspendre certains droits de l'État en question et, notamment, le droit de vote au sein du Conseil. Cette procédure est néanmoins difficilement applicable étant donné que si une violation des valeurs fondamentales est commise par deux États membres, le veto d'un seul État membre suffit à empêcher l'application d'une sanction à l'encontre de l'autre État. Le projet de Traité Spinelli de 1984 attribuait à la Cour de justice de l'Union européenne la compétence de certifier la violation de l'état de droit, précisément pour éviter la nécessité d'un jugement politique unanime du Conseil européen. C'est également en raison de la difficulté d'appliquer cette procédure que la Commission européenne a longuement hésité avant de lancer la procédure de sanction prévue par le traité à l'égard des États tels que la Pologne et la Hongrie qui ont adopté des lois mettant en cause l'indépendance de la magistrature vis-à-vis du pouvoir exécutif ou la liberté de presse. Les avertissements formulés par la Commission à

l'intention du gouvernement polonais n'ont eu aucun effet, ce dernier ayant accusé la Commission d'ingérence dans les affaires internes de la Pologne et de violation de l'identité nationale. D'un point de vue politique, nous devons reconnaître que les États de l'est de l'Europe présentent un système démocratique faible (appelé « démocratie illibérale »), soit parce qu'ils ont principalement connu des régimes autoritaires au cours de leur histoire, à savoir les pays que l'historien hongrois Jeno Szucs répertoriait dans son ouvrage « Les trois Europe » sous la définition de « despotisme oriental », soit parce que leur récente démocratie est conditionnée par le problème de la sécurité (à l'égard de la Russie) et par la question migratoire (perçue comme enjeu de défense de leur identité culturelle et religieuse). Partant, en l'absence d'une véritable sécurité garantie par un gouvernement fédéral européen, ces États pensent pouvoir résoudre le problème en centralisant le pouvoir national et en limitant les libertés fondamentales (comme le firent de nombreux États européens dans les années 1920 et 1930).

Cette conception de la démocratie nationale a été contestée par le président Macron dans son discours de Strasbourg au Parlement européen, lorsqu'il a opposé l'autorité de la démocratie et la démocratie autoritaire. Macron avait déjà fustigé l'inaction de l'Union européenne lorsqu'il a affirmé le 27 avril 2018 qu'on ne peut pas avoir une Europe « qui débattre de la décimale sur chacun des sujets budgétaires de chaque pays et qui, lorsque vous avez un pays membre de l'Union européenne qui se comporte comme la Pologne ou la Hongrie, sur des sujets liés aux réfugiés ou aux valeurs fondamentales, décide de ne rien faire ». Cette critique directe du comportement des gouvernements polonais et hongrois a encouragé la Commission européenne à entamer la procédure d'infraction prévue par le traité à l'égard de la Pologne pour violation des valeurs fondamentales de l'Union. En outre, le président Juncker avait annoncé que la Commission adopterait avant la fin de son mandat une initiative visant à assurer le respect de l'état de droit au sein de l'Union. Une initiative législative générale de la Commission européenne devrait dissiper la suspicion que les institutions européennes focalisent leur critique sur le gouvernement polonais étant donné que le parti au pouvoir en Pologne est membre du groupe des conservateurs au Parlement européen (lequel sera déforcé lors des prochaines élections européennes à la suite du départ des conservateurs britanniques), tandis que le parti gouvernant la Hongrie est affilié au parti populaire européen et contribue à conforter la majorité relative dont jouit ce dernier. Pour démentir toute disparité de traitement entre États membres, le Parlement européen a utilisé pour la première fois son droit d'initiative en la matière en décidant à une large majorité (448 voix pour, 197 contre et 48 abstentions) d'activer la procédure de l'art. 7 TUE à l'égard de la Hongrie. De manière analogue, la Commission européenne a manifesté sa volonté d'œuvrer en faveur du respect des valeurs fondamentales de l'Union par tous les États membres lorsqu'elle a proposé le 2 mai 2018 d'introduire un mécanisme protégeant le budget de l'Union européenne en cas de violations généralisées de l'état de droit par un ou plusieurs États membres. S'il était approuvé par le Conseil lors de l'adoption du cadre financier pluriannuel pour la période 2020-2027, ce mécanisme permettrait à la Commission européenne de suspendre, voire d'annuler, les paiements à charge des fonds européens en faveur des États membres qui n'appliquent pas la règle de l'état de droit (sauf décision contraire du Conseil prise à la majorité qualifiée). Cette initiative offrirait la possibilité de contourner la règle de l'unanimité nécessaire pour sanctionner la Pologne ou la Hongrie et

pénaliserait financièrement les États qui continuent à enfreindre les valeurs fondamentales de l'Union.

Le lancement, en parallèle, par la Commission européenne de la procédure d'infraction prévue par le traité a déjà produit des effets indirects qui confirment l'interconnexion des systèmes juridiques des États membres et la nécessité fonctionnelle du rétablissement de l'état de droit dans tous les pays de l'Union :

- 1) la décision du Conseil relative au mandat d'arrêt européen prévoit déjà qu'en cas d'activation de l'art. 7 du traité, un État membre peut refuser de reconnaître des mesures nationales relevant du domaine pénal (par exemple, l'extradition d'un citoyen polonais) ; une Cour irlandaise a déjà indiqué son intention de se prévaloir de cette faculté ;
- 2) le droit d'asile pourrait être accordé à un citoyen polonais qui en ferait la demande et qui prouverait qu'il y a droit ;
- 3) la Cour de justice de l'Union européenne a rendu un arrêt dans lequel elle affirme que dans la mesure où l'application du droit européen et le contrôle juridictionnel relèvent de la compétence aussi bien de la Cour elle-même que des tribunaux nationaux, l'indépendance des juges nationaux, en tant qu'élément essentiel de l'état de droit, est obligatoire pour les États membres. A titre de confirmation de cette approche, la Cour de Justice vient de rendre une ordonnance en référé (procédure d'urgence) dans laquelle elle ordonne à la Pologne de « suspendre immédiatement l'application des dispositions nationales » prises à l'encontre des juges de la Cour suprême polonaise. Cette ordonnance de la Cour de Justice, intervenue quinze jours à peine après la saisine de la Commission, tout en ne préjugant pas le fond de l'affaire, constate l'existence d'un « fumus boni juris », à savoir d'arguments qui ne semblent pas « dénués de tout fondement ».

L'ensemble de ces éléments confirme que le respect de l'état de droit et l'existence d'une magistrature indépendante s'inscrivent non seulement dans les valeurs fondamentales de l'Union européenne, mais constituent également une nécessité fonctionnelle en vue de préserver la confiance réciproque entre les États membres et de garantir la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires nationales. Les initiatives prises, de manière parallèle, par la Commission européenne, le Parlement européen et la Cour de Justice prouvent en outre la volonté des Institutions communautaires de ne plus laisser passer sans réactions les mesures prises par certains États membres en violation des valeurs fondamentales de l'Union, et notamment de l'état de droit.