



LA PLACE DES VALEURS EUROPÉENNES AU CŒUR DU SENTIMENT D'APPARTENANCE A L'UNION EUROPÉENNE

Conclusions du groupe de travail de la conférence
des organes parlementaires spécialisés dans les
affaires de l'Union européenne (COSAC)

Juin 2022



Mesdames et Messieurs,

Les présentes conclusions sont le résultat inédit d'un exercice rare sur la scène européenne : pour la première fois, en effet, deux groupes de travail, constitués de représentants des parlements nationaux des États membres de l'Union européenne et du Parlement européen, ont pendant plusieurs mois mené des auditions et conduit une réflexion collective sur des thèmes d'intérêt commun, dans le respect des différences et des identités de chacun.

L'initiative en revient à nous, présidents des commissions des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat français qui avons, pendant le 1^{er} semestre 2022, exercé, dans le cadre du volet parlementaire de la présidence française de l'Union européenne, la présidence de ce qu'on appelle la COSAC – qui réunit les commissions parlementaires spécialisées dans les affaires de l'Union des 27 parlements nationaux des États membres et le Parlement européen. Sur notre proposition, les présidents de la COSAC ont décidé, lors de leur réunion à Paris le 14 janvier 2022, d'instituer deux groupes de travail, l'un sur la place des valeurs au cœur du sentiment d'appartenance à l'Union, l'autre sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

Il s'agissait ainsi de travailler ensemble sur les diverses modalités de l'appartenance à l'Union qui figurait d'ailleurs parmi les trois priorités affichées de la présidence française. Comment en effet poursuivre l'effort de coopération et d'intégration que consentent les États membres en participant à l'Union européenne sans mettre en valeur les liens profonds qui les unissent mais aussi sans respecter l'expression de leur diversité nationale ? En instituant ces deux groupes de travail, notre objectif était de mesurer les différences d'approche entre parlementaires de toute l'Europe mais aussi de dégager des points d'accord pouvant être traduits en recommandations. Nous sommes en effet convaincus que c'est par la claire compréhension de ce qui nous peut nous distinguer, voir nous opposer, que la coopération européenne peut prospérer.

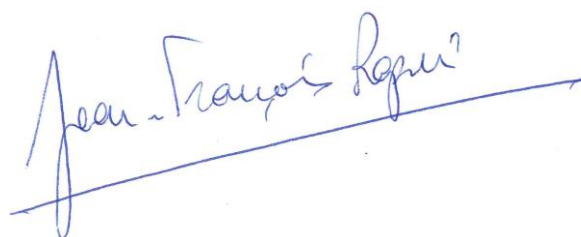
Les États membres ont chacun une histoire, une identité et une culture qui ont une composante européenne forte mais comportent aussi d'importantes spécificités nationales dont les parlements nationaux sont les premiers dépositaires. Ces éléments doivent être respectés mais aussi, c'est notre conviction, s'inscrire dans un cadre commun. Nous estimons à cet égard que les parlements nationaux n'ont pas seulement la mission d'exercer chacun le contrôle de la politique de leur gouvernement respectif mais qu'ils ont aussi collectivement des recommandations à porter au niveau européen. Par sa capacité à adopter des contributions et à les adresser aux institutions européennes, la COSAC est potentiellement une force de proposition parlementaire collective sur les sujets européens. L'institution de ces groupes de travail doit lui permettre de mieux assumer ce rôle.

De ce point de vue, la mission a été pleinement accomplie. Entre février et juin 2022, chaque groupe de travail a auditionné, plusieurs fois par mois, des responsables politiques ou des experts de divers horizons permettant aux parlementaires de confronter leurs points de vue et de mesurer leurs convergences. Chaque groupe a ensuite adopté, par consensus, des conclusions qui sont la synthèse de ces échanges et un recueil de propositions d'action.

Les conclusions que vous avez entre vos mains portent sur la place des valeurs au cœur du sentiment d'appartenance à l'Union européenne. Les autres font l'objet d'une publication séparée. Nous vous en souhaitons bonne lecture !



Sabine THILLAYE
Présidente de la Commission
des affaires européennes de
l'Assemblée nationale



Jean-François RAPIN
Président de la
Commission des affaires
européennes du Sénat



SOMMAIRE

SYNTHÈSE DES TRAVAUX	9
Valeurs européennes, état de droit, droits fondamentaux et démocratie : quelles définitions ?.....	9
Les dispositifs de suivi et de contrôle du respect des valeurs : quelle efficacité ?.....	15
PROPOSITIONS	17
Favoriser une meilleure compréhension des concepts de valeurs européennes et d'État de droit.....	17
Assurer un meilleur suivi du respect des valeurs européennes et des règles de l'État de droit.....	19
Faire participer la COSAC au suivi de la mise en œuvre des valeurs et des règles de l'État de droit	20
CONTRIBUTIONS	23
Contribution de M. Kristof CALVO, député de la Chambre des représentants de Belgique (Verts/ALE)	23
Contribution du Parlement européen	25
COMPTES RENDUS DES AUDITIONS	27
Réunion du vendredi 25 février 2022	27
Audition de M. Franz MAYER, titulaire de la chaire de droit public, droit européen, droit international public et droit comparé à l'Université de Bielefeld (Allemagne) et de M. Stéphane PIERRE-CAPS, Professeur émérite à l'Université de Lorraine (Nancy).....	27
Réunion du mardi 8 mars 2022	41
Audition de M. Francesco BESTAGNO, Professeur de droit de l'Union européenne, à l'Université catholique de Milan, et de M. Pierre BRECHON, Professeur émérite de science politique à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble.....	41
Réunion du mardi 22 mars 2022	47
Échange de vues entre les membres du groupe de travail	47
Réunion du mardi 12 avril 2022	53
Audition de Mme Céline SPECTOR, Professeure des Universités en philosophie politique à la Sorbonne, et M. Tymoteusz ZYCH, Directeur du <i>think tank</i> polonais Logos Europa.....	53
Réunion du mardi 26 avril 2022	65
Audition de M. Didier REYNDERS, Commissaire européen à la Justice.....	65
Réunion du mardi 24 mai 2022	73
Audition de Mme Kerstin MCCOURT, Directrice intérimaire du plaidoyer pour l'Europe et l'Asie centrale à Human Rights Watch et de M. Filipe MARQUES, Président de l'association des Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés	73
Réunion du mercredi 1^{er} juin 2022	81
Réunion de travail à la Cour de justice de l'Union européenne (Luxembourg) avec M. Koen LENAERTS, Président de la Cour de justice et d'autres membres de la Cour	81
COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL	93



« Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité ; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit. »

Extrait du préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Soixante-cinq ans après le traité de Rome, l'Union européenne n'est plus celle des débuts. L'approche qualifiée de néo-fonctionnaliste, centrée sur la dimension économique du rapprochement entre les États, est devenue, par l'extension des domaines de compétence, le chemin vers une réelle **communauté politique** au service de ses citoyens.

Certes, des consultations populaires (comme le rejet par référendum du traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas en 2005) ont révélé **les doutes des citoyens sur le projet européen**. La participation aux élections au Parlement européen reste, dans la majorité des pays, sensiblement inférieure aux élections nationales majeures. Quant au sentiment d'appartenance des individus, il réside encore majoritairement au niveau national, voire local, plutôt que dans l'échelon européen.

Pourtant, et ainsi que le démontrent les enquêtes Eurobaromètres, les citoyens de l'Union ont un **attachement de principe fort pour la construction européenne** qui s'est renforcé avec le *Brexit*. Les peuples européens sont liés entre eux par une histoire commune. Ils ont en partage la naissance des communautés européennes, pensée comme une réponse au totalitarisme. **L'attachement fondamental à la paix et aux valeurs de la démocratie** est commun à tous les États membres. Ces valeurs sont consacrées par les traités : leur respect s'impose aux États membres, mais aussi aux candidats à l'adhésion.

Ce qui est nouveau, c'est que la question du respect des valeurs européennes et de l'État de droit tend à devenir **un motif de tensions entre États membres**. D'une part, les valeurs et l'État de droit ont été explicitement ancrés dans le droit primaire par les traités d'Amsterdam et de Lisbonne avec les articles 2 et 6 TUE. D'autre part, deux autres développements, qui jouent un rôle en ce sens, sont les suivants : la mise en place de régimes de limitation des droits des personnes en réponse à la crise sanitaire et l'adoption de législations accusées de porter atteinte à l'indépendance de la justice, au pluralisme des médias et au principe de non-discrimination.

Cette réflexion sur les valeurs s'inscrit enfin dans le contexte de l'agression russe en Ukraine qui est aussi **un combat pour la défense des valeurs européennes** : la démocratie, la primauté du droit, le principe de non-agression.

Compte tenu de ces différents éléments, il convient de se féliciter de l'accord donné par les Présidents de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires de l'Union des Parlements de l'Union européenne (COSAC), le 14 janvier 2022, pour établir un groupe de travail sur la place des valeurs au cœur du sentiment d'appartenance à l'Union. Le groupe de travail est composé de membres issus de plusieurs parlements nationaux ainsi que du Parlement européen. Il a auditionné des responsables politiques européens et des experts de différents horizons sous la présidence de Mme Sabine Thillaye, présidente de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale.

Les débats au sein du groupe de travail ont pour l'essentiel tourné autour de trois questions :

- quelle compréhension faut-il avoir des concepts de valeurs, de démocratie et d'État de droit ? Leurs contenus sont-ils suffisamment définis ? Si certaines législations nationales doivent être écartées en raison de leur non-conformité avec des normes européennes supérieures, ces normes sont-elles suffisamment claires ?
- dans quelle mesure le respect des identités constitutionnelles nationales peut-il autoriser des États membres à s'éloigner de certaines valeurs européennes ou à en retenir une interprétation différente de celle des autres États membres ?
- les mécanismes de suivi du respect des valeurs et de l'État de droit sont-ils pertinents et adaptés à cette double nécessité : préserver le sentiment d'appartenance des citoyens autour d'un corps de valeurs et respecter les traditions constitutionnelles nationales ?

Ces débats se sont déroulés dans le souci de croiser les regards des participants sur les différents éléments de cette problématique et de **favoriser une meilleure compréhension réciproque**. Il serait inutile de le nier : des différences d'approche existent entre parlementaires nationaux, comme elles existent entre gouvernements, sur ce qu'il faut entendre par valeurs européennes et État de droit et sur les moyens de les faire respecter. Tout l'intérêt de ce groupe de travail était d'identifier les points d'accord possibles et de refléter la diversité des points de vue sur ce sujet.

Il était aussi de **faire des recommandations adoptées par consensus et directement opérationnelles** afin d'aboutir à une meilleure compréhension des concepts et un meilleur suivi de leur mise en œuvre.

Tel est l'objet du présent rapport qui a été adopté par consensus lors de la réunion du groupe du travail du 14 juin 2022¹.

¹ Le Parlement européen n'a pas été en position de prendre part à ce consensus.

SYNTHÈSE DES TRAVAUX

VALEURS EUROPÉENNES, ÉTAT DE DROIT, DROITS FONDAMENTAUX ET DÉMOCRATIE : QUELLES DÉFINITIONS ?

Les débats du groupe de travail ont permis d'engager une réflexion sur le contenu à donner au concept de valeurs européennes et sur leur portée juridique. Ces débats ont également été l'occasion d'analyser comment les notions voisines d'État de droit, de droits fondamentaux et de démocratie pouvaient s'en différencier.

Les valeurs européennes : un concept philosophique mais aussi de droit qui crée des obligations pour les États dans le respect de leurs traditions constitutionnelles nationales

Introduit par le traité de Lisbonne, l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) dispose : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

Les valeurs de l'Union comme concept philosophique

Comme le professeur Franz Mayer le fait remarquer, la notion de valeurs est d'abord **un concept philosophique**. Elle recèle, selon le professeur Stéphane Pierré-Caps, une dimension subjective en tant que reflet d'un certain consensus social. L'article 6 TUE, dans sa version antérieure au traité de Lisbonne – qui a été remplacé en substance par l'article 2 TUE – visait une autre notion, celle de « principes », qui était de ce point de vue « juridiquement plus tangible » selon les termes du professeur Franz Mayer.

Comme l'a indiqué le professeur Pierre Bréchon, une valeur diffère d'une simple opinion par le fait qu'elle est **peu malléable dans le temps**. Les valeurs européennes sont l'héritage d'une très longue histoire au cours de laquelle se sont formés progressivement des principes considérés comme universels. « En tant qu'Européens, nous avons embrassé ces valeurs jusqu'à en faire l'essence même de notre identité » (P. Bréchon).

Les valeurs comme pièce centrale de l'ordre juridique de l'Union

Pour autant, en consacrant ce concept de valeurs dans le droit primaire et en s'efforçant d'en lister les composantes, le traité de Lisbonne lui a donné **une portée normative**. Les valeurs s'imposent aux États membres et peuvent être invoquées par les particuliers à l'appui de leurs recours, particulièrement devant les juridictions nationales : elles irriguent, de ce fait, le droit des États membres.

L'article 2 TUE précise ainsi que les valeurs européennes sont « communes aux États membres » dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. Les valeurs forment « une norme contraignante de droit positif » (S. Pierré-Caps) et le « noyau constitutionnel de l'Union » (F. Mayer). Le respect de ces valeurs communes est ainsi un élément clef du contrat collectif européen et de la confiance mutuelle entre États membres.

Saisie d'un recours contre le règlement du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, la Cour de justice a rappelé dans son arrêt du 16 février 2022 que les valeurs citées à l'article 2 TUE **définissent l'identité de l'Union** en tant qu'ordre juridique commun aux États membres, que leur respect constitue **une condition pour la jouissance des droits** découlant des traités et que l'Union doit être en mesure de les défendre dans les limites de ses attributions.

Certes, l'article 4 §2 TUE fait obligation à l'Union de **respecter l'identité constitutionnelle nationale des États**. La devise de l'Union européenne n'est-elle pas « Unie dans la diversité » ? De fait, comme l'a indiqué le professeur Bréchon, les différences de perception de certaines valeurs, à l'instar de l'égalité entre les femmes et les hommes ou le rapport aux migrations, sont importantes entre peuples européens.

Cette obligation de respect des identités nationales **ne saurait remettre en cause l'obligation qui s'impose aux États de respecter les valeurs européennes**. En effet, si cette obligation introduit, selon le professeur Mayer, « une sorte de limite au droit européen », l'identité constitutionnelle nationale doit respecter le cadre des valeurs fixé à l'article 2 TUE. Ainsi, pour Mme Kriszta Kovács, co-Présidente du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle de la Commission de Venise, les États membres n'ont pas un « chèque en blanc » pour construire des identités nationales sans tenir compte du droit de l'Union européenne.

Les valeurs comme exigence majeure au cours du processus d'adhésion à l'Union

Le respect des valeurs européennes est l'une des conditions requises des États candidats pour leur adhésion à l'Union. Le Conseil européen de Copenhague de juin 1993, qui a défini les critères d'adhésion à l'Union, a prescrit en effet aux pays candidats la mise en place d'« institutions stables garantissant l'État de droit, la démocratie, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ».

Avec le traité de Lisbonne, l'article 49 TUE a été modifié pour intégrer formellement le respect des valeurs de l'article 2 TUE dans les critères d'adhésion. Il serait pour le moins paradoxal, comme cela a été indiqué, que ce qui était exigé des États candidats ne serait plus une obligation complète pour les États membres.

Les valeurs comme moteur de l'appartenance au projet politique européen

Ces valeurs européennes peuvent également être **le catalyseur du sentiment d'appartenance**. La notion de « patriotisme constitutionnel », défendue par le philosophe allemand Jürgen Habermas, est très éclairante : elle implique qu'une identité collective, qu'elle soit nationale ou supranationale, peut se fonder sur l'attachement aux droits et libertés fondamentales plutôt que sur une communauté culturelle.

La professeure Céline Spector estime ainsi que, face aux menaces de guerre et aux crises majeures (écologiques, économiques ou sanitaires), « rien n'interdit que l'intégration européenne finisse par créer un nous, un moi commun, et donc un sentiment d'appartenance et d'identité collective » : le patriotisme constitutionnel peut ainsi se doubler d'une dimension affective. Pour ce faire, elle appelle à s'appuyer sur les « ressources de l'Histoire et de la culture pour ancrer la loyauté démocratique et le sentiment d'appartenance », et défend l'émergence, en Europe, d'une « passion de la raison », à même de rassembler des nations proches mais distinctes.

Les droits fondamentaux : une incarnation précise des valeurs européennes

Les valeurs européennes trouvent une de leurs incarnations dans les droits, libertés et principes énoncés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, qui a acquis, avec le traité de Lisbonne, une valeur juridique obligatoire. Ces droits fondamentaux lient non seulement les institutions de l'Union dans l'exercice de leurs prérogatives, mais aussi les États lorsqu'ils mettent en œuvre le droit européen.

L'adoption de cette charte prolonge un mouvement jurisprudentiel ancien qui avait vu la Cour de justice reconnaître, en tant que principes généraux du droit, les droits fondamentaux issus des « traditions constitutionnelles communes » aux États membres avant qu'ils ne soient consacrés par la Charte.

Comme l'a souligné le professeur Pierré-Caps, cette évolution est révélatrice de la démarche poursuivie par l'Union : l'Union n'entend pas imposer ses valeurs, elle les reçoit des États membres et les incorpore dans le droit européen par référence aux traditions constitutionnelles nationales.

L'État de droit : une portée obligatoire incontestable, une liste de règles constitutives

Bien que l'État de droit fasse partie des valeurs sur lesquelles repose l'Union telles qu'énoncées à l'article 2 TUE, les traités ne donnent aucune définition de ce concept. De fait, les définitions des juristes et politistes varient, tandis que *Rule of Law* ou *Rechtsstaatlichkeit* ne sont pas des traductions exactement équivalentes, comme le faisait valoir le professeur Mayer.

Une première définition centrée sur des critères juridiques

Dans une conception étroite, liée à la définition donnée par le juriste autrichien Hans Kelsen, l'État de droit peut être compris comme **l'obligation pour un État de respecter le droit**. Étroitement liée au principe de légalité, la soumission de la puissance publique aux normes juridiques protège les citoyens de l'arbitraire, à la double condition qu'il existe une hiérarchie des normes et que les infractions soient sanctionnées par un juge indépendant. Le simple fait pour un État de récuser le principe de primauté du droit de l'Union le mettrait en contravention avec les règles de l'État de droit.

Dans la même approche juridique, le professeur Pierré-Caps donne une définition un peu plus large de l'État de droit, comme étant « un principe universel d'organisation politique qui garantit la démocratie et les droits de l'homme par l'intervention d'un juge ». M. Tymoteusz Zych, membre du groupe sur les droits fondamentaux et l'État de droit au sein du Comité économique et social européen, précise que « l'État de droit est étroitement lié aux principes de sécurité juridique et de stabilité du droit, ainsi qu'à la confiance des citoyens envers l'État et le droit qu'il crée. »

Reprenant certains de ces éléments de définition et ceux mis à jour par la Commission de Venise, organe consultatif du Conseil de l'Europe, le règlement du 16 décembre 2020 relatif à la conditionnalité des fonds européens établit **une liste des critères à prendre en compte pour définir l'État de droit** : le principe de légalité (qui suppose l'existence d'un processus législatif transparent, responsable, démocratique et pluraliste) ; le principe de sécurité juridique ; l'interdiction d'arbitraire du pouvoir exécutif ; la protection juridictionnelle effective, y compris l'accès à la justice, assurée par des juridictions indépendantes et impartiales ; le principe de séparation des pouvoirs ; le principe de non-discrimination ; le principe d'égalité devant la loi.

La prise en compte nécessaire de critères matériels complémentaires dans le droit dérivé

Il est permis toutefois de se demander s'il ne convient pas d'intégrer dans la définition de l'État de droit donnée par le règlement du 16 décembre 2020 d'autres éléments plus matériels. Les auditions réalisées par les membres du groupe de travail ont permis d'en identifier trois :

- les **droits des personnes et des groupes**, ce point ayant été particulièrement signalé par M. Tymoteusz Zych ;
- **la liberté de conscience et de religion** ;
- **la liberté des médias** dont la prise en compte a été souhaitée par plusieurs membres du groupe de travail. La nécessité d'instituer un média public européen à mi-chemin entre Arte et EuroNews a été évoquée pour donner de la visibilité au projet européen.

La liberté des médias ne figure pas en effet dans la liste des critères constitutifs de l'État de droit fixée par le règlement du 16 décembre 2020, alors même que ce sujet est pris en compte par la Commission européenne dans ses rapports annuels.

Pourtant, Mme Céline Spector souligne que, comme l'énonçait l'intellectuel français des Lumières, Benjamin Constant, « la question de la liberté de la presse et le pluralisme des médias font pleinement partie de la définition de l'État de droit ».

Ainsi que l'a indiqué le commissaire européen Didier Reynders, le rapport sur l'État de droit de 2021 montre que « la question des médias suscite toujours plus d'inquiétudes notamment en raison d'assassinats de journalistes et d'attaques contre les journalistes sur les réseaux sociaux. » Afin d'assurer la liberté des médias et la protection effective des journalistes, la Commission européenne a formulé des recommandations sur ces sujets à l'adresse des gouvernements des États membres. Elle propose la mise en place de mécanismes garantissant la pluralité des médias, par exemple via l'accès équitable aux financements publics ou la lutte contre les « poursuites-bâillons »² visant à dissuader l'expression publique des journalistes.

Des formes d'organisation ou des procédures pouvant varier selon les Etats

Comme l'a fait remarquer le professeur Mayer, la manière dont l'État de droit s'incarne dans les systèmes politiques varie d'un État membre à l'autre.

Ainsi, la notion de **séparation des pouvoirs** ne s'entend pas de la même façon selon la nature du régime politique national.

² La Commission a présenté sur ce sujet, le 27 avril 2022, une proposition de directive sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »).

De même, comme l'a rappelé M. Zych, les **sources du droit** reposent sur des systèmes juridiques différents selon les Etats entre ceux qui se rattachent à la *Common law* et ceux qui relèvent du droit continental. Le contrôle de constitutionnalité peut être, selon les Etats, diffus, c'est-à-dire exercé par toutes les juridictions ou confié à un tribunal compétent. La dualité des ordres juridictionnels, qui implique l'existence d'une juridiction administrative, est loin d'être universelle.

Enfin, les **modes de nomination des juges** peuvent varier – même si leur élection par une simple majorité parlementaire est considérée comme inacceptable. Comme l'a rappelé Mme Spector, cette diversité doit demeurer, en tout état de cause, sans incidence sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui « exclut les chambres disciplinaires et la nomination des juges par les pouvoirs politiques ».

Une portée juridique contraignante à laquelle ne saurait être opposée une référence à l'identité constitutionnelle nationale ou à la subsidiarité

La Cour de justice de l'Union européenne a consacré l'État de droit comme **faisant partie des principes généraux du droit** qui s'impose aux États et aux institutions européennes. Selon l'expression du commissaire européen Didier Reynders, l'État de droit revêt une « importance existentielle » pour l'Union. Sans respect de l'État de droit, il n'y aurait plus de confiance mutuelle entre États membres : le principe de légalité se trouverait vidé de sens et le principe de primauté du droit de l'Union remis en cause.

De ce fait, le principe de subsidiarité **ne saurait être invoqué pour promouvoir une application variable des règles de l'État de droit**. Comme l'a rappelé Mme Céline Spector, le principe de subsidiarité est un principe applicable aux compétences non exclusives de l'Union qui signifie que les politiques doivent se développer à l'échelon le plus proche possible des citoyens. Un tel principe régulateur de l'exercice des compétences partagées entre l'Union et les Etats membres est sans lien avec le respect de l'État de droit qui est une exigence s'appliquant à tous les Etats membres.

Pas de démocratie sans État de droit

Les débats du groupe de travail ont confirmé qu'il **ne peut y avoir de démocratie sans État de droit**. Selon le professeur Pierré-Caps, l'État de droit est « l'aboutissement du processus démocratique » : il institutionnalise les libertés politiques qui ont elles-mêmes ouvert la voie à la démocratie. D'autre part, le professeur Mayer a souligné que l'État de droit est apparu plus tôt que la démocratie et ne saurait lui être assimilé.

Il s'en déduit qu'il **ne suffit pas que des élections se tiennent régulièrement dans un État pour que le régime politique de ce dernier puisse être qualifié de démocratique**. La séparation des pouvoirs, l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi que la liberté de la presse, sont indispensables pour que puisse vivre et s'épanouir la démocratie. Les citoyens ne peuvent faire de choix éclairés sans un accès à une information libre, transparente et indépendante du pouvoir exécutif. La lutte contre la désinformation apparaît ainsi comme une priorité pour la préservation des valeurs démocratiques.

LES DISPOSITIFS DE SUIVI ET DE CONTRÔLE DU RESPECT DES VALEURS : QUELLE EFFICACITÉ ?

Un empilement de mécanismes peu efficaces

Le suivi du respect des valeurs de l'Union européenne, et en particulier de l'État de droit, repose sur une multitude de **dispositifs** qui tendent à se superposer. Il faut en effet distinguer entre :

- **le mécanisme de l'article 7 TUE** dont les effets sont potentiellement très puissants puisque le volet répressif peut conduire à suspendre le droit de vote d'un État au Conseil. Toutefois, en dépit de deux procédures lancées en 2017 et en 2018 dans le cadre du volet préventif, le Conseil n'a jamais encore statué sur le simple constat d'un risque de violation des droits fondamentaux ou des libertés fondamentales alors même qu'un tel constat ne requiert qu'une majorité des quatre cinquièmes au Conseil de l'Union ;
- les **procédures alternatives** mises en place par les institutions européennes comme le cadre pour l'État de droit institué par la Commission en 2014 afin d'instaurer un dialogue sur le respect des droits fondamentaux avec un État dans lequel il existerait des indices clairs d'une menace systémique envers l'État de droit ou les dialogues du Conseil sur l'État de droit. Ces procédures manquent toutefois d'effectivité. La pratique des auditions au Conseil varie notamment d'une présidence à l'autre ;
- **le rapport annuel sur l'État de droit** publié par la Commission européenne depuis 2020 qui couvre la situation de l'Union dans son ensemble comme de chaque pays individuellement. Sa publication est un outil essentiellement politique sans conséquences concrètes – sauf celles d'alerter les gouvernements et leurs opinions publiques sur certains manquements à l'État de droit.

L'action résolue de la Cour de justice de l'Union

En sanctionnant des législations nationales contraires aux règles de l'État de droit, la Cour de justice joue un rôle moteur dans le respect de ces règles.

Cette situation n'est toutefois pas optimale, car elle alimente la critique d'un gouvernement des juges dans l'Union européenne.

Le mécanisme institué par le règlement sur la conditionnalité des fonds européens

Afin de trouver une alternative aux sanctions de l'article 7 TUE, le règlement du 16 décembre 2020 instaure un mécanisme de conditionnalité des fonds européens au respect de l'État de droit potentiellement puissant puisqu'il autorise le Conseil à suspendre les paiements des aides financières à l'encontre d'un État membre coupable de violation des principes découlant de l'État de droit.



Bien qu'il soit entré en vigueur au 1^{er} janvier 2021, le règlement n'est opérationnel que depuis récemment. La Pologne et la Hongrie ont en effet déposé devant la Cour de justice un recours en annulation contre ce règlement qui a eu pour effet d'en suspendre la mise en œuvre selon le compromis obtenu lors du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2020. Ce recours ayant été rejeté par la Cour de justice le 16 février 2022, la Commission a notifié à la Hongrie le lancement de la procédure à son encontre le 27 avril 2022.

A cet élément nouveau, il convient d'ajouter le fait que les plans nationaux de relance, qui déclinent pour chaque État les crédits de la Facilité pour la reprise et la résilience, font désormais le lien avec la mise en œuvre de réformes conformément aux recommandations spécifiques par pays adoptées dans le cadre du semestre européen.

PROPOSITIONS

Le groupe de travail suggère que l'ensemble de ses propositions soit adopté par la COSAC plénière, sous forme de contribution adressée aux institutions européennes, et transmise à la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne afin qu'elle décide des mesures nécessaires pour renforcer la coopération interparlementaire.

FAVORISER UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION DES CONCEPTS DE VALEURS EUROPÉENNES ET D'ÉTAT DE DROIT

Les concepts de valeurs et d'État de droit ouvrent deux séries de questions qui méritent d'être éclaircies.

La première est celle du **respect des identités constitutionnelles nationales** prescrite par l'article 4§2 TUE. Comment cette référence aux ordres constitutionnels nationaux doit-elle se concilier avec la portée de droit donnée par les traités aux valeurs européennes ? C'est là un premier point de débat.

Par ailleurs, **quelle portée précise donner au concept de valeurs européennes** – qui peuvent être interprétées de manière différente selon les pays et les courants politiques et philosophiques auxquels chacun se rattache ? **Comment mieux préciser le contenu du concept d'État de droit** ? Ainsi que souligné précédemment, la liste des critères figurant dans le règlement de décembre 2020 sur la conditionnalité des fonds européens est moins large que la liste prise en compte par la Commission dans ses rapports annuels sur l'État de droit. Cette dernière intègre en effet dans son analyse des éléments comme le pluralisme et la liberté des médias ou la lutte contre la corruption.

Ces questions sont un argument utilisé par les responsables politiques pour contester l'applicabilité obligatoire du concept d'État de droit. Elles doivent donc être discutées afin de permettre une application plus harmonieuse du droit de l'Union, dans ses composantes les plus essentielles et protectrices des libertés publiques.



Propositions

1. Le groupe de travail défend l'idée que la conférence européenne sur l'État de droit - qu'il est proposé d'instituer (proposition 4 ci-après) - puisse **débattre du contenu à donner aux concepts de valeurs européennes et d'État de droit** et de leur portée au regard de la référence des traités à l'identité constitutionnelle des États. L'objectif est de parvenir de manière consensuelle à une compréhension partagée de la problématique. La commission de Venise du Conseil de l'Europe fait un travail de ce type : il semble nécessaire que, tout en se basant sur ses travaux, l'Union européenne mène à son tour sa propre réflexion.

2. Le groupe de travail suggère que le résultat de cette réflexion permette de **compléter la définition de l'État de droit** figurant dans le règlement de décembre 2020 instituant un mécanisme de conditionnalité : le résultat pourrait être, soit une révision du règlement en question, soit l'adoption d'un autre texte de droit dérivé ou la conclusion d'un accord interinstitutionnel.

ASSURER UN MEILLEUR SUIVI DU RESPECT DES VALEURS EUROPÉENNES ET DES RÈGLES DE L'ÉTAT DE DROIT

Comme le rapport l'a démontré, les mécanismes de suivi des valeurs européennes et des règles de l'État de droit doivent être améliorés. Sans vouloir être exhaustif sur cet aspect, le groupe de travail avance trois recommandations.

Propositions

3. S'appuyant sur des préconisations faites par le Parlement européen, le groupe de travail **appelle les institutions européennes à faire une utilisation active des outils de suivi à leur disposition :**

- le Conseil devrait organiser plus régulièrement, et de manière structurée et ouverte, des auditions de représentants de gouvernements, dont les procès-verbaux intégraux seraient publiés, également dans le cadre des dialogues existants sur l'État de droit ;
- la Commission devrait systématiquement inclure dans ses rapports annuels des recommandations aux États.

4. Reprenant une suggestion de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, le groupe de travail suggère **la réunion annuelle, après chaque rapport de la Commission européenne, d'une conférence européenne sur l'État de droit** rassemblant des représentants des parlements nationaux, des institutions européennes, des gouvernements, des autorités locales, des partenaires sociaux et des citoyens. Comme indiqué dans la proposition 1, cette conférence serait également le lieu d'un débat avec les juristes sur le contenu à donner aux concepts de valeurs européennes et d'État de droit et sur leur portée au regard de la référence des traités à l'identité constitutionnelle des États.

5. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe effectue un travail précieux d'analyse de la mise en œuvre des normes relatives à l'État de droit. Il apparaît nécessaire que, tout en s'appuyant sur ces travaux, l'Union européenne mène également sa propre réflexion et **mette en place une instance indépendante d'expertise et d'assistance aux États membres.**

FAIRE PARTICIPER LA COSAC AU SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES VALEURS ET DES RÈGLES DE L'ÉTAT DE DROIT

Les parlements nationaux et européen ont évidemment toute légitimité pour contrôler la manière dont les valeurs européennes sont mises en œuvre et respectées. Parce que les sujets concernés sont des questions de souveraineté qui les intéressent directement. Mais aussi parce que ce qui est en jeu, ce sont les droits des personnes auxquels ils sont par nature attentifs en tant que législateurs.

Les parlements de l'Union doivent agir individuellement par les moyens de contrôle dont ils disposent sur l'action de leur gouvernement (ou des institutions de l'Union pour ce qui est du Parlement européen) mais aussi collectivement en utilisant le cadre de la COSAC. En étant le lieu d'un dialogue et d'une coopération approfondis entre les parlements nationaux et le Parlement européen, la COSAC favorise la confrontation de points de vue sur des sujets comme celui des valeurs européennes. Par sa capacité à adopter des contributions et à les adresser aux institutions européennes, la COSAC est potentiellement une force de proposition sur des thématiques intéressant les citoyens européens.

Propositions

6. Le groupe de travail suggère donc aux présidences futures de la COSAC de **faire du respect des règles de l'État de droit et des valeurs européennes le thème, soit d'une visioconférence** à partir d'une audition du commissaire européen compétent ou d'une autre personnalité européenne, **soit d'un point à l'ordre du jour** de la réunion des présidents ou de la réunion plénière. Ces débats pourraient être préparés par l'inclusion dans le questionnaire semestriel de questions portant sur le thème des valeurs et de l'État de droit.

Point ne serait besoin de traiter à chaque présidence la globalité du thème : il pourrait au contraire être beaucoup plus intéressant de se focaliser à chaque fois sur un aspect de la problématique. En inscrivant le sujet des défis actuels des médias et de la démocratie à l'ordre du jour de la réunion des présidents des 10 et 11 juillet prochains, la présidence tchèque satisfait pleinement à la recommandation du groupe de travail.

Chaque présidence étant parfaitement indépendante dans la détermination de ses travaux, cette recommandation du groupe de travail n'est toutefois qu'une **simple suggestion** : elle ne présente aucun caractère obligatoire pour les parlements appelés à présider la COSAC dans l'avenir – et cela même si l'importance d'une collaboration institutionnalisée entre les présidences passée, actuelle et future de la COSAC a été soulignée au cours des travaux du groupe.



7. Le groupe de travail propose que :

- chaque assemblée désigne **un de ses membres** au sein de sa commission des affaires européennes (deux pour les parlements monocaméraux) pour suivre les questions relatives à l'État de droit tout au long de l'année ;
- ces parlementaires constituent un **groupe de travail** interne à la COSAC qui pourrait se réunir une fois par an, par exemple pour débattre du rapport annuel de la Commission. Sous la présidence des représentants du Parlement présidant la COSAC, ce groupe de travail pourrait adopter par consensus des recommandations adressées à la COSAC. Il pourrait être la préfiguration de la conférence européenne sur l'État de droit évoquée plus haut (proposition 4) ;
- la présidence du groupe de travail puisse introduire les débats au sein de la COSAC sur le thème des valeurs et de l'État de droit.

CONTRIBUTIONS

Contribution de M. Kristof CALVO, député de la Chambre des représentants de Belgique (Verts/ALE)

- 1) La question des valeurs pose aussi celle de la légitimité à négocier des accords, de commerce, de coopération politique avec des pays qui les bafouent allègrement. Or, une étude récente commandée par le Parlement européen montre que la moitié des partenaires commerciaux de l'Union européenne sont des autocraties. Le dernier rapport biennal (comme les précédentes versions) établi pour faire le point sur la mise en œuvre des accords de libre-échange ne réfère pas une seule fois aux valeurs parmi ses 41 pages.

Ainsi, il nous semble difficile de respecter nos valeurs fondamentales quand nous négocions des accords avec le Vietnam qui met des journalistes en prison, lorsque la Commission reste silencieuse devant la Colombie qui emploie la force de milices privées contre la population et que ces violences sont régulières, ou quand nous prenons prétexte d'un dispositif de développement (le système des préférences généralisées) pour forcer le rapatriement dans leurs pays d'origine de demandeurs d'asile.

Il nous paraît par conséquent primordial, comme le prévoit l'article 3 du Traité fondateur de l'Union européenne, que l'Union respecte les droits humains, le développement durable de la planète, et la solidarité, dans ses relations commerciales avec le reste du monde.

- 2) Le fait que la liberté des médias n'est pas reprise comme critère pour définir l'Etat de droit laisse perplexe, à l'heure des *fake news*, de l'endoctrinement de la population russe, dans un monde post-prise du Capitole et alors que la Commission s'est dressée contre un Etat membre pour restreindre les médias.



Contribution du Parlement européen



Ms Sabine THILLAYE
Chair of the EU Affairs Committee of the French National Assembly

Mr Jean-François RAPIN
Chair of the EU Affairs Committee of the French Senate

Dear Chairs,
Dear Colleagues,

Ahead of the final meeting of the two COSAC Working Groups in Paris on 14 June 2022, we would like to thank you for all the efforts you have given to the organisation of the debates in both Working Groups which have demonstrated the wide range of ideas and opinions on the topics discussed. The Working Groups have been an opportunity to discuss these issues in more depth and exchange views among ourselves which is extremely enriching for and fostering mutual understanding between Parliaments. We regret that due to time constraints we, as many other colleagues, have not been able to be present at all meetings.

Unfortunately, and to our great regret, for reasons beyond our control and due to important engagements within the European Parliament, we will most likely be compelled to miss the concluding meetings of the Working Groups on 14 June 2022 in Paris. For this reason, we would like to clarify our position regarding the proposed draft concluding documents by this letter, which we will also make available to all members of the Working Groups.

Both the "Draft Report" of the Working Group on "the place of values at the heart of the sense of belonging to the EU" and the "Draft Conclusions" of the Working Group on "the role of national Parliaments in the EU" include a number of very rich, concrete and detailed proposals. We believe that some of them are rather controversial and seem to go beyond the reflections made during the meetings of the Working Groups.

The "Draft Conclusions" of the Working Group on "the role of national Parliaments in the EU" call for a "collective right of indirect initiative" of the national Parliaments at European level. The European Parliament always supported increased cooperation with national Parliaments and a more positive involvement for national Parliaments in EU legislation. However, we would hold reservations about the way the proposal is formulated in the document, and as opposed to the language of Proposal 40(2) of the Report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe. As an example, the detailed provisions on the threshold proposed for a "Green Card", a formal procedure which would require Treaty change, is not included in the text from the Conference on the Future of Europe and is also, in our view, not an idea that can be concluded from the discussions that took place in the Working Group, during which several of the invited experts and Members of Parliament expressed their concern about procedures that would add to the complexity of EU legislative procedures. As

we mentioned from the outset of the works of the Working Group, the “Green Card” is not the sole option for involving the national Parliaments in decision making at EU level.

As both Vice-Presidents Othmar Karas and Dita Charanzová (attending the meeting on 16 May 2022) mentioned during the meetings of the Working Group on “the role of national Parliaments in the EU”, the European Parliament lays great importance on the fact that national Parliaments can effectively scrutinise the Council through control of their own national government. We would therefore have welcomed greater elaboration of this aspect in the document, such as a description of how national Parliaments could make full use of their respective competences with the aim of exercising scrutiny over governments’ actions at European level, inter alia by adapting their internal organisation, timetables or rules of procedures. In this respect, national Parliaments may rely on the high level of transparency in the European Parliament - certainly more than any other EU Institution - which will of course continue in the future.

We want to particularly thank you for the organisation of the meeting with the European Court of Justice in the framework of the Working Group on “the place of values at the heart of belonging to the EU” which was a reminder that the rule of law, one of the values on which the EU was founded, has been strengthened by the European Court of Justice and given binding effect within the EU, through several landmark rulings. We would like to point out that the Charter of Fundamental Rights enshrines into primary EU law a wide array of fundamental rights and has been legally binding since the Treaty of Lisbon. We have reservations about the proposal to establish a forum for debate, called “European convention” in the “Draft Report”, devoted to discussing the “content of the concepts” of European values and the rule of law “and their scope”. In addition, we also have doubts about the establishment of a permanent COSAC Working Group to discuss these matters. We share some of the concerns expressed on other issues in this context by Members of the Working Group during the meetings.

For these reasons and since, in these areas and others, the detailed proposals go beyond the positions of the European Parliament as expressed in Resolutions adopted by its Plenary, we very much regret that we cannot be part of a “consensus” on these documents. If all other Members of the Working Group agree on the draft text, we would agree for it to be stated in a footnote to the document that the European Parliament was not in a position to take part in the consensus.

Please allow us to reiterate our suggestion that in the absence of consensus, the two documents could be submitted as a Presidency Report / Presidency Conclusions, instead of Working Group proposals.

Once again, we thank you for the enriching and open debates which we could conduct during the meetings of the Working Groups which formed part of a very productive parliamentary dimension of the French Presidency. We very much look forward to continuing our excellent cooperation with your Chambers within COSAC and in particularly within the COSAC Troika during the coming months.

Sincerely,



Othmar KARAS
First Vice-President of the
European Parliament



Antonio TAJANI
Chair of the Constitutional Affairs
Committee of the European Parliament

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

Réunion du vendredi 25 février 2022

Audition de M. Franz MAYER, titulaire de la chaire de droit public, droit européen, droit international public et droit comparé à l'Université de Bielefeld (Allemagne) et de M. Stéphane PIERRE-CAPS, Professeur émérite à l'Université de Lorraine (Nancy)

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Je voudrais dire quelques mots sur la guerre aux « portes de l'Union européenne » (UE). Dans ce contexte, il est important d'identifier nos différences, trouver des solutions et avoir une base commune pour avancer ensemble. L'Europe a besoin de se positionner par rapport aux acteurs extérieurs. Nous ne pouvons pas nous permettre d'avoir des divergences au sein de l'UE.

Permettez-moi de saluer chaleureusement, en notre nom à tous, le professeur Stéphane Pierré-Caps et le professeur Franz Mayer, qui ont accepté d'être présents aujourd'hui pour la première audition de notre groupe de travail sur la place des valeurs au cœur du sentiment d'appartenance à l'UE.

Avant de leur céder la parole, je souhaite revenir sur le programme de travail : nous débutons nos travaux en recevant virtuellement deux professeurs de droit public, dont les présentations vous ont été transmises en amont de la réunion. Je rappellerai simplement que Franz Mayer est titulaire de la chaire de droit public, droit européen, droit international public et droit comparé à l'Université de Bielefeld, en Allemagne et que Stéphane Pierré-Caps est professeur émérite à l'Université de Lorraine, à Nancy.

Ainsi, nous commençons par définir l'un des termes du sujet, qui est la notion de « valeurs européennes ». Quelles sont leurs sources juridiques et politiques ? Quel est leur contenu et, enfin, quelle portée leur donner ? Quelle distinction faire entre les principes de démocratie et d'État de droit ? Quelle définition donner à ce dernier concept ? Voici des questions auxquelles je suis certaine que vous apporterez d'intéressantes pistes de réflexion.

M. Franz Mayer, titulaire de la chaire de droit public, droit européen, droit international public et droit comparé à l'Université de Bielefeld (Allemagne). Je diviserai mon exposé en deux parties, en commençant par quelques remarques sur la notion de « valeurs » et l'article 2 du TUE en général, puis en abordant quelques points plus spécifiques sur l'État de droit.

Commençons par l'article 2 du TUE. La formulation de cet article remonte au projet d'une Constitution pour l'Europe. La documentation des délibérations de la Convention européenne contient des informations plus précises sur l'origine exacte du texte de l'article. Le contenu de l'article résume surtout des dispositions et des formulations antérieures qui figuraient en partie dans le préambule et dans l'ancien article 6 TUE.

Depuis le projet de traité constitutionnel, on trouve également dans l'article la notion de « valeurs ». Cette notion est difficile à saisir juridiquement, car il s'agit en fait plutôt d'une catégorie philosophique. Dans l'ancien article 6, il était encore question de « Grundsätze », donc de « principes », dont le principe de l'État de droit. Cela est davantage juridiquement tangible. Il y est également écrit que ces principes sont communs à tous les États membres. Cela est interprété comme une sorte de principe d'homogénéité à assurer entre les principes constitutionnels de l'Union et les constitutions des États membres. Dans la littérature spécialisée, on parle à ce sujet également du « noyau constitutionnel » de l'Union. Il n'y a que deux semaines, la Cour de justice de l'Union européenne a écrit dans sa décision sur la conditionnalité que l'article 2 du TUE décrit l'« identité constitutionnelle » de l'Union européenne, c'est-à-dire que les valeurs de l'article 2 définissent l'identité de l'Union en tant que « *common legal order* ».

En pratique, les valeurs décrites dans l'article 2 sont également importantes pour la question des adhésions. Ainsi, l'article 49 du TUE stipule que « tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union ». Ensuite, l'article 7 du TUE aborde la question de leur violation. Le traité dispose clairement qu'il ne suffit pas d'adhérer à ces valeurs et de les défendre au moment de l'adhésion, mais qu'il faut continuer à les mettre en œuvre pendant l'adhésion.

Parlons maintenant de l'« État de droit ». Ce n'est pas une notion facile. La compréhension la plus simple du mot est tout simplement que l'on respecte le droit. Si l'on se penche sur les conflits concrets survenus dans un passé récent, le conflit que l'on trouve, par exemple dans le cas de la Pologne, est le refus de respecter la primauté du droit européen sur le droit national. Cela signifie déjà ne pas respecter le droit.

En outre, le concept de « communauté de droit » joue ici un rôle, notamment dans le débat allemand. Walter Hallstein a forgé ce concept, l'idée selon laquelle le droit prime sur la force. Cette volonté de renoncer une fois pour toutes à la primauté de la force sur le droit doit également être considérée dans le contexte des catastrophes des guerres mondiales. Le fait que l'intégration européenne soit en fin de compte une idée de paix, en ce sens que l'on se replie sur le droit et qu'on l'invoque, est également à nouveau d'actualité au vu de la situation en Ukraine. C'est un progrès de la civilisation que de ne plus laisser des générations entières se battre sur des champs de bataille, mais d'enfermer à la place des chefs d'État dans des salles de conférence jusqu'à ce qu'ils se mettent d'accord. Cela, ainsi que le fait que les États doivent répondre de leurs actes devant les tribunaux, que les États européens doivent se justifier devant la Commission, sont en fin de compte des expressions de l'idée de la communauté de droit et de ce principe du droit avant la force.

Si l'on va plus loin, les termes « État de droit », « *Rule of law* » et « *Rechtsstaatlichkeit* », qui sont utilisés dans différentes langues, ne signifient pas, au départ, la même chose. En bref, la « *rule of law* » est l'idée que si le droit existe, il doit être respecté. Le « principe de l'État de droit » ou « *Rechtsstaatlichkeitsprinzip* » allemand dit la même chose, mais en plus de cela il dit aussi ce qui relève du domaine de la loi, les mots clés correspondants étant « *Parlamentsvorbehalt* » ou « *Gesetzesvorbehalt* ».

Pour expliquer cela à mes étudiants, je dis souvent que « l'État de droit » est un ensemble de thèmes individuels. D'une manière générale, on peut déjà dire que l'État de droit est le contraire d'un État de pouvoir ou d'un despotisme. Mais en allemand, nous avons également établi une série de distinctions plus précises, comme la distinction entre l'État de droit au sens formel et au sens matériel. Le sens formel signifie quelque chose comme la primauté de la Constitution, la légalité de l'administration, l'indépendance des tribunaux, l'existence d'une juridiction constitutionnelle et la séparation des pouvoirs. L'État de droit matériel est alors lié à l'idée de proportionnalité, de proportionnalité en tant que principe juridique, de sécurité juridique et à la garantie d'une protection effective des droits fondamentaux et de procédures équitables.

Pour l'Union européenne, c'est-à-dire pour le droit européen, un concept d'État de droit s'est également développé à travers la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. La Cour a identifié ce principe comme faisant partie des principes généraux du droit. La Cour a ensuite concrétisé des thèmes particuliers, tels que la protection de la confiance légitime, la légalité de l'administration, la sécurité juridique, le principe de précision, le principe de proportionnalité, la garantie d'une protection juridique effective et le principe d'indépendance des juges, en tant que parties de ce principe. Les conceptions de ce qui relève de l'État de droit peuvent bien sûr varier d'un État membre à l'autre.

Si l'on prend l'exemple de la conception de la séparation des pouvoirs, on peut déjà constater des différences concrètes entre l'Allemagne et la France. En Allemagne, un ministre peut rester député au Parlement sans aucun problème, alors qu'en France, le cumul de ces deux fonctions paraît impossible car contraire à ce principe.

Mais cela montre aussi qu'il ne s'agit pas d'une uniformité maximale. L'Union européenne est une construction fédérale ou quasi-fédérale et doit refléter la diversité. Il est tout à fait acceptable d'avoir des opinions divergentes sur des questions de valeurs. Mais il faut des points communs évidents, car la conception telle que la propose l'article 2 a aussi quelque chose d'une « base commerciale commune ». C'est pourquoi on peut dire qu'un État membre dans lequel il n'y a plus du tout de séparation des pouvoirs, qui ne connaît plus l'indépendance des juges, ne respecte plus le principe de l'État de droit.

Pour conclure, je voudrais rappeler une idée plutôt peu juridique, mais également établie dans le droit constitutionnel, à savoir la question de l'évidence, de ce qui peut être considéré comme évident. Il existe une histoire célèbre sur la question de savoir ce qui, dans le droit américain, ne relève plus de la liberté d'expression, mais doit être considéré comme une pure « obscénité ». La Cour suprême s'est penchée sur la manière de l'identifier, et l'un des juges a dit : « *You know it when you see it* ». Je pense qu'il en va de même pour l'État de droit. Malgré toutes les différences qui peuvent exister dans les conceptions individuelles : il y a des choses qui ne correspondent tout simplement pas à

ce principe et on le reconnaît quand on le voit. C'est concrètement le cas, par exemple, de la manière dont l'indépendance des juges n'est plus garantie en Pologne, je trouve cela évident.

M. Stéphane Pierré-Caps, Professeur émérite à l'Université de Lorraine (Nancy). Je présenterai mes observations en trois points. D'abord, l'origine de la notion de « valeur », telle qu'elle a été inscrite dans le champ juridique, puis quelques réflexions sur les valeurs au sein de l'UE et pour finir l'évocation de la capacité éventuelle de l'UE à faire respecter les valeurs.

L'origine des valeurs est assez récente et se trouve dans le champ du droit constitutionnel national. À ma connaissance, la Constitution espagnole de 1978 est la première constitution contemporaine qui comporte des valeurs à l'article premier, paragraphe premier. Cet article précise que l'Espagne se constitue en État de droit social et démocratique qui défend, comme valeurs supérieures de son ordre juridique, la liberté, la justice, l'égalité et le pluralisme politique. Nous pouvons constater qu'il existe une liaison entre la notion d'« État de droit » et celle des « valeurs ».

Auparavant, il faut signaler que la Cour constitutionnelle allemande aura, dans sa jurisprudence, défini la Loi fondamentale comme un ordre objectif de valeur en se basant sur l'article premier de la Loi fondamentale proclamant l'intangibilité de la dignité de l'être humain. Les valeurs forment ainsi la base matérielle de la Constitution dont le respect doit s'imposer à l'ensemble des pouvoirs publics. La tendance actuelle est à l'inscription de la notion de valeur dans les articles liminaires de la Constitution, comme nous pouvons le vérifier également avec la Constitution sud-africaine de 1997.

La notion de « valeur » dans son acception actuelle n'apparaît que dans la deuxième moitié du XIX^e siècle. Selon le grand Robert de la langue française, la valeur désigne ce qui est vrai, beau, bien selon un jugement personnel, plus ou moins en accord avec la société de l'époque. Par conséquent, il existe dans la notion de « valeur » une dimension subjective, c'est-à-dire la perception personnelle et objective dans la mesure où elle reflète un certain consensus social. La constitutionnalisation des valeurs possède donc une dialectique du pouvoir et du droit, dans la perspective d'un dépassement de leur traditionnelle antinomie.

Comment le pouvoir peut-il être soumis au droit ? La réponse peut se trouver dans l'exploitation dans la notion de « valeur » puisque, en donnant valeur de droit à ces principes éthiques ou de justice, le pouvoir se fixe aussi comme objectif premier la réalisation par les moyens du droit. Autrement dit, l'inscription constitutionnelle d'un système de valeurs ne fait que traduire cette relation dialectique entre l'État de droit et la démocratie.

Concernant l'UE, elle s'est approprié tardivement cette relation transitive entre État de droit et démocratie, sous la forme de l'inscription de valeurs dans les dispositions liminaires du traité sur l'Union européenne, à l'article 2. Outre ces sources textuelles, la Cour de justice de l'UE (CJUE) a consacré, par la technique des principes généraux, les valeurs de l'UE issues des traditions constitutionnelles communes aux États membres, comme l'atteste l'article 6 du TUE. L'Union n'entend pas imposer ses valeurs, elle les reçoit des États membres et les incorpore en tant qu'elles sont communes aux 27. Ce

statut commun requiert que les États membres de l'UE aient préalablement incorporé dans leur ordre juridique cette dimension axiologique de l'État de droit. Il s'agit d'une condition substantielle qui commande l'adhésion à l'UE comme le précise maintenant l'article 49 du TUE.

Ainsi, ce qui n'était jusqu'au Traité d'Amsterdam que de l'ordre du politique, à savoir la conditionnalité politique pratiquée lors du processus d'adhésion à l'UE des États d'Europe centrale, devient désormais une norme contraignante du droit positif. Sous cet aspect, les valeurs de l'État de droit partagées par les États ne sauraient être parasitées par l'obligation impartie à l'UE de respecter l'identité nationale des États selon l'article 4, paragraphe 2, du TUE. La portée de cette disposition est circonscrite dans la mesure où elle est subordonnée au respect par celui-ci des valeurs précisément énoncées à l'article 2 du TUE.

La réception des valeurs reconnues par les États membres de l'UE ne vaut que dans la mesure où elles sont compatibles avec les objectifs européens. À cet égard, la CJUE fait preuve d'une certaine liberté concernant la détermination des valeurs communes de l'UE. Il existe un mouvement d'autonomisation de ses valeurs, qui se traduit notamment par le fait qu'elles deviennent opposables aux États membres et invocables par les particuliers. En effet, la combinaison des articles 2 et 4 du TUE traduit un système de partage des valeurs, qui constitue le socle axiologique de l'UE, gage du principe de la confiance mutuelle.

Le système de promotion et de garantie de l'État de droit dans l'UE repose fondamentalement sur le consensus des États membres sur le contenu, la signification et la portée universelle des valeurs inscrites à l'article 2 du TUE. Ces valeurs sont celles du libéralisme politique et constitutionnel. Dès lors, si nous faisons abstraction d'une approche philosophique, le concept d'État de droit peut être défini comme « un principe universel d'organisation politique qui garantit la démocratie et les droits de l'homme par l'intervention d'un juge ». Cependant, aujourd'hui, l'État de droit apparaît également comme l'aboutissement d'un processus démocratique. Il existe donc un lien étroit entre État de droit et démocratie qui n'existait pas auparavant.

La notion d'État de droit apparaît en Allemagne au XIX^e siècle dans le contexte d'un débat politique sur la limitation de la puissance de l'État. Elle est alors l'élément le plus important du constitutionnalisme libéral, indépendamment de l'exigence démocratique. L'antériorité de l'État de droit par rapport à la démocratie n'est pas seulement chronologique, elle est surtout logique car l'État de droit institutionnalise cette liberté politique, qui elle-même ouvre la voie à la démocratie, et non l'inverse.

Pour conclure, s'il apparaît que l'État de droit était un principe structurant de l'UE, il ne peut pas être considéré indépendamment de la démocratie à laquelle il se trouve indéfectiblement lié désormais. En effet, l'UE ne parvient pas à trancher entre l'approche systémique, qui est prônée par le Parlement européen et dans une moindre mesure par la Commission européenne, et une approche ponctuelle fondée sur le respect de l'acquis communautaire et le recours juridictionnel. Le doute est permis sur la capacité de l'UE à imposer le respect de ses valeurs aux États membres.

Toutefois, l'appréhension des valeurs réside aussi dans un temps culturel, qui est celui des États membres. Si nous considérons les conditions d'adhésion, la manière dont s'est opérée l'adhésion des États d'Europe centrale à l'UE, nous avons pu constater qu'ils se sont vu imposer le respect d'un certain nombre de conditions, précisément celles de l'État de droit et de la démocratie. Cela a provoqué un malaise, en dépit de l'action très importante des cours constitutionnelles, notamment en Pologne et en Hongrie, mais qui n'a pas été vraiment remis en question. Tout s'est passé comme si les États d'Europe centrale étaient contraints à chercher les exigences juridiques du modèle qui leur était proposé du côté de la communauté internationale européenne, plutôt que dans leur propre démocratie nationale.

Finalement, la question de la conciliation des discours sur le constitutionnalisme avec le paradigme classique de la démocratie représentative assise sur l'élection est posée. Si l'UE repose sur des valeurs qui lui sont propres, leur détermination, leur contenu et leur portée devraient faire l'objet d'un accord plus réel de la part des sujets de cet ordre juridique, à savoir les peuples européens. Ce sont eux qui, comme le rappelle le préambule de la Charte européenne des droits fondamentaux, « en établissant entre eux une union sans cesse plus étroite[,] ont décidé de partager un avenir pacifique fondé sur des valeurs communes ».

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Toutes nos sociétés sont fondées sur des valeurs. Ainsi, comment les traduire dans un ensemble cohérent et complémentaire ainsi que dans un cadre respectant l'État de droit, qui ne soit pas confondu avec la notion de démocratie ? Dans quelle mesure ces valeurs sont-elles liées à l'identité européenne ? Qu'est-ce qui les différencie, le cas échéant, des autres valeurs des démocraties occidentales ?

Mme Vladimíra Marcinková (Slovaquie, Conseil national). Il est très difficile d'avoir aujourd'hui une discussion sur les valeurs et les principes de l'UE, alors même que ces derniers sont actuellement mis à l'épreuve en Ukraine. En Slovaquie, nous assistons à de nombreux déplacements de familles, de femmes et d'enfants tandis que nos concitoyens préparent des lits de fortune pour accueillir les Ukrainiens fuyant la guerre. Ainsi, en ce moment, l'une des valeurs fondamentales qui nous rend européen est le soutien apporté au peuple ukrainien. Nos actions vont refléter ces valeurs. Poursuivre notre discussion très concrète sur les valeurs de l'UE, alors que nous avons uniquement en tête la façon dont nous pouvons aider ce peuple auquel nous sommes intrinsèquement connectés, me semble particulièrement difficile.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. L'Europe s'est réveillée hier dans un autre monde et nous ne pouvons pas continuer comme si rien ne s'était produit. Cependant, nous devons également poursuivre nos travaux pour que les termes d'« État de droit » et de « valeurs » ne soient pas des mots creux. En tant que membres de l'UE, nous devons exprimer une solidarité à l'égard de notre voisinage immédiat et trouver une voie pour nous affirmer face à ce qui se passe près de nos frontières.

Mme Dagmāra Beitnere-Le Galla (Lettonie, Parlement). L'UE a été créée dans un but de paix et cette valeur transcende toutes les autres valeurs. J'apporte ainsi un soutien sans faille à l'Ukraine.

Par ailleurs, l'UE est également fondée sur la culture et la raison mais aussi sur des principes qui rappellent ceux de la France : la liberté, la fraternité et l'égalité. Déclarer ces valeurs comme étant universelles est un symbole important. Il y a plusieurs années, j'avais d'ailleurs tenté de convaincre le gouvernement français de ne pas vendre des navires de guerre à la Russie. La France est un symbole qui doit respecter ces valeurs et ces principes. Nous avons besoin de plus de preuves concrètes que l'Europe respecte bien ces valeurs et ces principes pour qu'ils ne soient pas uniquement déclaratoire. Enfin, pour conclure, je souhaiterais souligner l'importance d'offrir un soutien financier à l'Ukraine, notamment en vue de l'achat d'armes. L'Ukraine ne se bat pas uniquement pour elle-même, elle se bat également pour le modèle européen.

M. Dario Stefano (Italie, Sénat). L'époque dans laquelle nous vivons a remis en question à plusieurs reprises les idées et les valeurs qui constituent les fondements de notre Union dont la sortie d'un État membre de l'UE, la montée de nouveaux facteurs de déstabilisation issus de la progression du souverainisme et de nouvelles menaces pour la sécurité, la démocratie et l'État de droit. L'Union a fait preuve d'une extraordinaire résilience face à ces défis qui nous font prendre conscience de la nécessité de défendre et de sauvegarder les éléments qui constituent l'identité de l'Union en tant qu'ordre juridique commun fondé sur les mêmes valeurs et des racines culturelles partagées.

Le respect par les États membres des valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée, notamment l'État de droit, la solidarité, la démocratie et l'égalité, est une condition nécessaire à la jouissance des droits consacrés par les traités. L'Union doit continuer à démontrer sa capacité à défendre ces valeurs. La notion même d'État de droit renvoie à des principes communs et la sécurité juridique est progressivement devenue un outil essentiel pour assurer la construction, l'évolution et la consolidation de la « Communauté de droit ». Disposer d'un mécanisme de dialogue au niveau de l'Union est important, mais si ce dialogue ne débouche pas sur des avancées concrètes, il est alors nécessaire d'agir par d'autres moyens qui œuvrent notamment à la défense de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Par exemple, dans le futur, si nous disposons de véritables ressources européennes, cela exigera que tous les États membres respectent l'État de droit et les valeurs fondamentales de l'Union. Les arrêts de la Cour de justice dans les affaires concernant la Hongrie et la Pologne sont importants car ils ont réaffirmé les valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, constituant ainsi un élément supplémentaire important dans le processus d'intégration.

Ainsi, quelle pourrait être la meilleure façon pour l'Union européenne, ses États membres et ses institutions d'agir afin de faire respecter la sécurité juridique et de parvenir à une véritable cristallisation des principes et des valeurs qui nous unissent ?

M. Anton Hofreiter (Allemagne, Bundestag). Les événements actuels nous montrent l'importance de l'application des principes de l'État de droit au sein de l'Union. Mais en même temps, ils montrent aussi combien il est important d'être clair face aux actions russes contre l'Ukraine.

Je trouve que les mesures prises par l'Union européenne à cet effet, même si je salue le fait qu'elles aient été prises unanimement, ne sont pas assez sévères. Je me demande si nous ne devrions pas également faire pression sur nos gouvernements nationaux pour qu'il y ait un boycott des matières premières fossiles russes, même si je sais qu'il sera

difficile pour de nombreux pays de les remplacer. Nous devrions également exclure la Russie de Swift, afin de faire valoir à l'extérieur justement les principes dont nous discutons ici à l'intérieur, à savoir que l'on doit s'en tenir au droit et aux traités. Je me demande si nous ne devrions pas, en tant que présidents de commission, nous efforcer d'adopter une déclaration commune à l'intention de la Commission sur le fait que nous attendons un troisième train de sanctions encore plus sévères, comprenant ces mesures.

Nous devons également insister davantage pour que ces principes soient mieux appliqués en interne, au plus tard maintenant que nous devons les transporter avec crédibilité vers l'extérieur. Je voudrais ainsi appeler à prendre conscience, en particulier aux États membres qui ont le plus de mal à respecter cela, que le non-respect des principes de ces traités que nous avons tous élaborés et adoptés ensemble est un renforcement de nos adversaires en politique étrangère. Le plus dangereux de ces adversaires est Poutine, dont nous voyons les actes terribles en ce moment. Je leur demande de partager ce constat avec leurs gouvernements nationaux et nous devrions tous demander à nos gouvernements nationaux d'exiger des sanctions communes encore plus sévères contre la Russie, dont celles que j'ai décrites.

M. Andrej Černigoj (Slovénie, Assemblée nationale). Concernant l'Ukraine, les menaces et les sanctions financières à l'encontre de la Russie ne sont pas suffisantes. Notre réponse doit être rapide et sans ambiguïté.

S'agissant de notre débat d'aujourd'hui, il est important de souligner que nous parlons de valeurs et d'État de droit dans des États souverains. L'UE est unie dans sa diversité et nous devons le respecter. Elle a été créée par les pères fondateurs dans le but que les pays s'encouragent et s'entraident, et non pas pour qu'ils s'accusent mutuellement.

En outre, nous ne devons pas oublier les institutions à Strasbourg : dans l'hypothèse où le Conseil de l'Europe constate une violation, alors le Parlement européen doit y répondre. Cependant, le Parlement européen ne peut pas être le juge et le bourreau. Les valeurs de l'UE sont très importantes, de la même qu'est importante la conception de la vie humaine. Ainsi, j'estime que tous les individus sont importants mais que des petits groupes de personnes tentent de nous imposer leurs croyances dont, par exemple, l'intégration du genre neutre. Ces croyances vont nous conduire au désastre et ne reflètent pas notre Europe.

Mme Eva Biaudet (Finlande, Parlement). Je ne suis pas d'accord avec le précédent intervenant. Je pense que nous avons besoin de valeurs protégeant les droits et libertés des femmes. J'estime que nous devons avoir un débat autour de ces questions, mais peut-être à un autre moment.

Aujourd'hui, nous sommes tous sous le choc de ce qui se passe en Ukraine et il est effectivement difficile de concentrer sur autre chose. Cependant, les valeurs de l'UE et l'État de droit sont plus que jamais pertinents. En effet, la concentration des pouvoirs peut conduire à menacer les droits de l'Homme, la démocratie ou encore la liberté. Il est extrêmement important que l'UE et ses États membres soient unis sur les mesures et sanctions prises contre la Russie, mais également dans le cas de contre-mesures russes. Nous devons également être en mesure de pouvoir discuter de l'effectivité de ces mesures. Nous devons faire face aux défis relatifs à la liberté, à la démocratie et au

respect des États souverains, ainsi qu'au droit du peuple ukrainien de décider de son futur.

Nous devons également continuer à respecter nos valeurs et nos mécanismes de contrôle. L'une des valeurs qui représente un défi immédiat concerne la décision de partager la responsabilité d'accueillir les réfugiés. Elle sera probablement en pratique l'une des plus difficiles à mettre en œuvre.

Les défis relevant des droits de l'Homme et du respect de nos valeurs sont fondamentaux. Personne au monde ne les respectera si nous ne le faisons pas nous-mêmes.

Mme Roelien Kamminga (Pays-Bas, Chambre basse). Actuellement, la situation montre la nécessité d'avoir une UE toujours plus unie et en mesure de donner des signaux forts.

De plus, il est essentiel d'avoir une discussion concernant l'interprétation de l'article 2 du TUE. Cet article est essentiel pour l'État de droit, en ce qu'il représente l'un des fondements de notre démocratie et de notre façon de coopérer. De plus, nous disposons également de nouveaux mécanismes relatifs à l'État de droit ainsi que d'une boîte à outils plus complète. Nous devons reconnaître nos différences, qui font la beauté de l'UE, mais l'article 2 TUE doit être là pour nous servir de point de départ, afin de trouver un terrain d'entente commun et nous permettre de disposer d'instruments plus efficaces.

Mme Olga Kefalogianni (Grèce, Parlement). Malheureusement, notre session du jour a lieu dans des conditions très particulières. L'agression russe va à l'encontre du droit international et menace la stabilité globale. Cette guerre, qui met en danger des millions de vies, est une attaque frontale à la démocratie.

Nous avons la chance d'être accompagnés pour cette deuxième session de deux académiciens spécialistes des questions relatives à l'État de droit. Ils nous éclairent sur la définition de l'État de droit, au sens du droit de l'UE.

En Europe, nous avons des traditions culturelles et juridiques relativement différentes de la notion d'« État de droit ». Mais nous sommes tous liés par des principes communs qui peuvent nous servir de base pour établir une définition européenne de la notion. L'article 2 du TUE dispose que l'UE est fondée sur les valeurs de démocratie, d'égalité, de dignité humaine et de liberté. Aussi, l'article 6 TUE confère aux traités européens la même valeur que la Charte européenne des droits fondamentaux. Cette Charte a traversé plusieurs générations et elle inclut des droits relevant de nombreuses catégories.

État de droit et démocratie sont deux concepts étroitement liés. Comme l'a précisé récemment la Commission européenne, la démocratie et le respect des droits fondamentaux ne peuvent exister sans le respect de l'État de droit, à savoir le respect de la séparation des pouvoirs. Il est impératif de lutter pour préserver ces droits. Pour ce faire, il va falloir effectuer une synthèse des différentes cultures juridiques et traditions de chacun des États membres de l'UE. En ce sens, je salue la proposition de discussion relative aux droits des femmes et donne mon accord afin qu'il soit inscrit à l'agenda.

Mme Katarina Amitzboll (Danemark, Parlement). J'aimerais rendre hommage aux ukrainiens dans cette guerre dont ils sont les victimes. Cette agression va provoquer une nouvelle vague massive de migrants en Europe. Leur prise en charge va nécessiter la mobilisation de tous les États membres, et pas simplement des pays frontaliers.

Je salue également la proposition de formation d'un groupe de travail sur les droits des femmes. Pour ce faire, nous devons clairement énoncer les contours d'un tel groupe, à savoir définir les objectifs à atteindre, les moyens à mobiliser et voir ce qui est à disposition dans notre boîte à outils.

Plus globalement, nous devons protéger et promouvoir nos valeurs au risque de les voir disparaître progressivement. Nous devons échanger sur nos idéaux avec l'extérieur, afin de pérenniser le projet européen, actuellement mis à mal avec cette guerre à nos portes.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Merci à tous d'avoir exprimé votre solidarité avec l'Ukraine. Cette guerre est en effet une attaque à l'encontre de nos principes. Nous devons impérativement accélérer nos travaux sur la définition de nos valeurs communes.

M. Franz Mayer. Je vais réagir aux contributions dans l'ordre où elles ont été présentées. Je voudrais tout d'abord aborder quelques points soulevés par M. Pierré-Caps.

La Constitution espagnole de 1978 contient effectivement une liste de principes, dont l'État de droit. Je voudrais mentionner que cela est en partie une reprise, provenant de la Loi fondamentale allemande de 1949, dont l'article 20 fait de l'État de droit une pierre angulaire de l'ordre constitutionnel allemand. Depuis lors, il existe en effet en Allemagne une longue tradition de débat sur ce thème, y compris dans la jurisprudence, comme l'a justement évoqué M. Pierré-Caps. La Cour constitutionnelle fédérale a très tôt parlé de la Loi fondamentale comme d'un « ordre objectif de valeurs », un concept très marquant pour le discours constitutionnel allemand. Cela ne signifie pas pour autant que ce concept n'a pas été critiqué. Dès les années 1950, une critique évoquant une « tyrannie des valeurs » a été formulée en ce sens par Carl Schmitt. Il s'agit là d'une personnalité difficile et cela est connu, mais il a, bien que n'étant plus professeur après 1945, continué à exercer une influence importante. Ce que je retiens de sa critique, c'est que dès que l'on parle de valeurs, la question se pose nécessairement : de qui sont ces valeurs et qui définit ce que sont ces valeurs ?

Je voudrais maintenant parler de la question du rapport entre les valeurs et l'identité nationale telle qu'elle est mentionnée dans l'article 4 TUE, puisque le sujet a été abordé à plusieurs reprises. L'article 2 TUE parle des valeurs qui sont communes à tous. En même temps, l'article 4 prévoit explicitement que l'UE respecte les identités nationales des États membres, ce qui inclut les identités constitutionnelles nationales. Je pense que la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne montre qu'il existe une relation entre ces deux articles et je ne pense pas qu'il s'agisse d'une juxtaposition. C'est également évident dans les décisions de ces dernières semaines, par exemple celle sur la conditionnalité.

L'article 2 est ainsi le grand cadre de ce que les États membres peuvent faire valoir comme identités constitutionnelles nationales en vertu de l'article 4. En d'autres termes, avec l'article 4 et la référence à leur identité constitutionnelle nationale, ils ont la possibilité de mettre une sorte de limite au droit européen, mais cette identité constitutionnelle nationale doit néanmoins respecter le cadre des valeurs de l'article 2. Il n'est pas possible de simplement dire que chez nous, l'identité nationale et donc constitutionnelle ne permet pas la séparation des pouvoirs, et d'aller à l'encontre des valeurs communes avec cet argument. Dans de tels cas, ce sont les valeurs de l'article 2 qui priment.

Un autre point qui a été abordé est la relation entre les principes de l'État de droit et de la démocratie. En raison de la longue tradition de ces deux principes et de leur mention dans l'article 20 de la Loi fondamentale, ce débat existe depuis longtemps en Allemagne. Il existe des recoupements entre les deux. Dans l'État de droit, selon la conception allemande, certaines exigences démocratiques doivent être remplies, par exemple les règles sur ce qui doit être décidé par le parlement, la « *Parlamentsreserve* ». Celle-ci fait partie à la fois du principe de l'État de droit et du principe démocratique.

La question est maintenant de savoir comment on pourrait transposer une telle chose au niveau européen. Il y a le Parlement européen, mais la démocratie européenne est plus complexe : les parlements nationaux ont également un rôle à jouer. Au niveau de la démocratie européenne, il est en conséquence difficile de transposer simplement la conception existante évoquée. Il pourrait donc être utile de distinguer plus clairement les deux principes à ce niveau et de faire la différence entre ce qui relève de l'État de droit et ce qui relève de la démocratie sur ce niveau.

Je voudrais maintenant dire quelques mots sur le thème de la relation entre les principes de l'État de droit et les valeurs sociales, comme l'a évoqué Mme la Présidente. Je voudrais à nouveau souligner que l'on peut tout à fait distinguer l'État de droit de la démocratie. Quant à la question de savoir quelle est, là-dedans, l'identité européenne spécifique et la spécificité de la conception européenne de l'État de droit, je voudrais revenir sur le motif du « droit avant le pouvoir ». Cette idée, qui est née des terribles expériences européennes des guerres mondiales, ne se retrouve pas forcément dans d'autres régions constitutionnelles du monde, du moins pas avec cette cohérence. Cette idée, « le droit avant le pouvoir », pourrait à mon avis être notre marque de fabrique européenne. De là, je voudrais aussi passer au lien entre l'État de droit et la situation actuelle en Ukraine.

La notion d'« État de droit » est intimement liée aux principes du droit international public. Ces règles, que nous devons tous respecter, permettent un encadrement harmonieux de nos relations. Ainsi, établir des règles en matière d'État de droit implique nécessairement des sanctions. Or, dans le contexte d'une communauté de différents droits nationaux, cela s'avère plus complexe. Ce domaine ne relève pas pour l'instant des compétences de l'UE, mais des États membres. C'est une limite importante à mes yeux.

Actuellement, certains États membres sont en conflit avec l'UE sur la définition de l'État de droit et sur la manière dont sont traitées nos différences en interne. En effet, les conflits au sein de l'UE renforcent les pays tiers. Mais la problématique de l'État de droit a évidemment des aspects externes.

Ainsi, l'État de droit implique le respect du droit international public. Pour les autres pays, l'UE a un rôle de modèle à jouer. Elle est censée agir en cohérence avec ses propos, c'est-à-dire ne pas dire quelque chose et agir différemment. Or, il est évident que la vision du monde de Vladimir Poutine est à l'opposé de l'État de droit selon l'UE. Le président russe, à travers ses paroles et ses actes, agit selon la loi de la jungle.

À l'inverse, l'approche européenne ne répond pas à cette force brute. En l'espèce, la réflexion est binaire : il est impossible de trouver un compromis entre la façon dont se déroulaient les relations internationales dans les années 90, correspondant à la loi de la jungle, et l'État de droit tel qu'il est aujourd'hui défini. Il faut faire un choix.

Une partie de l'attrait de l'approche actuelle sur l'État de droit réside dans une perspective formelle de sa définition. Il ne s'agit pas de traiter les questions de fond en détails. Il y a bien sûr des limites à cette approche, notamment en ce qui concerne les droits fondamentaux. Partie de l'État de droit, les droits fondamentaux touchent, à un moment donné, à des sujets extrêmement sensibles, sur lesquels les États membres ont des visions différentes, par exemple sur l'avortement. Ainsi, en matière de droits fondamentaux, il est très difficile d'atteindre un consensus.

S'agissant de l'article 2 TUE, il est la base juridique du « contrat » entre le pays qui intègre l'UE et l'UE elle-même. Aucun pays n'est obligé d'entrer dans l'UE, qui est une communauté reposant sur le libre arbitre. Si un État membre ne souhaite plus respecter l'article 2 TUE, il est libre de quitter l'UE, en activant l'article 50 TUE de la même façon que le Royaume-Uni. Dès lors, en rejoignant l'UE, un pays s'engage « contractuellement » à respecter l'article 2 TUE.

Par ailleurs, il est possible de conceptualiser des questions sur l'État de droit en lien avec la démocratie. Par exemple, les cours constitutionnelles sont totalement antidémocratiques. Tous les États membres de l'UE n'en ont pas et, conceptuellement, pour certains, l'idée qu'une cour constitutionnelle puisse aller contre la volonté de la majorité démocratique est inenvisageable. Ce n'est pas le cas en Allemagne, ou dans la plupart des États membres ayant connu des dictatures. Pour eux, une cour constitutionnelle forte fait ainsi partie de la définition de l'État de droit, sans toutefois dire qu'il faut nécessairement une cour constitutionnelle pour être un État démocratique.

M. Stéphane Pierré-Caps. La notion de « valeur », de la même façon que celle d'« État de droit », ne sont pas des abstractions. En effet, ce qui se passe actuellement en Ukraine est un véritable combat pour défendre nos valeurs. Vladimir Poutine ne peut accepter que, aux portes de la Russie, il existe des velléités d'institutionnalisation d'un pouvoir démocratique.

Les menaces en termes de valeurs sont également présentes au sein même de l'UE. Par exemple, en France, la campagne présidentielle met en lumière un certain nombre de candidats qui prônent, dans leurs programmes électoraux, des violations de la Constitution et du droit de l'UE. Or, les médias en parlent très peu et les peuples eux-mêmes ne réagissent pas. C'est véritablement une source d'inquiétudes, en ce qui se passe aux frontières de l'UE peut s'étendre en son sein.

Néanmoins, l'UE possède déjà les instruments nécessaires, en termes de protection des droits fondamentaux, de la démocratie et de l'État de droit. En ce sens, la CJUE a jugé que l'article 19§1, TUE est une concrétisation de l'article 2 TUE, en ce qui concerne la portée de l'État de droit (grande chambre, Association syndicat des juges portugais c. Tribunal de Contas, 27 février 2018). Ainsi, à travers sa jurisprudence, la CJUE s'efforce de concrétiser les valeurs de l'article 2 TUE dans les différents domaines couverts par l'activité de l'UE.

C'est également une façon pour la CJUE de rendre hommage au rôle majeur joué par certaines cours constitutionnelles dans le processus de transition démocratique de leurs pays. Dépourvues de légitimité démocratique, les cours constitutionnelles ne sont pas des pouvoirs d'action, mais de contrôle. À ce titre, la CJUE, cour constitutionnelle au sens large du terme, fait son travail.

S'agissant des arguments en faveur d'une utilisation du mécanisme de l'article 7 TUE, c'est-à-dire sanctionner les États membres qui s'éloignent des valeurs de l'UE, il faut rappeler la difficulté à trouver un consensus. En outre, en termes d'État de droit et de valeurs, l'essentiel reste la préservation de la relation entre les États membres et l'UE, autrement dit la congruence constitutionnelle entre l'UE et ses États membres. En ce sens, il est important d'éduquer les jeunes générations à ce que représente la construction européenne pour l'Europe, à savoir la paix et la prospérité. L'UE doit se mettre à la portée de ses États membres, de la même façon que les États membres doivent faciliter le travail de l'UE.

Cela permet de déboucher sur des perspectives bien plus vastes et prospectives, l'UE devant prendre la direction d'un renforcement de l'intégration et de la démocratie. Il faut davantage associer les peuples à la construction européenne, afin de leur faire comprendre que leur avenir n'est pas dans un repli sur soi. Ainsi, ce n'est pas en actionnant des mécanismes juridiques, aussi perfectionnés soient-ils, que la congruence entre les États membres et l'UE sera préservée mais en développant des moyens pour impliquer davantage les citoyens à la construction européenne. Or, ce travail d'éducation semble important, en ce qu'il y a manifestement, au sein des populations, une méfiance, voire un rejet, de l'UE alimentée par les populismes.

De plus, il appartient aux responsables européens de prendre conscience que l'UE doit assumer elle-même sa défense, en se donnant les moyens d'une défense efficace et dissuasive. Une conception plus offensive de la démocratie permettrait non seulement à l'UE de se défendre contre des menaces bien réelles, et non plus seulement potentielles, mais également de défendre ses valeurs. En effet, la démocratie n'est pas uniquement la mise en lumière d'un certain nombre de valeurs et de principes. C'est aussi la capacité à se défendre contre ses ennemis.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Le rôle de ce groupe de travail est justement de répondre aux questions sur comment associer davantage les peuples européens et comment susciter ce sentiment d'appartenance.



À la lumière de nos discussions, je peux résumer en affirmant que l'UE est, malgré ses lacunes, une communauté de droit. C'est, avec ce qui se passe en Ukraine actuellement, un combat pour nos valeurs que nous menons, et cela de manière très ferme. Il s'agit désormais d'interroger nos démocraties sur leur capacité à se défendre contre des menaces multiples, aussi bien internes qu'externes.

Réunion du mardi 8 mars 2022

Audition de M. Francesco BESTAGNO, Professeur de droit de l'Union européenne, à l'Université catholique de Milan,
et de M. Pierre BRECHON, Professeur émérite de science politique à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

Mme la Présidente Sabine Thillaye. La COSAC qui s'est tenue la semaine dernière a été une belle réussite, puisqu'elle a conduit à adopter à l'unanimité des délégations de l'Union une déclaration de soutien au peuple ukrainien. Elle a également été soutenue par plusieurs États observateurs. La promotion de la paix et de la diplomatie comme voie de résolution des conflits, dans un ordre international fondé sur le droit : voilà assurément des valeurs fondatrices de l'Union européenne, et qui sont reconnues spontanément par tous.

La question que nous aborderons plus spécifiquement aujourd'hui est la définition matérielle des valeurs de l'Union. Quel contenu pouvons-nous donner à cette notion ? Quelles conséquences cette définition emporte-t-elle sur le sentiment d'adhésion des citoyens européens, et que faut-il en conclure ?

En ce 8 mars, journée internationale des droits des femmes, il me semble que les valeurs liées à l'égalité réelle entre les femmes et les hommes méritent d'être réaffirmées. C'est d'autant plus nécessaire en temps de conflits, quand les menaces de régression concernant les droits et les violences spécifiques sont particulièrement d'actualité.

Pour poursuivre notre réflexion, nous avons invité deux experts. Il s'agit du professeur Francesco Bestagno, qui n'interviendra pas ici en tant que membre de la représentation permanente italienne auprès des institutions, mais plutôt au titre de sa grande expertise en droit de l'Union européenne, matière qu'il enseigne à l'Université catholique de Milan. Nous accueillons également M. Pierre Bréchon, professeur émérite de science politique à Sciences-Po Grenoble, qui a beaucoup étudié et écrit sur la question des valeurs des Européens.

M. Francesco Bestagno, Professeur de droit de l'Union européenne, à l'Université catholique de Milan. Je voudrais aborder la diversité des actions que l'Union européenne met en place pour renforcer la protection de l'État de droit. La Commission européenne multiplie les actions de ce type. Ainsi, après l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 16 février sur la conditionnalité liée à l'État de droit, la Commission a adopté le 2 mars les lignes directrices pour l'application de ce règlement.

La Commission a réfléchi à plusieurs outils, dans le cadre de la « boîte à outils de l'État de droit ». Malgré l'existence de ces outils, la question est de savoir comment les rendre efficaces à l'égard des États membres qui ont un comportement portant atteinte au principe de l'État de droit.

D'abord, il faut différencier l'État de droit de l'Union de droit, expression créée par la CJUE. Il est certain que cette Union de droit fonctionne de manière similaire à un État-nation lorsqu'il s'agit de faire respecter l'État de droit par la puissance publique. Dans l'UE, le respect de l'État de droit par les institutions est assuré par la CJUE qui a le pouvoir de contrôler judiciairement leurs actes. Le véritable problème de l'État de droit dans l'UE se pose lorsque cette organisation supranationale exige le respect de l'État de droit de la part des États membres, qui sont des États souverains avec leur propre ordre constitutionnel.

Cependant, les traités prévoient des instruments pour faire respecter l'État de droit par les États membres. La Commission peut, d'une part, engager une procédure d'infraction contre un État membre devant la CJUE et, d'autre part, activer la procédure de l'article 7 du traité sur l'Union européenne. Ce dernier instrument a été activé deux fois à l'encontre de la Pologne et de la Hongrie. Les procédures sont toujours en cours à ce jour. Par ailleurs, le Conseil au sein du groupe des affaires générales entretient un dialogue avec toutes les parties concernées.

La « Boîte à outils » vient compléter ces instruments. Elle a été construite à partir de 2012 avec la multiplication des outils supplémentaires. Les trois derniers outils sont les plus importants : le dialogue structuré sur l'État de droit au sein du Conseil, les cycles d'examen de l'État de droit avec le rapport annuel de l'État de droit et le règlement concernant le mécanisme de conditionnalité de l'État de droit.

La Commission, lors des rapports annuels, explique sa conception de l'État de droit à travers quatre piliers qui sont : l'indépendance du pouvoir judiciaire, la lutte contre la corruption, la liberté d'information et des médias ainsi que le système de *checks and balances*.

Le mécanisme de conditionnalité de l'État de droit a déjà provoqué un conflit entre les institutions. Le Parlement européen a introduit un recours en carence contre la Commission européenne *via* l'article 265 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne car la Commission n'avait pas activé le règlement pourtant applicable depuis le 1^{er} janvier 2021. La publication des lignes directrices concernant l'application de ce règlement ouvre la voie à une éventuelle décision de non-financement d'un État membre en cas de violation des principes de l'État de droit.

Dans le contexte international actuel, face aux graves violations du droit international, l'Union européenne a agi conformément au droit car les sanctions européennes peuvent être contestées devant la Cour de justice.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Vous avez devancé nos travaux en évoquant la boîte à outils de l'Union européenne. Nous allons à présent nous pencher sur la question de la définition matérielle des valeurs liées à l'Union européenne.

M. Pierre Bréchon, Professeur émérite de science politique à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble. Je vais m'efforcer dans un premier temps de vous donner une définition de la notion de valeur européenne. Ensuite, je vais établir une liste de ces valeurs. Ces deux préalables me permettront de répondre à la question suivante : sommes-nous attachés aux valeurs énoncées dans les traités européens, ou à des valeurs circonscrites dans une zone géographique particulière ?

Tout d'abord, la notion de valeur est fondamentalement différente de celle d'opinion. Nos valeurs sont ancrées dans notre « logiciel interne » et nous définissent dans toutes nos actions et croyances. Contrairement à une opinion, une valeur est moins malléable dans le temps.

Les valeurs défendues et promues par l'Union sont listées dans le traité sur l'Union européenne et plus précisément dans l'article 2. Ces valeurs sont l'héritage d'une très longue histoire dans laquelle se sont formés progressivement des principes universels. En tant qu'Européens, nous avons embrassé ces valeurs jusqu'à en faire l'essence même de notre identité. Ce sont notamment les valeurs de démocratie, tous les droits sociaux fondamentaux, les droits de la défense, à l'égalité et autres.

Nous constatons dans l'étude que je vous ai partagée que les Européens s'identifient toujours plus à leur identité nationale et locale plutôt qu'à ces « valeurs européennes ». Ils sont plus attachés à leur État-nation qu'à la notion de « citoyen du monde ». Comme indiqué dans les récents Eurobaromètres, les personnes qui se considèrent comme étant des citoyens européens représentent une minorité. Par ailleurs, l'attachement à l'identité européenne ne dépend pas de l'ancienneté de l'entrée d'un pays dans l'Union européenne, mais bien d'autres facteurs socioculturels.

Concernant la définition d'un « Européen », l'Eurobaromètre que je vous partage montre que les attributs permettant de s'identifier à une culture européenne sont plus ou moins représentés, ou importants, selon les zones géographiques. Par exemple, l'appartenance religieuse est un élément plus significatif pour les Européens de l'Est que les Européens de l'Ouest.

En outre, la confiance globale en l'Union européenne a beaucoup évolué entre 1990 et 2007. Elle a connu une baisse importante à la fin des années 1990, sans toutefois parvenir à une méfiance globale. En cause, nos modes de vie qui sont toujours plus affectés par la politique de Bruxelles et la fin du consensus permissif d'alors.

Pour conclure, je dirais que l'Union européenne dispose d'une palette très riche de valeurs sur lesquelles elle peut s'appuyer pour définir sa propre identité. Ce sont au sein des États membres que ces valeurs sont mises en avant. Cependant, les enquêtes montrent que de nos jours, les chefs d'État ont des difficultés à préserver certaines de ces valeurs et à les promouvoir auprès de leurs citoyens. Là encore, les différences géographiques sont marquées. La question de l'immigration n'est pas perçue de la même manière dans tous les pays. Il en est de même pour l'égalité hommes-femmes. La construction du sentiment européen, celui de faire peuple ensemble ne pourrait s'établir que sur le long terme, grâce à un travail institutionnel approfondi.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Effectivement, la construction du sentiment d'appartenance européen doit se faire en complément de l'identité nationale.

Mme Eva Biaudet (Finlande, Parlement). Il est intéressant de considérer l'avis des femmes sur la question des valeurs européennes. Les femmes souhaitent que les institutions européennes travaillent davantage sur la question de l'égalité hommes-femmes et des droits des femmes en général.

Le protocole d'Istanbul est un outil privilégié afin de combattre les fléaux que subissent aujourd'hui les femmes, comme les violences conjugales. Cet instrument est un test pour définir jusqu'où nous sommes prêts à aller pour défendre les droits des femmes.

Nous sommes au début d'une nouvelle étape où nous devons concrétiser ces efforts en donnant une définition claire aux valeurs européennes, actuellement mises à mal par la guerre en Ukraine. Nous devons répondre aux demandes de nos citoyens et appliquer pleinement le protocole d'Istanbul. Nous pourrions en tirer des leçons importantes sur nous-mêmes.

Mme Marina Berlinghieri (Italie, Chambre des députés). J'aimerais vous interroger tout d'abord sur le mécanisme lié à l'État de droit. Quelles en sont les premières conclusions après un peu plus d'un an de fonctionnement ? Aussi, au vu de ces conclusions, comment le rendre plus efficace ? Enfin, comment pourrait-on étendre ce mécanisme aux autres institutions de l'UE ?

M. Anton Hofreiter (Allemagne, Bundestag). Les chiffres mentionnés précédemment sont récents et ils sont amenés à évoluer rapidement avec la crise en Ukraine. Nous devons réaffirmer que la cohésion est essentielle et que les démocraties doivent se soutenir mutuellement contre les attaques. Un aspect positif lié à cette crise est le renforcement de la coopération et de la cohésion en Europe. Les différents pays européens ne pourront résister à ce type de crise que si la cohésion fonctionne à toutes les échelles, y compris à celle des citoyens.

M. Pierre Bréchon. Concernant l'égalité entre les hommes et les femmes, un flash Eurobaromètre intéressant a été publié il y a une semaine en vue de la journée internationale des droits des femmes. De plus, les données de l'enquête sur les valeurs des Européens montrent que la demande d'égalité entre les hommes et les femmes est très forte dans les pays nordiques, elle est forte dans l'Ouest de l'Europe mais elle est plus faible au Sud et encore plus faible à l'Est. Ainsi, ces données montrent que les traditions historiques continuent d'avoir des effets aujourd'hui. Les valeurs sont ancrées très profondément et n'évoluent pas de façons rapides et immédiates.

Pour ce qui est de la seconde intervention, un système de valeurs peut subir des modifications conjoncturelles comme en témoigne la guerre en Ukraine. Cette guerre amène des réactions solidaires à l'égard des réfugiés mais également concernant la défense de l'État de droit et de la démocratie. Cependant, il ne faut pas surestimer ces évolutions conjoncturelles qui, une fois les crises passées, perdent souvent de leur importance. La solidarité augmente en période de crise mais elle n'est pas nécessairement pérenne comme nous l'avons constaté lors de la pandémie de covid-19.

M. Francesco Bestagno. Concernant la première intervention relative à la Convention d'Istanbul, il faut souligner qu'un effort est réalisé au niveau des institutions pour parvenir à la ratification de la convention. La Cour de justice de l'Union européenne a qualifié la convention d'accord mixte, nécessitant donc une ratification de la part de l'UE et de tous les États membres. Si cette ratification est impossible à obtenir, l'accord entrera en vigueur sous la forme d'un accord international mixte incomplet. Cependant, il aurait dans cette hypothèse toujours une valeur juridique et il serait important pour la protection des droits des femmes.



Concernant la seconde intervention, l'un des outils peut être le rapport de 2022 sur l'État de droit qui va être publié prochainement et qui contient de nombreuses recommandations. Les parlements nationaux pourraient ainsi demander un échange avec la Commission pour discuter du suivi de la mise en œuvre des recommandations dans tous les pays de l'Union européenne. La Commission est ouverte au dialogue et elle pourrait émettre des orientations pour permettre d'atteindre au mieux les objectifs déterminés dans ces recommandations. Concernant les mécanismes internes à l'UE, le règlement sur la conditionnalité liée à l'État de droit va prochainement s'appliquer. À ce stade, un échange avec le Parlement européen serait bénéfique. Les dialogues entre la Commission européenne, les institutions européennes et les parlements nationaux sont essentiels et doivent se poursuivre.

Enfin, concernant l'intervention de M. Bréchon relative à la solidarité et aux réponses communes issues de la situation exceptionnelle en Ukraine, j'estime que ces réponses constituent un signal positif. Cependant, il faut aussi prendre en considération la nécessité de maintenir les mécanismes en place et de poursuivre la publication régulière de communications et de recommandations de la part des institutions. Ce n'est que sur le long terme que nous parviendrons à créer une conscience commune qui nous permettra de faire face aux situations exceptionnelles dans le futur mais également de faire face aux situations quotidiennes.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Nos discussions sont conditionnées par la guerre en Ukraine menée par la Russie qui se traduit également d'une certaine façon par des attaques contre nos espaces de liberté, et de notre espace de droit. Cependant, nous sommes parvenus à mettre en commun, même de façon imparfaite, un espace qui est régi par le droit et qui se base sur des valeurs communes.

Notre prochaine réunion sera l'occasion d'avoir une discussion libre, pour établir ce que nous avons retenu de ces tables rondes et sur la façon dont ces réflexions peuvent alimenter notre réflexion sur la définition de « valeur » et d'« État de droit ».

Réunion du mardi 22 mars 2022

Échange de vues entre les membres du groupe de travail

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Notre réunion d'aujourd'hui est consacrée à un échange de vues sur les enseignements à tirer des premières auditions et les activités à venir du groupe de travail. Une note vous a été adressée qui fait apparaître les idées fortes découlant de nos trois premières réunions.

Trois concepts-clés ont été au cœur de nos échanges et nos auditions ont tenté de mieux les cerner : les valeurs européennes, l'État de droit et la démocratie. Concernant les valeurs européennes, il s'agit, comme le professeur Mayer l'a fait remarquer, d'un concept philosophique. Pour autant, en consacrant ce concept de valeurs dans le corps des traités et en s'efforçant d'en lister les composantes, le traité de Lisbonne lui a donné une portée de droit.

L'article 2 du traité sur l'Union européenne précise que les valeurs européennes sont « communes aux États membres ». Dans un récent arrêt du 16 février 2022 à propos du règlement instituant un mécanisme de conditionnalité, la Cour de justice a rappelé que les valeurs citées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne définissent l'identité de l'Union en tant qu'ordre juridique commun aux États membres, que leur respect constitue une condition pour la jouissance des droits découlant des traités et que l'Union doit être en mesure de les défendre dans les limites de ses attributions.

Certes, l'article 4 paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne fait obligation à l'Union de respecter l'identité constitutionnelle nationale des États. Mais cette obligation de respect des identités nationales ne saurait remettre en cause, selon les professeurs que nous avons entendus, l'obligation qui s'impose aux États de respecter les valeurs européennes. Comme ils l'ont rappelé, le respect des valeurs européennes était une des conditions requises des États candidats pour leur adhésion à l'Union.

Comme l'indique le professeur Mayer, le concept d'État de droit n'est pas une notion facile. Il fait partie des valeurs sur lesquelles repose l'Union. Toutefois, les traités ne donnent aucune définition de ce concept. Comme l'ont rappelé les intervenants, la Cour de justice a consacré l'État de droit comme faisant partie des principes généraux du droit qui s'impose aux États et aux institutions européennes. Le règlement de décembre 2020 sur la conditionnalité des fonds européens donne une liste complète des critères à prendre en compte pour définir l'État de droit : le principe de légalité ; le principe de sécurité juridique ; l'interdiction d'arbitraire du pouvoir exécutif ; la protection juridictionnelle effective, y compris l'accès à la justice, assurée par des juridictions indépendantes et impartiales ; le principe de séparation des pouvoirs ; le principe de non-discrimination ; le principe d'égalité devant la loi.

Comme l'a fait remarquer le professeur Meyer, les conceptions de l'État de droit peuvent toutefois varier d'un État membre à l'autre. Ainsi, la notion de séparation des pouvoirs ne s'entend pas de la même façon selon la nature du régime politique national.

La notion d'État de droit apparaît également très liée à celle de démocratie. Selon le professeur Pierré-Caps, l'État de droit est même « l'aboutissement du processus démocratique » : il institutionnalise les libertés politiques qui ont elles-mêmes ouvert la voie à la démocratie. La notion d'État de droit apparaît donc comme consubstantielle à celle de démocratie tout en reposant sur des critères distincts.

Dans ce contexte, un certain nombre de questions se posent. Dans quelle mesure le respect des identités constitutionnelles nationales peut-il autoriser des États membres à s'éloigner de certaines valeurs européennes, comme celle de l'égalité hommes-femmes, ou à en retenir une interprétation différente de l'interprétation commune retenue par les autres États membres ? Certains estiment qu'il est difficile de se référer à la notion d'État de droit en raison des incertitudes existantes autour de sa définition. Cette analyse est-elle partagée par les membres du groupe de travail ? La liberté des médias et la lutte contre la corruption ne figurent pas dans la liste des critères constitutifs de l'État de droit fixée par le règlement de décembre 2020, alors même que ces sujets sont pris en compte par la Commission européenne dans ses rapports annuels. Faut-il inclure la liberté des médias et la lutte contre la corruption dans la définition de l'État de droit ? Enfin, la démocratie peut-elle exister sans État de droit ?

M. Gaëtan Van Goidsenhoven (Belgique, Sénat). Les différentes auditions ont été très enrichissantes et ont permis de tirer deux enseignements. Dans un premier temps, il apparaît que l'Union européenne, aussi bien dans sa conception que dans son existence, s'affirme comme le véhicule de nos valeurs. Cependant, ces valeurs peuvent mettre en exergue des oppositions au sein de l'Union. Ainsi, de par son architecture institutionnelle et son articulation légale, l'Union européenne doit être à la fois gardienne de ces valeurs à l'entrée et arbitre en son sein. Bien que nous nous interroguions sur la capacité de nos institutions à faire respecter ces valeurs au sein de notre Union, l'arrêt du 16 février 2022 de la Cour de justice de l'Union européenne sur la conditionnalité des fonds de l'Union européenne a été un signal fort envoyé à nos partenaires dans le contexte de la guerre en Ukraine. À cet égard, ces deux événements d'actualité semblent conforter le fait que l'Union puisse être capable de faire respecter ses principes fondateurs.

Par ailleurs, les entretiens se sont principalement attardés sur la relation entre les valeurs européennes et les États membres. Cependant, il serait nécessaire de dresser un état des lieux approfondi relatif à la prégnance de ces valeurs pour nos concitoyens. Les différents experts ont souligné le transfert de certains principes nationaux vers le socle commun de l'Union européenne qui pourrait, à terme, conduire à une superposition entre principes nationaux et principes européens. Il serait donc pertinent d'étudier la question de l'attachement de nos concitoyens aux valeurs européennes.

Enfin, la façon dont l'Union européenne implémente ces valeurs doit retenir notre attention. La question qui se pose concerne le respect de nos principes communs qui passe aujourd'hui par une implémentation très verticale. Or, nos sociétés actuelles sont en demande constante de transversalité et de participation.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. La question de l'attachement individuel aux valeurs est très importante. Cependant, comment la mesurer ? Nous devons chercher s'il existe des études réalisées à ce sujet.

Mme Marina Berlinghieri (Italie, Chambre des députés). La réflexion portant sur la façon de rendre plus étroite la relation entre les valeurs de l'Union européenne et nos choix politiques est particulièrement urgente. Le rôle des parlements est central, notamment concernant le dialogue avec nos gouvernements. Comme la Commission européenne l'a souligné, il est nécessaire d'approfondir ce dialogue en tenant compte des recommandations faites par la Commission pour permettre l'amélioration du mécanisme de protection de l'État de droit.

Un second point important est le sentiment d'appartenance à l'identité européenne. Cette identité est liée aux valeurs fondatrices du traité sur l'Union européenne mais aussi à la transparence et à la responsabilité politique qui doivent lier les institutions européennes aux citoyens et à l'opinion publique. Il est nécessaire de renforcer tous les moyens de communication pour mieux informer nos citoyens concernant les activités des organes de l'Union européenne. Ainsi, le Parlement européen, lors de séances plénières, doit informer et partager les valeurs européennes. Nous possédons également d'autres instruments utiles, comme par exemple la Conférence sur l'avenir de l'Europe, pour permettre de rendre plus concrètes les valeurs qui sont à l'origine de la construction européenne.

Enfin, dans le contexte dramatique de la guerre en Ukraine, nous ne devons pas oublier les valeurs qui constituent la base de notre modèle économique et social. Ce modèle est unique au monde et nous avons la responsabilité de le sauvegarder et notamment les valeurs prévues par la Cour de justice de l'Union européenne comme le droit à la santé, la notion de travail équitable ou encore l'assistance sociale.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Il est effectivement très important de mettre l'accent sur la transparence particulièrement au niveau du Conseil. Nous devons également assurer le lien, dans les circonscriptions, entre nos citoyens et les institutions européennes pour permettre la diffusion des valeurs européennes.

M. Anton Hofreiter (Allemagne, Bundestag). L'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne relatif au mécanisme de conditionnalité de l'État de droit souligne les problèmes rencontrés par une partie de nos États membres. La démocratie et l'État de droit sont particulièrement menacés en Hongrie et en Pologne. La corruption est également très présente : les jugements rendus par le Tribunal constitutionnel de la Pologne montrent que les tribunaux polonais ne sont plus indépendants.

Ainsi, que va-t-il se passer à l'issue de notre débat ? Que pouvons-nous faire pour sauvegarder ces valeurs ? Que peut faire la Commission européenne ?

Nos discussions constituent un bon début, mais il est nécessaire de trouver une réponse pour traiter ce problème, car ils touchent de nombreux parlements nationaux.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. L'une des raisons d'être de ce groupe de travail est d'instaurer un dialogue à l'échelle des parlements nationaux et de pouvoir s'entendre sur une définition de « valeurs européennes », « d'État de droit » et de « démocratie ». Ainsi, la démocratie peut-elle réellement exister sans État de droit ? La liberté des médias et la lutte contre la corruption doivent-elles figurer dans la liste des critères constitutifs de l'État de droit ?

M. Gaëtan Van Goidsenhoven (Belgique, Sénat). Ces questions sont fondamentales. Une démocratie ne pourrait pas durablement exister sans État de droit.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Un des arguments pour défendre l'existence de la démocratie sans l'État de droit est de dire que les représentants ont été élus librement, ce qui leur donne une certaine légitimité. Cependant, cet argument peut être dangereux.

Mme Marina Berlinghieri (Italie, Chambre des députés). Une démocratie sans État de droit ne peut pas exister car cette situation est contradictoire. Un citoyen doit exprimer un choix libre et éclairé, notamment concernant un système de valeurs ou un système politique. Cependant, ce citoyen doit avoir accès de façon transparente à ces informations pour comprendre l'articulation dans la société entre les institutions nationales et les institutions européennes. Si le citoyen n'a pas accès à ces informations, alors il n'a pas la possibilité de déterminer quelles valeurs il souhaite défendre et comment ces valeurs peuvent se traduire par des choix politiques concrets. Ainsi, au moment des élections, il ne pourra pas exercer de façon démocratique son droit de vote.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Pour permettre que les citoyens soient bien informés, il est nécessaire d'avoir des médias libres et indépendants. Selon vous, la liberté des médias devrait-elle être inscrite dans la liste des critères constitutifs de l'État de droit ?

Mme Marina Berlinghieri (Italie, Chambre des députés). La liberté des médias est fondamentale. Au sein du Conseil de l'Europe, ce sujet est très débattu. Nous devons protéger le travail des journalistes, et notamment en leur fournissant des moyens économiques pour continuer à exercer leur profession. Il est fondamental de mettre au centre de l'État de droit la liberté des médias et la formation des journalistes, notamment l'aspect déontologique. Les réseaux sociaux et l'élargissement des moyens de communication sont aujourd'hui également des instruments essentiels pour sauvegarder la démocratie.

M. Davor Ivo Stier (Croatie, Parlement). Une démocratie ne peut pas exister sans État de droit et sans un respect intégral du droit. Une idée émerge en Europe centrale, selon laquelle les démocraties chrétiennes pourraient s'opposer aux démocraties libérales. Cette idée est fautive et repose sur une doctrine qui tente d'articuler les enseignements de l'Église avec la démocratie libérale. De plus, lorsqu'on parle de démocratie et d'État de droit, nous devons souligner qu'il s'agit d'une conception occidentale de ces notions qui renvoient à nos démocraties libérales. Cependant, d'autres types de régimes se définissent comme étant des démocraties et sont en réalité des régimes autocratiques ou totalitaires.

Ainsi, lorsque nous parlons de système démocratique, un équilibre des pouvoirs est nécessaire. Cet équilibre passe par l'indépendance du pouvoir judiciaire, la liberté de la presse, la liberté de conscience et de religion. L'État de droit est lié de manière intrinsèque à cette idée de démocratie libérale. Nous devons nous concentrer sur cette question spécifique plutôt que de traiter des valeurs européennes de manière trop générale.



Mme la Présidente Sabine Thillaye. Les notions d'État de droit et de démocratie sont donc intimement liées. Un État de droit ne peut exister sans démocratie, bien que certains affirment qu'une démocratie peut exister sans État de droit.

M. Anton Hofreiter (Allemagne, Bundestag). La liberté des médias doit être l'un des critères de définition de l'État de droit. Un autre critère doit également être l'indépendance de la justice. Je souhaiterais vous soumettre l'idée d'approuver un texte dans lequel nous pourrions présenter nos positions communes.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Je soutiens cette idée et je soumettrai un questionnaire pour permettre de déterminer les points sur lesquels sommes tombés d'accord.

Réunion du mardi 12 avril 2022

Audition de Mme Céline SPECTOR, Professeure des Universités en philosophie politique à la Sorbonne, et M. Tymoteusz ZYCH, Directeur du *think tank* polonais Logos Europa

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Notre réunion s'inscrit dans une actualité immédiate puisque ce mardi 12 avril se tient la réunion des ministres des Affaires européennes à Luxembourg. Les ministres y échangeront sur les rapports annuels de la Commission européenne sur l'État de droit de plusieurs pays dont le Luxembourg, Malte, l'Autriche, les Pays-Bas et la Hongrie. Le moment venu, je recueillerais vos points de vue sur le déclenchement du mécanisme de suspension des fonds européens le 5 avril dernier par la Commission européenne à l'encontre de la Hongrie.

Notre réunion d'aujourd'hui est consacrée à une table ronde réunit deux experts, Mme Céline Spector et M. Tymoteusz Zych, qui nous aideront à mieux comprendre les notions de valeurs, de démocratie et d'État de droit. Nous achevons ainsi aujourd'hui la première phase de nos travaux relative à la compréhension de ces concepts. Nous entamerons la seconde phase consacrée à la mise en œuvre des règles relatives à l'État de droit, le 26 avril prochain avec l'audition de Didier Reynders, Commissaire européen à la Justice.

Mme Kriszta Kovács, qui a été conseillère principale de la Cour constitutionnelle hongroise et coprésidente du Conseil mixte sur la justice constitutionnelle au sein de la Commission de Venise est malheureusement souffrante et ne pourra pas se joindre à nos échanges.

Je céderai d'abord la parole à Mme Céline Spector, professeure des Universités en philosophie politique à la Sorbonne. Vous venez de publier un remarquable ouvrage « *No Demos? Souveraineté et démocratie à l'épreuve de l'Europe* » dont je recommande à tous la lecture. Vous plaidez pour l'avènement de ce que vous nommez comme « une république fédérative européenne », une notion discutée au sein de l'Union européenne. L'émergence d'une Europe capable d'affirmer sa puissance politique et militaire, de défendre ses valeurs universelles, vous paraît nécessaire. Toutefois, le cadre traditionnel d'expression de la souveraineté vous semble caduc. L'intégration européenne a fait surgir, selon vous, une nouvelle forme politique cumulant des prérogatives jadis imparties aux souverainetés étatiques comme le droit de battre monnaie ou de contrôler ses frontières. Dans le même temps, vous soulignez les risques de cette situation, en particulier l'érosion des souverainetés nationales sans la constitution d'une souveraineté pleine et entière à l'échelle de l'Union.

J'espère ne pas avoir trahi votre pensée.

Mme Céline Spector, Professeure des Universités en philosophie politique à la Sorbonne. Les valeurs de l'Union ne sont pas des valeurs négociables. Elles se sont progressivement constitutionnalisées et forment le socle vital de notre association. Elles sont les prémices du processus d'adhésion. Comme le précise l'arrêt *República*,

l'identité nationale ne saurait justifier le non-respect des valeurs de l'Union. Pourtant, nous sommes confrontés à un double risque : la contestation de l'État de droit dans certains pays de l'Est et l'inefficacité des valeurs universelles comme catalyseurs d'un sentiment d'appartenance.

Avant tout, il est nécessaire de revenir sur le sens du « patriotisme constitutionnel », notion défendue par Jürgen Habermas dans les années 1990. Pour Habermas, lorsque nous écartons la tradition et la religion comme source de légitimation, l'identité collective ne peut être que politique, c'est-à-dire axée sur la défense des droits et des libertés fondamentales. Habermas ajoute une forte dimension universaliste à la conception originelle du patriotisme constitutionnel. Pour lui, l'essentiel est désormais la loyauté à l'égard des droits et des procédures. Il faut donc renoncer à fonder l'identité européenne sur une communauté culturelle et privilégier les principes universels ou les valeurs comme celles énoncées à l'article 2 du Traité de l'Union européenne. Ces valeurs sont, par exemple, la dignité, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit mais aussi le respect des droits de l'homme permettant la coexistence pacifique des cultures nationales et régionales. Ainsi, seul ce patriotisme est en mesure de stabiliser la vie politique ; en se fondant sur une confrontation civilisée entre les traditions politiques et les sensibilités politiques aussi différentes soient-elles.

Le patriotisme constitutionnel est pourtant souvent apparu comme une contradiction. Pouvons-nous concilier la dimension particulariste du patriotisme et l'universalisme porté par l'attachement à des principes constitutionnels ? L'universel suffit-il à créer un nous, un moi commun, une sensibilité commune ? Selon certains, le patriotisme constitutionnel serait dénué de dimension affective, incapable de susciter un véritable sentiment d'appartenance à une communauté et inapte à satisfaire le désir d'identité collective.

Pour comprendre la résistance des nations et du nationalisme, y compris au sein de l'Union européenne, il faut repartir du sens même du nationalisme. Comme le suggère le sociologue Norbert Elias, la « nation » est dotée d'une aura émotionnelle, elle apparaît comme sacrée et digne d'admiration. Elias insiste sur le nous, l'image du nous et l'idéal du nous, créé par l'*ethos* nationaliste. Ainsi, « je suis français » revient à dire « je crois dans des valeurs et des idéaux spécifiques ».

Faut-il alors croire que l'Europe, parce qu'elle ne constitue pas une grande nation, ne pourrait pas forger de sentiment d'appartenance sur la base de valeurs universelles non spécifiques et non exclusives ? Je ne le pense pas. D'une part, dans le cadre d'une nation, le sentiment de loyauté se forge sur le temps long en distinguant les différences régionales. Ce processus a été long et douloureux au niveau des États nations. Nous pourrions le concevoir à partir des interdépendances accrues en Europe, sur la base de la liberté de circulation et de la non-discrimination à l'échelon supérieur. En admettant une vision à la fois processuelle et partiellement constructiviste des processus de nationalisation, rien n'interdit que l'intégration européenne finisse par créer un nous, un moi commun, et donc un sentiment d'appartenance et d'identité collective. Il est possible d'associer des valeurs universelles, défendues par l'Union et un sentiment d'appartenance qui est toujours particulier, individué, lié à une forme de fierté comblant l'idéal du nous.

Plusieurs éléments contribuent à ce sentiment d'appartenance au sein de l'Union européenne : d'une part, la menace de conflit armé qui catalyse le sentiment d'appartenance, ce que nous percevons particulièrement aujourd'hui avec la guerre en Ukraine, en raison de la solidarité par la peur. D'autre part des crises majeures écologiques, économiques ou sanitaires peuvent fédérer des peuples si et seulement si, les institutions qui les protègent à l'échelon européen réagissent de manière adéquate et répondent à leurs aspirations. Je défends donc une perspective institutionnaliste. La question des institutions est décisive. Ces dernières doivent être délibératives et représentatives et permettre de la protection et de la redistribution adéquate dans le cadre des crises majeures que nous vivons.

Ma conclusion, diffère légèrement de celle de la politiste Justine Lacroix. Nous priver des ressources de l'Histoire et de la culture pour ancrer la loyauté démocratique et le sentiment d'appartenance reste dangereux. Les principes universels doivent être ancrés dans une culture particulière qui les décline au travers de rituels, de symboles et de récits. Ceux-ci accompagnent l'action collective dans la défense des principes de justice et de liberté. Ils permettent ainsi au patriotisme constitutionnel de s'incarner de manière particulière au sein d'une communauté affective. Il s'agit donc de créer en Europe une passion de la raison, pour reprendre l'expression de Julien Benda, qui soit susceptible de faire advenir de nouvelles icônes pour contrer les mythes exclusifs et les idoles nationalistes.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Avant de donner la parole au prochain intervenant, je voudrais partager avec vous le point de vue de Madame Kriszta Kovács, dont elle m'a fait part par courriel. Mme Kovacs estime que l'article 4 paragraphe 2 du Traité sur l'Union européenne consacre l'identité nationale des États. Pour autant, les États n'ont pas un chèque en blanc pour construire des identités nationales sans tenir compte du droit de l'Union européenne.

La jurisprudence de la Cour de Justice ménage une place pour les considérations culturelles (protection de la langue nationale, etc.). Néanmoins, elle exige que la composante identitaire nationale soit inscrite dans le droit interne dès la fondation de l'État indépendant et démocratique. La marge d'appréciation des États porte seulement sur les questions ne relevant pas des valeurs de l'Union citées à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne.

Madame Kovacs nous a transmis un de ses articles sur le sujet qui vous sera envoyé prochainement.

Je cède à présent la parole à Monsieur Tymoteusz Zych.

Vous êtes membre du groupe "Droits fondamentaux et État de droit" du Comité économique et social européen. Vous intervenez régulièrement pour le compte d'organismes comme la Commission de Venise ou le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE. Vous êtes également directeur d'un *think tank*, Logos Europa, créé récemment mais déjà influent en Pologne.

Trahirais-je votre pensée en soulignant que vous défendez les réformes de la justice engagées par le gouvernement polonais ? Quoi qu'il en soit, votre approche sur les notions de valeurs et d'État de droit nous intéressent. Partagez-vous l'analyse de Madame Kovacs ? Selon vous, le respect des identités constitutionnelles nationales autorise-t-il les États membres à s'éloigner de certaines valeurs européennes ou à en retenir une interprétation différente ?

M. Tymoteusz Zych, Directeur du *think tank* polonais Logos Europa. Le concept d'État de droit est la structure intellectuelle la plus fondamentale de la culture juridique européenne. Ce concept est bien plus ancien que le concept moderne d'État. Il réunit tous les principaux courants de la pensée juridique européenne classique et moderne.

Aristote rappelle cette idée dans *La Politique* en affirmant que le gouvernement de la loi est plus juste que celui de n'importe lequel des citoyens. L'objectif fondamental de l'État de droit a été défini par Cicéron dans *Pro Cluentio*, où il estime que pour être libres, nous devons tous être les serviteurs des lois. Wawrzyniec Goślicki, penseur polonais du XVI^e siècle, a bien synthétisé ces deux positions dans *De Optimo Senatore*. Il y affirme que les rois gouvernent selon la loi et par la loi et que le but principal de leur règne est de faire respecter les libertés.

L'idée moderne de l'État de droit a été développée en opposition au pouvoir absolu d'une seule personne, au despotisme et à la tyrannie, apparus avec les monarchies absolues. Dès l'origine, deux formules se distinguent. La première est la notion de « règle de droit » issue de la *Common law*, ancrée dans la tradition, la coutume et fondée sur le précédent juridique. Elle a été décrite pour la première fois de manière exhaustive par Samuel Rutherford qui a prouvé que les gouvernants sont soumis à la loi. La seconde est le concept continental de *Rechtstaat* qui prend compte des mêmes éléments mais met l'accent sur le droit positif et le pouvoir créatif de l'État.

Aujourd'hui encore, le despotisme, l'autoritarisme et la dictature s'opposent à l'État de droit. Mépriser l'État de droit revient à mépriser les dispositions contraignantes du droit, y compris des garanties fondamentales des droits de l'homme. Nous le constatons avec l'invasion russe en Ukraine, qui se traduit non seulement par la violation de l'interdiction de faire la guerre, mais aussi par des atrocités commises contre des civils.

Outre la suprématie des normes juridiques contraignantes sur les dirigeants, les autres aspects constitutifs de l'idée de l'État de droit sont : le respect des droits et libertés fondamentaux des individus et des groupes ; l'indépendance judiciaire et l'indépendance des juges, ce qui implique des garanties concernant le mandat des juges ; l'exécution dans les faits des décisions de justice rendues par les tribunaux et les organes administratifs. De même, l'État de droit est étroitement lié aux principes de sécurité juridique et de stabilité du droit, ainsi qu'à la confiance des citoyens envers l'État et le droit qu'il crée.

Le contrôle constitutionnel apolitique est également important. Cependant, les normes fondamentales de l'État de droit peuvent être mises en œuvre de diverses manières. Nous devons garder à l'esprit que la devise de l'Union européenne est "Unis dans la diversité". La divergence des solutions juridiques en vigueur sur notre continent ne peut être traitée uniquement que comme un problème.

Les différences entre les structures juridiques de base des États de droit sont profondes. Le système des sources du droit peut avoir des caractéristiques diverses : dans les pays de la *Common law*, la coutume et le précédent jouissent d'une autorité formelle, tandis qu'en droit continental, ces deux sources n'ont pas de caractère contraignant. La majorité des États respectueux de la loi ont une constitution écrite. Toutefois, il ne s'agit pas d'une règle absolue. La Constitution n'a jamais été formellement adoptée au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande : les systèmes juridiques sont fondés à la fois sur la coutume constitutionnelle et sur des actes de législation générale détenant une autorité spéciale.

Dans certains pays, le système de contrôle de constitutionnalité découle de l'idée du tribunal constitutionnel de Kelsen et revêt un caractère abstrait. Dans d'autres pays, il est dispersé et fondé sur la jurisprudence, comme notamment aux États-Unis ou au Royaume-Uni. La Constitution néerlandaise va plus loin en interdisant explicitement le contrôle judiciaire des normes statutaires ; le Conseil d'État n'a formellement qu'un rôle consultatif, mais jouit d'une autorité importante. La structure du pouvoir judiciaire comprend souvent un système distinct de tribunaux administratifs, mais dans de nombreux pays, il appartient aux tribunaux généraux de contrôler les actes et décisions administratifs.

L'idée d'État de droit est aussi liée au concept de division tripartite des pouvoirs, qui est toutefois loin d'être une norme universelle. La Suisse et le Royaume-Uni n'ont jamais reconnu de division claire entre le pouvoir judiciaire, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Les modèles de nomination des juges peuvent différer considérablement sur le plan technique, allant des systèmes qui laissent la décision aux comités nommés démocratiquement comme en Allemagne, à ceux qui reposent sur des comités composés principalement de membres actuels du pouvoir judiciaire. Néanmoins, dans la grande majorité des pays européens, leur élection par une simple majorité parlementaire est considérée comme inacceptable.

Ainsi, les systèmes juridiques des pays de droit européen sont très divers. Il est extrêmement difficile d'évaluer la qualité des solutions en question. Néanmoins, une chose est certaine : le principe de l'État de droit est plus fort si ces principes sont ancrés dans la conscience des citoyens et ne sont pas mis en opposition avec la tradition et la culture de l'État.

En même temps, il convient d'identifier les idées fausses et les croyances naïves, qui ont fait beaucoup de dégâts dans le passé. Les États de droit européens modernes sont des pays démocratiques où aucun jugement de la majorité démocratique ne peut révoquer les normes juridiques les plus fondamentales. Une telle position peut entraîner des conséquences tragiques. À un certain moment, l'illusion normativiste était répandue, ne mettant l'accent que sur l'aspect formel de l'État de droit et la cohérence interne des solutions adoptées dans un pays donné. La réalité des dictatures a

douloureusement vérifié la dangerosité de cette croyance.

Nous ne pouvons évaluer l'État de droit sans nous référer aux circonstances matérielles, en particulier à l'analyse de l'application du droit. Nous devons faire la distinction entre les caractéristiques essentielles de l'État de droit et les solutions divergentes qui sont légitimement en vigueur sur notre continent. Si la réaction des instances internationales doit être approfondie et prudente, elle doit aussi être ferme si nécessaire.

L'État de droit doit s'appliquer non seulement à ceux qui sont politiquement faibles, mais en premier lieu à ceux qui sont puissants. La réalité de ces derniers mois nous montre les conséquences tragiques de ce qui peut arriver si la protection de l'État de droit n'est pas assurée.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Madame Spector, vous nous dites qu'il faudrait créer la passion de la raison. Pourriez-vous nous en dire davantage ? Comment, dans la pratique, créer cette passion de la raison ?

Mme Céline Spector. Les modalités pratiques sont toujours délicates. J'ai construit ma réflexion à partir des résistances créées par l'Europe et l'Union européenne. J'ai tenté de reconstituer l'argumentaire souverainiste dans toutes ces facettes, en tenant compte de l'importance des nations et de la diversité culturelle.

L'Union européenne doit pouvoir répondre à ces arguments et susciter une adhésion affective. Ce sentiment est très variable selon les pays, mais il est particulièrement faible en France. Nous pourrions le renforcer à travers une amélioration de l'enseignement d'éducation civique européenne. L'éducation civique en France, de par ses modalités d'enseignement, est insuffisante. Il y a une méconnaissance profonde des institutions européennes.

De ce fait, on remarque un manque de gratitude à l'égard de ces institutions. De nombreux philosophes, en lien avec des psychologues sociaux, ont relevé que ce sentiment de gratitude était pourtant fondamental pour créer une loyauté comparable ou supérieure à celle qu'on éprouve au sein des États nations. Créer cette loyauté suppose de montrer aux individus qu'ils ne seront pas lésés par l'application du droit européen et qu'ils peuvent même en tirer des bénéfices. Il ne s'agit pas de basculer dans la propagande ou dans la manipulation rhétorique mais de faire mieux connaître les mécanismes des institutions et leur contribution aux processus d'eupéanisation.

L'ouverture des marchés en Europe a créé à la fois des gagnants et des perdants. Il faut éviter que les perdants de l'eupéanisation entretiennent un ressentiment, une colère ou même de la haine à l'égard des institutions européennes. Ainsi, la passion de la raison passe par une éducation civique renforcée mais aussi plus largement par la connaissance des actions effectives de l'Union européenne. Certaines améliorations ont été rendues possibles par les institutions européennes, notamment l'intégration des dix pays de l'Europe centrale et orientale, de Chypre et de Malte en 2004.

Le volet culturel est important. Une *Bildung* européenne est nécessaire. Elle pourrait passer par l'architecture, le design ou encore des fondations qui subventionnent des manifestations artistiques et culturelles à l'échelle de l'Union pour permettre de renforcer le sentiment d'appartenance.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Les formations théoriques ne suscitent généralement pas de passion. La passion de la raison me paraît difficilement réalisable si les personnes n'y adhèrent pas. Cependant, il est nécessaire de continuer à transmettre ce sentiment d'appartenance.

M. Tymoteusz Zych. Concernant la construction de l'identité européenne, une chose est importante : l'identité des citoyens de l'Union européenne. Il existe de nombreuses expériences communes à l'échelle européenne, notamment au travers des crises. Si nous avons cet héritage commun, il n'est pas aisé de trouver des exemples de politiques communes au niveau européen avant 1950.

Aujourd'hui, après plus de 70 ans d'intégration européenne, cet héritage est important. Nous devons faire face à une agression militaire sans précédent contre un pays européen, associé à l'Union européenne. Ces événements seront fondamentaux vitaux pour la construction future de notre identité tant dans sa définition que dans le sentiment d'appartenance à une communauté.

Les actions politiques communes et les sanctions prises pour faire face à l'agression militaire qui menacent l'État de droit et les valeurs européennes sont essentielles.

Mme Marina Berlinghieri (Italie, Chambre des députés). S'agissant de la construction de l'identité européenne et celle de la passion de la raison, je pense que pour construire un consensus et créer des idéaux, nous devons faire les bons choix politiques. Nous devons montrer que l'Europe et ses valeurs répondent aux besoins des citoyens. Pensez-vous qu'en agissant ainsi nous faciliterions le développement de l'identité européenne ? Serait-il utile de transformer les processus de décision à l'échelle européenne ? Nous pourrions par exemple favoriser les élections directes des dirigeants pour créer une plus grande cohésion et renforcer l'identité européenne commune.

Mme Céline Spector. En politique, l'optimisme ne suffit pas toujours. Selon John Rawls, philosophe politique du XX^e siècle, le principe du « *fair play* » est limité. Faire de bons choix politiques permettant d'améliorer la vie des citoyens ne se traduit pas nécessairement par de la gratitude et de la loyauté.

La manipulation, les mensonges et la mauvaise foi existent comme l'a illustré la campagne en faveur du *Leave* qui a précédé le référendum sur le *Brexit*. Les passions peuvent être manipulées et favoriser le ressentiment et la colère des perdants de l'europanisation. Les arguments rationnels ne suffisent pas toujours à pénétrer le débat public.

Face à cette insuffisance, plusieurs pistes permettent d'accroître la légitimité démocratique européenne. La première est d'accroître les pouvoirs du Parlement européen, par exemple en lui donnant le premier et le dernier mot concernant le processus législatif. Il serait notamment nécessaire de lui donner un droit d'initiative législative. Nous n'aurons pas un vrai parlement si celui-ci ne dispose pas d'un pouvoir d'amendement. Par ailleurs, je suis également en faveur des listes transnationales.

Ces transformations pourraient renforcer la légitimité démocratique européenne et la cohésion. Il est également nécessaire d'augmenter le budget du Parlement européen pour que les enjeux de redistribution passent au premier plan, en particulier ce qui concerne le périmètre de l'État providence. Tant que le Parlement n'envisagera pas ces questions et que la politique du consensus primera alors nous ne pourrons pas susciter une passion de la raison.

D'autres pistes peuvent être envisagées et notamment celle de la culture. Dans le cadre du patriotisme constitutionnel, l'adhésion aux valeurs universelles et aux principes du droit a été trop dissociée du rapport à la culture et à l'histoire et notamment de l'histoire fratricide des peuples européens. Il s'agit d'un travail du négatif permettant de mettre en lumière les effets de l'Union. La mémoire de la guerre doit rester fondamentalement ancrée dans la culture européenne.

M. Tymoteusz Zych. Nous devons également faire face à un processus qui n'a pas encore été évoqué : la quasi-privatisation du pouvoir politique par certaines entreprises multinationales et notamment les entreprises du numérique. Ainsi, il est essentiel de pouvoir réguler la façon dont l'accès à l'information se fait, notamment dans le cadre des réseaux sociaux. Les réseaux sociaux ont une importance fondamentale et transforment la façon dont les individus vont percevoir la réalité. Il est bien évidemment impossible pour un pays seul d'essayer de réguler l'espace numérique. Ainsi, il faut prendre des décisions à l'échelle européenne concernant nos droits numériques. Il est particulièrement important d'avoir conscience des effets de l'accès à l'information sur notre identité. Le *Digital Services Act* et le *Digital Markets Act* sont des premières étapes importantes mais il est nécessaire de contrôler l'application de ces législations pour nous opposer à la privatisation progressive du pouvoir politique.

Mme Dagmara Beitnere-Le Galla (Lettonie, Parlement). En Europe, les États membres sont organisés de manière très différente. Certains États ont des régimes parlementaires, d'autres présidentielles etc. Quelles sont les conséquences de cette organisation sur les procédures d'élection des juges ? Par ailleurs, les médias ont le pouvoir d'influencer la vie politique des États membres. Pouvons-nous trouver des solutions à l'échelle européenne, alors même que politiquement nous sommes très différents ?

M. Tymoteusz Zych. Selon moi, nous devons distinguer deux formes très différentes de médias : les médias classiques basés dans un État membre et qui font l'objet de dispositions légales en place et les médias « non-conventionnels » qui ne respectent pas certaines réglementations européennes et nationales et qui utilisent la désinformation comme un outil politique. Ces dernières entités ont le pouvoir de limiter ou d'influencer la liberté d'expression et menacent d'une certaine manière la démocratie.

En ce qui concerne votre première question, légalement il existe deux systèmes d'élection des juges. Le premier concerne l'élection des juges *via* des entités politiques : le parlement, l'exécutif avec l'approbation du parlement ou à travers une commission spécialement conçue pour cette tâche. Le second mode concerne l'élection des juges par d'autres juges. Dans la plupart des pays européens, ces deux types de procédures sont combinés et ce qui est essentiel est le niveau de politisation de ces élections. Dans la plupart des pays européens, une majorité qualifiée, c'est-à-dire, un consensus politique est nécessaire pour élire les juges. Il serait problématique si les juges étaient élus sans ce consensus politique.

Mme Céline Spector. D'un point de vue théorique, il faut différencier l'attribution du pouvoir judiciaire, la question de l'élection ou de la nomination et la question de la séparation des pouvoirs. Dans *L'esprit des lois*, Montesquieu insiste sur le fait qu'une seule règle est universelle : le non-cumul du pouvoir exécutif, législatif et judiciaire. Cette règle se traduit par une indépendance stricte du pouvoir judiciaire par rapport aux autres pouvoirs pour permettre de garantir la liberté politique. La diversité des systèmes n'est pas un argument solide car cette diversité ne change en rien la règle de l'indépendance judiciaire. La théorie de l'État de droit suppose l'indépendance judiciaire et donc pas de chambres disciplinaires et pas de nomination des juges par les pouvoirs politiques.

M. Tymoteusz Zych. Je suis d'accord sur les principes mais je voudrais ajouter une observation marginale. Montesquieu avait raison de décrire les menaces sur l'État de droit découlant d'une accumulation des pouvoirs. Cependant, il n'avait pas décrit le système politique anglais car les pouvoirs judiciaire et législatif étaient détenus par la Chambre des Lords.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. M. Zych vous avez évoqué la devise de l'Union européenne : « Unie dans la diversité ». Quel regard portez-vous sur les débats qui concernent le respect de l'État de droit ? Pensez-vous que l'unité prend le pas sur la diversité ?

M. Tymoteusz Zych. La diversité et l'État de droit sont des notions liées. Cependant une autre notion est tout aussi importante, il s'agit de la subsidiarité. Par conséquent, l'État de droit et la subsidiarité devraient être traitées comme des notions liées entre elles. Nous avons déjà évoqué antérieurement l'État de droit et la nécessité de l'indépendance des juges mais l'État de droit implique également la garantie des droits de l'Homme qui sont universels et qui découlent de la notion de dignité humaine. Il y a vingt ans nous avons adopté la Charte européenne des droits fondamentaux qui montre que certains droits basiques doivent être respectés car ils ont un caractère universel. Cependant, quand il s'agit de leur application concrète, il existe une certaine marge de manœuvre en fonction de la diversité des États membres.

Mme Céline Spector. Concernant la question de l'unité dans la diversité, il faut distinguer ce qu'il relève de la diversité culturelle et linguistique et ce qu'il relève de l'article 2 du Traité sur l'Union européenne et des valeurs européennes. Les valeurs européennes font partie des conditions d'adhésion. Les pays européens ne peuvent pas souscrire aux critères de Copenhague et puis, une fois l'adhésion à l'UE finalisée, se prévaloir de la diversité culturelle pour ne pas les appliquer.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Quel jugement portez-vous sur les procédures européennes visant à ancrer les valeurs communes ?

Mme Céline Spector. J'insiste sur la nécessité de renforcer l'enseignement autour de l'Europe. En France, l'ignorance des institutions européennes est générale, en dehors des personnes travaillant dans le domaine des affaires européennes. Il faut également renforcer le travail de sensibilisation que font certaines associations ainsi que celui des universités. C'est à travers de ces échanges que se fera l'ancrage des valeurs européennes dans le quotidien des gens.

Mme Marina Berlinghieri (Italie, Chambre des députés). Quels peuvent être les concepts de biens publics européens ?

Mme Céline Spector. Les biens publics peuvent être la défense, la paix, une économie stable mais je souhaite insister plus sur tout ce qui relève de la transition écologique et environnementale. Si nous voulons rendre l'Europe plus proche des citoyens, il faut compter sur ces passions répandues parmi les jeunes. Il faut faire de la transition écologique l'un des principaux biens publics européens parce qu'il faut le porter à l'échelle européenne avec le Pacte vert. En sollicitant des collectifs citoyens au sein de la société civile nous renforçons l'espace public européen avec des manifestations pan-européennes.

M. Tymoteusz Zych. Je pense que la protection des droits de l'Homme peut unifier les Européens. Les violations des droits de l'Homme perpétrées par la Russie en Ukraine sont une des nombreuses raisons pour réagir. La protection des réfugiés ainsi que les solutions apportées aux crises humanitaires sont des facteurs importants pour la création de la future identité européenne.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Est-ce que vous faites une distinction entre la protection des droits fondamentaux et l'État de droit ?

M. Tymoteusz Zych. La Charte européenne des droits fondamentaux définit très bien les droits des citoyens européens. Ces droits sont clairement exposés et ancrés dans les valeurs européennes. Cependant, l'État de droit définit également les standards de bases dans plusieurs documents européens mais les solutions techniques concrètes ne sont pas aussi clairement arrêtées. À titre d'exemple, le contrôle de constitutionnalité peut être opéré de manière différente par les États membres mais l'objectif principal est de garantir le contrôle de constitutionnalité. Il existe donc un standard européen à respecter mais qui n'arrête pas complètement les provisions légales à mettre en place.

En conclusion, l'État de droit est lié plus étroitement au principe de subsidiarité qu'aux droits fondamentaux.

Mme Céline Spector. Je distingue très clairement la question de l'État de droit et celle de la subsidiarité. Le principe de subsidiarité signifie essentiellement que la vie politique doit prendre place au plus près des citoyens. En ce sens, les compétences de l'Union doivent être réservées aux sujets où il existe une véritable valeur ajoutée.

L'État de droit concerne la soumission des gouvernants au droit, la séparation des pouvoirs, la question du pluralisme des médias. Puis, il existe bien évidemment des nombreuses particularisations de ces standards mais ils font partie de l'État de droit.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. La question de la liberté des médias n'est pas incluse dans les principes évoqués par la Commission de Venise. Nous devons réfléchir à la question de l'inclusion de la liberté des médias dans les critères concernant l'État de droit tout en respectant les identités constitutionnelles nationales.

Mme Céline Spector. Sur la liberté de la presse, Benjamin Constant, en France, considère que la liberté de la presse est une condition nécessaire pour une Constitution libre et pour un État de droit. La question de la liberté de la presse et le pluralisme des médias font pleinement partie de la définition de l'État de droit.

M. Tymoteusz Zych. La question de la primauté du droit européen est indubitable car elle est inscrite dans les Traités européens. La protection de la liberté de la presse est une compétence de l'Union énoncée également dans la Charte européenne des droits fondamentaux.

Mme Marina Berlinghieri (Italie, Chambre des députés). Cet aspect de la liberté de la presse est très important et nous l'avons évoqué lors des nombreuses réunions au sein de ce groupe de travail. Il faut continuer à travailler pour mieux comprendre quels sont les rapports entre la liberté de presse et l'État de droit au sein de l'Union européenne.

M. Tymoteusz Zych. Traiter les menaces liées liberté de presse au niveau européen peut s'avérer être un sujet très vaste. L'approbation du *Digital Services Act* et du *Digital Markets Act* est déjà un pas en avant car nous réussissons à réguler ces marchés par rapport aux droits fondamentaux. Nous avons également réussi à renforcer la législation par rapport aux géants du numérique. Je ne peux pas prévoir si la portée juridique de ces deux actes législatifs sera suffisante mais il s'agit d'un des domaines dans lequel l'échelon européen est plus pertinent que l'échelon national.

Mme Céline Spector. Si nous voulons poursuivre notre discussion initiale, je pense qu'il faut rendre compatible le pluralisme des médias et une liberté de la presse aussi étendue que possible avec la lutte contre la désinformation et la manipulation. L'équilibre à atteindre est délicat.

Réunion du mardi 26 avril 2022

Audition de M. Didier REYNDERS, Commissaire européen à la Justice

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Je tiens d'abord à vous remercier, M. Reynders, d'avoir bien voulu accepter cette audition devant le groupe de travail institué par la COSAC sur le thème des valeurs européennes au cœur du sentiment d'appartenance. Notre groupe comprend plus de quarante parlementaires des 27 États membres et du Parlement européen. Depuis le début de nos travaux en février dernier, nous avons réalisé plusieurs auditions de professeurs de philosophie politique et de responsables de *thinks tanks* afin de mieux comprendre quel contenu donner aux notions de valeurs européennes et d'État de droit. Nous avons aussi voulu mieux cerner la distinction existante entre État de droit et démocratie.

Nous abordons avec vous la deuxième étape de nos travaux qui doit consister à évaluer l'efficacité des mécanismes existants de contrôle et de suivi des règles relatives à l'État de droit. Notre objectif est d'aboutir à l'adoption d'un rapport croisant les points de vue des membres de notre groupe sur ces problématiques.

Monsieur le commissaire européen, nous serions très intéressés de connaître votre analyse de la portée des différents mécanismes de suivi, leur efficacité et leurs éventuelles évolutions. Force est en effet de constater que ces mécanismes sont nombreux et quelque peu redondants. J'en donne rapidement la liste : le dispositif de l'article 7 du TUE qui a été déclenché contre deux États membres mais n'a donné lieu à aucun constat de l'existence d'un risque de violation des droits fondamentaux, ni a fortiori sur le déclenchement de sanctions ; le cadre pour l'État de droit institué par la Commission qui n'a plus été activé depuis ces dernières années ; les dialogues sur l'État de droit existants au sein du Conseil qui sont intéressants mais peuvent être jugés comme un moyen pour les États d'échapper à leurs responsabilités vis-à-vis de l'article 7 ; le mécanisme de conditionnalité des fonds européens qui ouvre la possibilité d'une suspension des paiements sur décision du Conseil à la majorité qualifiée mais dont la mise en œuvre a été suspendue jusqu'au récent arrêt de la Cour le jugeant compatible avec les traités.

Finalement, l'outil de suivi – et de pression – jusqu'ici le plus efficace est la publication par la Commission de ses rapports annuels sur l'État de droit. Le troisième rapport qui sera publié en juillet 2022 devrait, pour la première fois paraît-il, comprendre des recommandations adressées aux États. Nous serions intéressés d'avoir confirmation de ce point.

Monsieur le Commissaire, pensez-vous que les parlements nationaux ont un rôle à jouer dans le contrôle des règles relatives à l'État de droit ? et selon quelles modalités ? croyez-vous que la COSAC devrait jouer un rôle plus actif dans ce suivi ?

M. Didier REYNDERS, Commissaire européen à la Justice. Je voudrais remercier le groupe de travail sur les valeurs de l'Union au sein de la COSAC de m'avoir invité à participer cet échange de vues. Les initiatives comme celles-ci participent à la promotion

de ce que je qualifierais de culture de l'État de droit au sein de l'Union. L'État de droit, la démocratie ainsi que les droits fondamentaux sont les fondements mêmes de l'Union européenne. L'état droit rempli une fonction particulière au sein des valeurs énoncées à l'article 2 du traité sur l'Union car il garantit la protection de toutes les autres valeurs fondamentales. L'État de droit revêt une importance existentielle pour l'Union européenne qui est une union de droit. Il garantit l'application effective du droit de l'Union et joue un rôle crucial pour le fonctionnement de celle-ci, en assurant la confiance mutuelle parce que finalement le mot de confiance est au cœur du fonctionnement de l'Union.

Toutefois ces dernières années l'État de droit a été remis en cause dans certains États membres et ce sont des développements qui constituent une préoccupation sérieuse pour la Commission européenne. Pour cette raison nous avons progressivement développé divers instruments.

Ces éléments clés des lignes directrices de la Commission étaient un engagement à mettre sur pied un rapport annuel sur les 27 ses États membres. En juillet dernier, la Commission a adopté le deuxième rapport annuel. Cette nouvelle édition approfondit l'évaluation de la Commission et fait suite aux défis identifiés dans le premier rapport ainsi que ceux résultant de la pandémie. Nous préparons actuellement le troisième rapport qui devrait être adopté au mois de juillet. Les États membres et les parties prenantes ont eu l'occasion de fournir des indications et nous venons de terminer les visites-pays qui consistent en une série de réunions avec les organes indépendants, les organismes judiciaires et les organisations de la société civile. L'objectif du rapport est d'aider et de soutenir les États membres dans leurs efforts pour maintenir l'État de droit et d'empêcher que des problèmes ne surviennent. Les constats des rapports sont objectifs et peuvent alimenter les discussions entre les États membres et au niveau national. Nous pouvons déjà observer que nos rapports ont eu un impact sur le terrain car des réformes positives concernant la justice ont été influencées par les constats des rapports ainsi que les échanges qui s'en sont suivis avec la Commission.

À partir de cette année nos rapports vont également inclure des recommandations à tous les États membres et cette évolution renforcera notre capacité à convaincre les États membres à mettre en œuvre les réformes nécessaires de l'État de droit. Au niveau de l'Union européenne, au sein du Conseil des affaires générales, les ministres discutent tous les six mois de la situation de l'État de droit dans cinq États membres différents. La dernière discussion a eu lieu le 12 avril et a couvert le Luxembourg, la Hongrie, Malte, les Pays-Bas et l'Autriche. Une fois par an les ministres portent également une discussion sur la situation de l'État de droit dans l'Union européenne à la suite de la publication du rapport. Ce débat aura lieu lors de la prochaine présidence tchèque car la troisième édition sera publiée au mois de juillet. Le débat avec le Parlement européen est également particulièrement important. J'ai eu l'occasion de présenter le rapport sur l'État de droit 2021 devant la commission LIBE et nous avons poursuivi le dialogue avec le Parlement européen. J'insiste sur le fait que nous discutons bien des 27 États membres afin d'avoir une vision globale sur toute l'Union européenne. Je suis déterminé à mener ce débat également devant les parlements nationaux. Le 2 octobre dernier, j'ai discuté de la deuxième édition du rapport à Vienne, à Rome, à Luxembourg, à Varsovie, à Paris, à Bruxelles et virtuellement avec le Parlement néerlandais. C'est très important parce que les parlements nationaux jouent un rôle

essentiel dans la promotion et la protection de l'État de droit. Si nous voulons organiser des réformes pour améliorer la règle de droit dans les États membres nous devons être en contact avec le gouvernement mais aussi avec les parlements parce que les décisions de réforme seront aux mains des parlements avec de nouvelles lois où parfois avec des révisions constitutionnelles. Il est essentiel d'aller devant le Parlement pour discuter avec la majorité mais également avec l'opposition afin d'engager un véritable débat démocratique. La COSAC et le groupe de travail sur les valeurs européennes sont vraiment un exemple clé du rôle des Parlements en Europe.

Pour cette raison, la Commission a considérablement renforcé sa capacité de réaction en cas de problème dans les situations où l'État de droit est affecté. La Commission peut, en tant que gardienne des traités, engager une procédure d'infraction contre un État membre devant la Cour européenne de justice comme elle l'a fait à plusieurs reprises notamment dans le cadre de la discussion sur l'indépendance de la justice en Pologne. Récemment, à la suite de la décision du tribunal constitutionnel polonais qui a déclaré inconstitutionnelles certaines dispositions des traités de l'Union et qui a expressément contesté la primauté du droit de l'Union et la jurisprudence de la Cour de justice en matière d'indépendance du pouvoir judiciaire, la Commission a décidé en décembre de l'année dernière d'engager une nouvelle infraction à l'encontre de la Pologne sachant qu'il y avait déjà d'autres procédures en cours concernant notamment la discipline des juges.

Les décisions de la Cour de justice vont de plus en plus dans le même sens que les décisions prises par la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg. Par conséquent, nous avons de plus en plus des éléments qui nous permettent de mieux cadrer la définition des dispositifs concernant les valeurs européennes mais surtout concernant les éléments concrets de l'État de droit notamment l'indépendance de la justice. Un autre instrument permettant de réagir aux menaces pesant sur nos valeurs est celui prévu par l'article 7 du traité sur l'Union européenne. Ce mécanisme établit une procédure en cas de « risque clair de violation grave des valeurs de l'Union » ou en cas de « violation grave et persistante de ces valeurs ». La détérioration de la situation de l'État de droit en Pologne a conduit la Commission à ouvrir la procédure prévue à l'article 7 en 2017. En 2018, le Parlement européen a décidé de faire de même pour la Hongrie. Les deux procédures article 7 sont toujours en cours devant le Conseil et la Commission est toujours disponible pour participer à des auditions ou à des présentations de l'état des lieux.

Le travail de la Commission en matière d'État de droit est également renforcé par de nouveaux instruments. Depuis l'année dernière, il existe un règlement sur la conditionnalité budgétaire liée à l'État de droit. Pour la première fois, l'Union sera en mesure de protéger son budget contre les violations de l'État de droit. Les mesures qui peuvent être proposées dans ce cadre comprennent notamment la suspension voire la cessation de certains financements européens. La Cour de justice a récemment confirmé la validité du règlement sur la conditionnalité après des recours introduits par la Hongrie la Pologne. La Commission va passer à l'étape suivante en ce qui concerne la Hongrie. Nous allons envoyer une lettre de notification formelle aux autorités hongroises ce qui déclenchera la procédure, après avoir déjà envoyé une lettre administrative en novembre de l'année dernière, et sur base des réponses de la Hongrie nous avons décidé maintenant d'aller un pas plus loin et d'enclencher la procédure avec



cette notification.

Dans les plans nationaux de relance nous demandons aussi de mettre en œuvre des réformes conformément aux recommandations spécifiques par pays adoptées dans le cadre du semestre européen. Un certain nombre d'États membres ont déjà mis en œuvre des réformes pour pouvoir répondre aux exigences reprises dans les documents d'adoption des plans nationaux de relance. Je souhaite surtout souligner le fait que la Commission dispose dès lors d'un certain nombre d'instruments pour agir et qu'elle n'hésite pas à le faire lorsque cela s'avère nécessaire. La promotion et le respect de l'État de droit sont une responsabilité commune à toutes les institutions de l'Union, toutes les institutions nationales et les parlements nationaux. Je suis ravi de pouvoir discuter sur le rapport de l'État de droit avec vous et je souhaiterais que ce débat se poursuive tout au long de l'année et que les Parlements nationaux voient qu'elles sont les réformes à mettre en œuvre pour répondre aux préoccupations évoquées dans les chapitres nationaux par État membre.

Pour conclure, je voudrais souligner que parlements nationaux ont évidemment un rôle à jouer puisque chaque gouvernement prendra position au sein du Conseil. Il est normal que les parlements nationaux aient leur mot à dire sur cette position qui sera exprimée par les gouvernements nationaux réunis au Conseil.

Les parlements nationaux peuvent à la fois promouvoir la culture de l'État de droit, développer les réformes sur base du rapport concernant l'État de droit, les recommandations vont vous y aider, mais les parlements nationaux peuvent aussi avoir une influence sur les positions adoptées par les gouvernements au sein du Conseil.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Le dernier point évoqué sur les capacités de contrôle de nos gouvernements soulève la question des différences entre les prérogatives des commissions des affaires européennes des Parlements nationaux. Il est évident qu'il existe un déséquilibre concernant le pouvoir de contrôle du Gouvernement entre les différents Parlements nationaux et il s'agit d'une question purement démocratique.

M. Gaëtan Van Goidsenhoven (Belgique, Sénat). Le dernier rapport sur l'État de droit remet cette question au cœur de la construction de l'identité européenne. Il est essentiel que tous les États membres soient unis autour des mêmes valeurs afin d'assurer le bon fonctionnement de notre Union. Le 17 février dernier, la CJUE a entériné le mécanisme de conditionnalité concernant les fonds européens en cas de violations des principes de l'État de droit en rejetant les recours de la Pologne et de la Hongrie. Avez-vous constaté d'ores et déjà des effets concrets ?

M. le Commissaire Didier Reynders. La première évaluation que nous pouvons réaliser sur ce règlement concerne sa validité. Vous l'avez rappelé, la CJUE s'est prononcée sur le sujet, et sa décision est contraignante et valable. La Commission va désormais l'utiliser en envoyant une notification officielle à la Hongrie. Puis, la procédure devra suivre son cours et nous verrons si le Conseil sera saisi. En parallèle, j'ai évoqué les plans de relance et dans ceux-ci nous avons demandé aux États membres de mettre en œuvre des réformes et il s'agit d'un instrument très efficace. Par exemple, l'année dernière en Italie un débat a eu lieu sur la réforme de la justice et plusieurs lois ont été

adoptées pour réformer le système de la justice. Cependant, un blocage persiste sur les plans hongrois et polonais. Il est très tôt pour tirer des conclusions sur le mécanisme de conditionnalité mais nous savons que l'argument budgétaire est fort et nous pouvons espérer que le mécanisme sera efficace.

Mme Marina Berlinghieri (Italie, Chambre des députés). Ma première question concerne une situation personnelle précise. Je suis actuellement à Strasbourg à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dont je fais partie. L'Assemblée a adopté récemment une résolution importante sur le renforcement du partenariat stratégique entre le Conseil de l'Europe et l'UE. La résolution invite à intensifier le dialogue entre les deux institutions dans le cadre des mécanismes existants de l'UE concernant l'État de droit. Je voudrais savoir votre avis sur les initiatives pouvant être adoptées à cet égard. Ma deuxième question concerne les modalités à mettre en place pour renforcer les outils de communication et d'information de nos citoyens sur les activités de l'UE.

M. le Commissaire Didier Reynders. Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne se matérialisent par une collaboration importante en matière d'État de droit. Par exemple, dans le rapport sur l'État de droit, les recommandations de la Commission de Venise sont prises en considération notamment en matière de réforme de la justice ou concernant la lutte contre la corruption. De plus, il existe un mouvement de convergence entre la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et celle de la Cour de justice de l'Union européenne, favorisé par un dialogue entre les présidents des deux Cours mais aussi avec les États membres. Enfin, avec le traité de Lisbonne, nous avons pris l'engagement de précéder à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Concernant votre question relative à la communication à destination des citoyens, je reviendrai essentiellement sur le volet sur l'État de droit. J'ai demandé à l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne de présenter un programme spécifique à chaque État membre dans le but de favoriser un dialogue avec la société civile. L'objectif sera de formuler des recommandations sur la façon dont nous pouvons faire vivre le débat sur l'État de droit tout au long de l'année et de montrer que l'idée d'État de droit n'est pas un concept abstrait. Par exemple, garantir l'accès à un juge impartial permet au citoyen de contester devant une juridiction impartiale, une décision prise par une autorité publique. Dans ce contexte, les Parlements nationaux ont un rôle à jouer tout comme les associations professionnelles dans le domaine de la justice. Nous devons également mieux communiquer autour des recommandations faites aux États membres. En effet, les rapports annuels sur l'État de droit permettent de souligner les améliorations et les reculs dans un certain nombre d'États.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Il est important de développer le lien avec l'échelon local. La notion d'État de droit peut paraître abstraite et il peut être difficile d'expliquer l'impact de l'État de droit à des citoyens ne voyageant pas et ne faisant pas de commerce avec un autre État membre.

M. Rui Lage (Portugal, Assemblée de la République). L'Union européenne est un acteur actif concernant la promotion de la démocratie et des droits de l'homme. Ainsi, l'élargissement de l'Union européenne a permis des réformes majeures concernant la justice, les droits des minorités ou encore l'État de droit. Cependant, aujourd'hui, l'État de droit est menacé dans certains États de l'Union européenne, ce qui ébranle en partie la confiance des citoyens dans la capacité de l'Union à protéger ces valeurs. Ces menaces concernent par exemple l'affaiblissement de la liberté de la presse et l'indépendance des médias dans les pays du groupe de Visegrad. Dans cette optique, nous saluons la décision de lancer une procédure à l'encontre de la Hongrie. Cependant, en initiant une action uniquement contre la Hongrie et non la Pologne, l'Europe n'envoie-t-elle pas le message qu'il existe un double standard concernant le respect de l'État de droit ?

M. le Commissaire Didier Reynders. Après l'élargissement de l'Union européenne, nous avons constaté une amélioration concernant le respect de l'État de droit et de la démocratie dans de nombreux États membres. Cependant, la guerre en Ukraine et d'autres crises montrent que nous devons continuer à veiller au respect de l'État de droit. Particulièrement en ce moment, si nous souhaitons avoir un ordre international crédible fondé sur le respect de règles établies, nous devons nous-mêmes faire respecter ces règles au sein de l'Union européenne.

Le rapport sur l'État de droit de 2021 montre que la question des médias suscite toujours plus d'inquiétudes notamment en raison d'assassinats de journalistes et d'attaques contre les journalistes sur les réseaux sociaux. Nous avons tenté de prendre des mesures concrètes pour permettre d'assurer la liberté des médias et la protection effective des journalistes en envoyant des recommandations aux gouvernements des États membres.

Concernant la Hongrie et la Pologne, nous avons lancé certaines procédures. Pour la Hongrie, nous disposons d'un dossier solide pour lancer le mécanisme de conditionnalité des fonds européens, notamment avec les observations de l'Office européen de la lutte anti-fraude. Concernant la Pologne, nous avons envoyé une lettre en novembre dernier et nous continuons à analyser la situation pour déterminer les différents moyens d'action. Ainsi, nous veillons à traiter les deux pays de façon équitable, pour ne pas créer de double standard. Enfin, nous veillons également à analyser la situation des autres États membres et à formuler des recommandations et des observations.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Au sein de l'Union européenne, notre définition de l'État de droit se base sur la définition proposée par la Commission de Venise qui n'inclut pas spécifiquement les médias. Est-ce qu'il ne faudrait pas faire évoluer cette définition en incluant le libre accès à l'information ?

M. le Commissaire Didier Reynders. Le troisième chapitre du rapport sur l'État de droit porte justement sur la pluralité des médias et la liberté de la presse. Ce chapitre montre la détérioration de la situation par exemple en raison d'assassinats de journalistes à Malte ou encore aux Pays-Bas avec la problématique du crime organisé. En raison de cette situation, nous avons souhaité proposer différentes initiatives aux États membres pour mettre en place des mécanismes garantissant la pluralité des

médias. Ainsi, par exemple, l'accès au financement public doit être accordé de manière équitable. Nous avons également envoyé des recommandations aux États membres pour renforcer la protection des journalistes pour lutter contre les « poursuites-bâillons » visant à faire taire les journalistes.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme a suscité beaucoup de réticences car elle posait la question de la primauté du droit de l'UE. Quel est votre avis à ce sujet ?

M. le Commissaire Didier Reynders. Ces dernières années, nous avons beaucoup travaillé pour tenter de répondre aux observations formulées par la Cour de justice de l'Union européenne. Depuis, la jurisprudence des deux Cours a également évolué dans la même direction et le dialogue entre les Cours s'est renforcé. Cependant, certains aspects juridiques et politiques restent à déterminer. Ainsi, il est nécessaire de tenir compte de la situation au sein du Conseil de l'Europe en raison de la guerre en Ukraine.

Cependant, l'adhésion de l'Union reste une obligation établie par le traité de Lisbonne et elle me paraît logique car nous partageons des valeurs communes, acceptées par les États membres eux-mêmes. De plus, ce processus ne nous empêche pas de disposer de nos propres instruments dont les traités et la Charte des droits fondamentaux.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Les premières conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe devraient être présentées le 9 mai prochain. Pensez-vous que les questions autour d'une réforme des traités et notamment de l'article 7 vont être évoquées ? Par ailleurs, le Conseil de l'Europe ne dispose pas d'un délai établi pour se prononcer dans le cadre de l'article 7. La procédure peut alors durer indéfiniment, et ce, indépendamment de la question de la majorité qualifiée ou de l'unanimité.

M. le Commissaire Didier Reynders. L'objectif de la Conférence sur l'avenir de l'Europe est de mettre en commun des propositions émanant de citoyens européens. Poser des limites ou un cadre à ces propositions fausserait le débat.

Concernant la modification des traités, cette question demanderait un délai substantiel et générerait d'importantes contraintes mais je pense qu'à moyen et long terme, ce débat se posera. À court terme, cependant, nous disposons d'un ensemble de mécanismes satisfaisants dont la conditionnalité des fonds ou l'article 7 qui ont été approuvés par la Cour de justice de l'Union européenne. Nous devons avant tout chercher à faire fonctionner ces outils au mieux. Cependant, la porte reste ouverte aux propositions qui pourraient être formulées à l'issue de la Conférence sur l'avenir de l'Europe ou également par les Parlements nationaux.

Réunion du mardi 24 mai 2022

Audition de Mme Kerstin MCCOURT, Directrice intérimaire du plaidoyer pour l'Europe et l'Asie centrale à Human Rights Watch et de M. Filipe MARQUES, Président de l'association des Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés

Mme la Présidente Sabine Thillaye. J'ai le plaisir d'ouvrir cette réunion de notre groupe de travail consacrée en premier point de notre ordre du jour à une audition de M. Filipe Marques, et de Mme Kerstin McCourt. Mme Gwendoline Delbos-Corfield, députée européenne, ne pourra participer à notre échange. M. Filipe Marques, vous présidez l'association des Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés depuis 2017. À ce titre, vous êtes l'auteur de nombreuses publications et intervenez dans de nombreuses conférences et séminaires internationaux. Mme Kerstin McCourt, vous êtes actuellement directrice intérimaire du plaidoyer pour l'Europe et l'Asie centrale à Human Rights Watch. Vous êtes avocate et professionnelle des droits de l'homme avec plus de dix-huit ans d'expérience dans la direction de programmes sur les droits de l'homme, la réforme de la justice et la société civile.

Mme Kerstin McCourt, Directrice intérimaire du plaidoyer pour l'Europe et l'Asie centrale à Human Rights Watch. Je vais me concentrer sur les tendances et les moyens par lesquels l'Union européenne demande aux États membres de rendre des comptes concernant l'État de droit. Un premier constat est que le respect de l'État de droit est en déclin ces dernières années. L'indice 2021 de *Freedom House* a montré une baisse des libertés mondiales pour la 16^e année consécutive. Également en 2021, le CIVICUS Monitor, qui surveille le respect des libertés de réunion, d'association et d'expression, a classé 12 pays de l'Union européenne comme ouverts, 13 pays comme ayant connu une réduction de ces libertés et pour la première fois, deux pays classés comme entravés. Human Rights Watch a documenté l'effondrement de l'État de droit dans un certain nombre de pays, notamment les défaillances systémiques en Hongrie et en Pologne, mais aussi des violations préoccupantes dans d'autres pays dont, par exemple, la dissolution d'un groupe de lutte contre les discriminations en France, ou encore les intimidations et enquêtes criminelles menées par les autorités grecques contre des ONG.

L'une des réponses de l'Union européenne a été le rapport annuel de la Commission européenne sur l'État de droit. Ce rapport donne une vue d'ensemble des réformes et des défis actuels dans les États membres. Cependant, il ne fait pas de distinction entre les problèmes localisés et les défis systémiques. Par conséquent, il est impossible d'analyser les tendances et d'identifier où se situent les défis émergents. Ainsi, alors que le rapport se veut être un outil de prévention, il est actuellement incapable de servir efficacement cet objectif. Par ailleurs, l'édition 2022, dont la publication est prévue en juillet, comprendra pour la première fois des recommandations. Cette étape est bienvenue, mais elle pourrait être entravée par une analyse limitée. Cependant, l'idée d'identifier les défis et de les traiter à la racine est bonne. En tant que parlementaires

nationaux, vous pouvez jouer un rôle important en replaçant les rapports dans leur contexte national, en organisant des débats et en participant à la mise en œuvre des recommandations.

L'Union européenne dispose d'une boîte à outils large qui s'est développée ces dernières années. Cependant, aucun des outils n'a été pleinement utilisé ou déployé avec une rapidité suffisante. Par conséquent, l'impact combiné des outils dont dispose l'Union européenne n'a guère contribué à enrayer le déclin de l'État de droit. Les outils pour répondre à des violations spécifiques du droit de l'Union européenne sont notamment les procédures d'infraction menant à des actions devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). En 2017, en réponse à la loi sur les ONG en Hongrie, la Commission a ainsi lancé l'une des premières affaires fondées sur le respect des valeurs européennes et qui a abouti à un arrêt faisant jurisprudence et énonçant les caractéristiques essentielles du droit à la liberté d'association. Des arrêts ultérieurs contre la Hongrie et la Pologne ont statué sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, la liberté académique et le droit d'asile.

Malheureusement, le fait que la Commission n'ait pas demandé à la Cour d'accélérer les procédures et d'exiger l'arrêt immédiat des violations durant la procédure a entraîné des dommages irréversibles. La Hongrie et la Pologne n'ont pas non plus mis en œuvre les arrêts de manière adéquate et les amendes n'ont généralement pas été imposées immédiatement. Actuellement, deux autres affaires, sur la liberté des médias et la liberté d'expression liée aux droits LGTBQI, attendent d'être renvoyées devant le tribunal. En tant que parlementaires, il est important de mettre en lumière ces jugements surtout lorsqu'ils ne sont pas appliqués par certains États membres.

Par ailleurs, comme la Cour l'a rappelé récemment, l'article 7 a été conçu pour demander aux États membres de rendre des comptes en cas de violation grave et persistante des valeurs contenues dans l'article 2 du traité de l'Union européenne. À terme, après une décision unanime des États membres, il peut conduire à une suspension du droit de vote. Le processus a été déclenché à l'égard de la Hongrie par le Parlement européen, il y a près de quatre ans, en 2018, et à l'égard de la Pologne par la Commission en 2017. Le processus prévoit une série d'auditions, suivies de recommandations, et si les violations persistent, un vote. Après quatre ans, le Conseil européen n'a pas formulé de recommandations claires assorties d'un calendrier de mise en œuvre. Toutes les questions clés semblent avoir été discutées lors de l'audition d'hier, y compris une nouvelle modification de la Constitution hongroise qui a été approuvée plus tôt dans l'après-midi, et qui permet de gouverner par décret en vertu d'un nouvel « état de danger » fondé sur un « conflit armé, une guerre ou une catastrophe humanitaire dans un pays voisin ». Dans ce contexte, l'article 7 en raison de son processus lent et laborieux a permis aux violations de se poursuivre sans relâche et à des régimes de plus en plus autoritaires de s'installer. Ainsi, l'organisation d'auditions par les parlements autour du processus de l'article 7 est très utile. Nous vous encourageons également à inciter vos propres ministres à faire pression pour obtenir un calendrier clair et des recommandations concrètes pour faire avancer le processus de l'article 7.

Le dernier outil, le plus récent, est le mécanisme de conditionnalité de l'État de droit, conçu pour protéger le budget de l'Union européenne contre la corruption et l'utilisation

des fonds dans le cadre de violations de l'État de droit. Après un long délai et une contestation juridique par la Hongrie et la Pologne, le mécanisme a été activé contre la Hongrie le 27 avril de cette année. Le processus permet un échange formel entre la Commission et l'État membre concerné. Dans ce cas, le gouvernement hongrois peut proposer des mesures pour répondre aux préoccupations de la Commission. En cas d'insatisfaction, la Commission soumettra une décision au Conseil qui votera à la majorité qualifiée la suspension des fonds. Utilisé avec diligence, ce mécanisme a le potentiel de pousser la Hongrie à mettre en œuvre des réformes. Il est toutefois important de noter qu'il ne concerne que le budget de l'Union européenne et qu'il n'est pas en mesure d'aborder la question plus large de la captation des fonds publics par l'État. En tant que parlementaires, il est essentiel d'assurer des débats au niveau national et d'exhorter les ministres à soutenir la suspension des fonds.

En conclusion, des mesures importantes ont été prises pour sauvegarder l'État de droit mais une action plus concertée et plus rapide est nécessaire pour avoir un impact significatif. Dans le même temps, une vigilance constante est nécessaire pour identifier les nouvelles tendances et le rapport actuel sur l'État de droit n'est pas à la hauteur de cette tâche. Les conséquences à long terme d'une grave détérioration d'État de droit dans l'Union européenne ne doivent pas être sous-estimées. Vous pouvez jouer un rôle crucial maintenant une vigilance renforcée et en traduisant le concept d'État de droit dans les préoccupations quotidiennes des électeurs.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Certaines pistes sont très intéressantes. En tant que parlementaires nationaux, nous devons nous impliquer davantage et cela représente l'un des objectifs de ce groupe de travail.

M. Filipe Marques, Président de l'association des Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés. En tant que Président d'une association qui regroupe des juges et des procureurs de plusieurs États européens, je vais axer mon discours sur le respect de l'État de droit et l'indépendance de la justice. Cependant, je souhaite souligner quelques points essentiels concernant les valeurs fondamentales qui nous permettent d'établir un sentiment d'appartenance à l'espace européen.

Dans une étude récemment publiée par le *German Marshall Fund for the United States*, Jacob Funk Kirkegaard a tenté de définir les « intérêts européens » par rapport aux « intérêts nationaux ». Le premier intérêt identifié est la préservation des valeurs démocratiques et le respect de l'État de droit dans l'Union européenne. Cependant, si ces notions sont des pierres angulaires de l'Union, il s'agit d'une « valeur » et non d'un « intérêt ». De plus, je ne pense pas qu'il s'agisse uniquement d'un « intérêt à vocation intérieure », mais également d'une valeur fondamentale pour la politique étrangère et l'affirmation internationale de l'Union.

Le premier point m'amène à ce qui est devenu une idée fausse courante au niveau européen : la confusion entre intérêts et valeurs. Un intérêt est quelque chose qui peut évoluer dans le temps et qui peut varier en fonction des circonstances politiques, économiques et sociales. Une valeur est quelque chose de pérenne, de stable et qui sous-tend tout un projet. Le respect de l'État de droit est et doit être incontestablement une valeur et non un intérêt de l'Union comme la CJUE l'a affirmé.

Le deuxième point concerne le rôle que l'Union doit jouer au niveau international pour faire respecter l'État de droit et l'indépendance du pouvoir judiciaire. Des situations telles que la destruction récente de l'État de droit en Turquie, doivent susciter une réponse ferme de l'Union, qui doit donc ancrer sa politique étrangère sur ce principe fondamental. Ainsi, concernant les mécanismes existants de suivi des règles de l'État de droit et les moyens de les améliorer, des évolutions importantes et positives sont à constater. Depuis que la Commission a organisé les Assises de la Justice en 2013, la gamme d'instruments s'est élargie et le rapport annuel sur l'État de droit en est un bon exemple. Cependant, il est indispensable que la Commission continue à utiliser les instruments les plus contraignants dont elle dispose. La récente reconduction par le Parlement polonais des membres du Conseil supérieur de la Magistrature, la semaine dernière, doit conduire à une nouvelle procédure d'infraction.

Il faut également mettre un terme à la lenteur de la procédure de l'article 7, dont les conséquences ne se limitent pas au domaine du pouvoir judiciaire. Ainsi, le récent blocage de l'embargo total sur les importations russes aurait déjà pu être résolu si certains États en infraction avec l'État de droit avaient déjà été suspendus du droit de vote au Conseil.

Concernant le sentiment d'appartenance, nous sommes confrontés à des risques mais aussi à des opportunités. Les attaques qui ont été faites contre l'indépendance du pouvoir judiciaire ont conduit à unifier les magistrats dans l'Union. En dix ans, nous pouvons dire qu'un véritable sentiment d'appartenance s'est créé entre les magistrats dans l'espace judiciaire européen. Ce sentiment d'appartenance peut nous donner de l'espoir pour l'avenir de l'Union.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Mme McCourt, vous avez mentionné qu'un grand nombre de jugements ne sont pas suivis d'effet. Comment l'expliquer ?

Mme Kerstin McCourt. Certaines procédures ont été lancées sur le fondement d'une violation des valeurs de l'Union européenne. Par exemple, concernant la loi sur les ONG en Hongrie, la Commission européenne a lancé une seconde procédure pour inciter à la mise en œuvre du premier jugement et pour l'application éventuelle de sanctions et d'amendes. La réponse du gouvernement hongrois a été d'annuler la loi en cause et d'en adopter une très similaire qui posait les mêmes préoccupations en matière d'État de droit. Pour d'autres lois, comme celle sur la liberté académique ou encore sur l'assistance aux migrants, les lois sont toujours en place et les jugements n'ont pas été appliqués. Il me semble que ce schéma se retrouve également en Pologne avec le système judiciaire, malgré le fait qu'une part significative des jugements soit mis en œuvre. Cependant, les changements réalisés sont insuffisants et superficiels. La Cour de justice de l'Union européenne est une Cour puissante qui est capable d'imposer des amendes significatives. Cependant, ces amendes n'interviennent pas assez rapidement. Les outils à disposition de l'Union ne sont pas utilisés assez vite et ne permettent pas d'appliquer une pression suffisante sur les gouvernements nationaux.

M. Filipe Marques. Le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de l'homme connaissent également un sérieux problème de mise en œuvre des décisions. Au sein de l'Union européenne, des instruments existent pour faire respecter les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne, dont par exemple de pouvoir

imposer des amendes conséquentes comme à l'encontre de la Pologne. Ces situations ne se limitent pas qu'à la Pologne et à la Hongrie et concernent par exemple la Cour constitutionnelle roumaine. Ainsi, la CJUE doit faire face à une crise de compétence et une défiance. Ainsi dans le cas de la Pologne, la Chambre disciplinaire, suspendue par la CJUE est toujours en activité. L'autorité même de la CJUE est parfois mise en cause. Or, en regardant l'histoire de l'Union européenne, la Cour de justice a joué un rôle essentiel dans la construction européenne. La remettre en cause reviendrait à remettre en cause tout le projet européen.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Madame McCourt, vous avez évoqué la nécessité pour les parlementaires nationaux de se saisir davantage de ces sujets, par exemple en contextualisant le rapport de la Commission européenne. Pourriez-vous développer ?

Mme Kerstin McCourt. Le concept d'État de droit peut sembler être un concept abstrait qui ne s'applique pas à la vie quotidienne des citoyens. Cependant, l'État de droit se traduit concrètement par la capacité de nous exprimer librement, par des médias libres, un accès au logement et à l'école, à des droits économiques et sociaux... En tant que parlementaire, vous êtes confrontés aux problèmes du quotidien de vos citoyens. Vous pouvez alors utiliser le Parlement comme un forum et permettre de faire le lien entre les débats sur l'État de droit et les problématiques nationales. Les parlementaires peuvent également faire pression sur le pouvoir exécutif.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Je suis d'accord avec vous. Le Commissaire Reynders l'a également affirmé : il faut développer une culture de l'État de droit. Cependant, il est très compliqué d'évoquer le sujet de l'État de droit en période électorale en France. D'une part, l'expression française est moins évocatrice que l'anglaise « *Rule of law* » et d'autre part, les citoyens ne se sentent pas concernés par ces questions dans le monde rural.

Monsieur Marques, pour vous la notion de l'État de droit est plus large et vous évoquez la question des médias. Je suis également d'accord avec l'inclusion de la liberté des médias dans la notion d'État de droit. Cependant la Commission de Venise n'inclut pas la liberté des médias dans sa définition de l'État de droit. L'Union européenne ne définit pas la notion d'État de droit : l'article 2 énumère les valeurs communes européennes, dont l'État de droit fait partie, mais sans offrir une véritable définition de l'État de droit.

M. Filipe Marques. La relativisation de la notion d'État de droit représente un véritable danger. Bien qu'il soit difficile de communiquer sur l'État de droit, il existe des initiatives, comme notre association MEDEL, qui permettent de transmettre à la population l'importance de l'État de droit. À travers notre association, nous essayons d'expliquer à la population que ce n'est pas un problème des magistrats, des juges et des procureurs mais un problème des citoyens. Certains sujets peuvent interpeller les citoyens plus que d'autres. Par exemple, la question de l'indépendance de la magistrature peut sembler lointaine pour eux mais dès que nous évoquons la protection des minorités, les citoyens le perçoivent plus facilement car il s'agit d'un sujet sensible.

Il faut expliquer les conséquences concrètes de l'État de droit pour que les citoyens se rendent compte qu'il ne s'agit pas des privilèges de la magistrature mais de la protection

de la démocratie. Par exemple, il faut expliquer que l'État de droit concerne l'existence d'une institution indépendante à laquelle un citoyen peut se diriger pour s'assurer que ces droits sont respectés. Pour protéger efficacement les droits des minorités, par exemple, il est indispensable d'avoir un pouvoir judiciaire indépendant. De cette manière, les citoyens comprendront mieux l'importance de l'État de droit dans leur vie quotidienne.

Nous essayons d'expliquer également que la confiance mutuelle entre les cours européennes est à la base de l'espace judiciaire européen. Concrètement, un juge portugais n'est pas obligé de connaître les lois nationales des autres pays européens mais il doit faire confiance aux juges des autres pays qui ont rendu une décision que le juge portugais doit appliquer dans son pays. Pour ce faire, il faut s'assurer que les garanties d'indépendance sont aussi fortes dans tous les États membres. Cette confiance mutuelle est à la base de l'espace judiciaire européen, et la Cour de justice de l'Union européenne a essayé de l'expliquer plusieurs fois lors des arrêts rendus ces derniers temps.

Il est important de parler de ses sujets avec les représentants des Parlements nationaux car ils doivent convaincre leurs gouvernements de l'importance de la confiance mutuelle.

Je voudrais faire un appel aux gouvernements européens : lorsque la Commission européenne lance une procédure d'infraction contre un État membre concernant l'État de droit. Le reste des États membres qui soutiennent le respect de l'État de droit devraient intervenir dans le procès pour montrer leur unité et leur soutien à la Commission dans cette démarche.

Concernant la définition de l'État de droit, il est vrai qu'elle est absente des Traités de l'UE mais la Cour de justice de l'Union européenne l'a déjà fait à travers les décisions rendues. Ceci est très important car il faut éviter que les États membres donnent leurs propres définitions de l'État de droit.

Mme Kerstin McCourt. Il est très important d'observer l'évolution de la jurisprudence en ce qui concerne la définition de l'État de droit. Concernant la procédure de l'article 7, elle est clairement reliée aux deux traités européens qui incluent une liste des valeurs et renvoient à la charte des droits fondamentaux.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Je voudrais remercier M. Marques et Mme McCourt pour le temps accordé. Auriez-vous un dernier message à nous transmettre avant la fin de cette séance ?

M. Filipe Marques. Je voudrais souligner que les parlementaires nationaux ont un rôle essentiel à jouer pour faire pression sur les institutions européennes car nous ne pouvons pas faire des compromis sur l'État de droit. Malgré les difficultés relevées par l'invasion russe de l'Ukraine, nous ne devons pas compromettre les valeurs fondamentales comme l'indépendance judiciaire. La Commission européenne doit être ferme avec les États membres en ce qui concerne le respect de l'État de droit.

Mme Kerstin McCourt. Je voudrais revenir sur les différents outils qui existent et j'insiste sur la nécessité de les utiliser rapidement afin d'exploiter tout leur potentiel.

Nous sommes capables de faire rendre des comptes aux gouvernements des États membres et de sauvegarder l'État de droit et le respect des droits fondamentaux.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Chers collègues, le projet de conclusions de notre travail vous a été diffusé le vendredi dernier et je vous propose d'avoir un premier échange sur ce projet de conclusion. Puis, une nouvelle version de ce document vous sera transmise en fin de semaine. Je vous propose de nous réunir le 9 juin à 14 heures pour examiner les amendements au projet de conclusion ainsi que les contributions de certains d'entre vous afin d'être annexé au rapport final. J'espère que nous pourrions adopter par consensus les conclusions de nos travaux lors de la réunion finale du 14 juin.

Auriez-vous des remarques à faire sur ces modalités de travail ?

Mme Marina Berlinghieri (Italie, Chambre des députés). Les propositions de conclusions indiquent l'intention partagée de renforcer les échanges sur l'État de droit. Lors d'une réunion interparlementaire en 2020, nous avons avancé l'idée d'une session parlementaire consacrée aux thèmes qui font l'objet des rapports annuels de la Commission européenne : à ce titre, la proposition du point 4 est importante. Il faut favoriser un échange de vues sur ces questions et privilégier la dimension des parlements nationaux dont le rôle est fondamental.

Je voudrais également rappeler que, dans le cadre du mécanisme sur l'État de droit, le suivi des rapports a donné lieu à des réunions interparlementaires au cours des dernières années. Les propositions visant à attribuer un rôle plus important à la COSAC devraient être modérées compte tenu de l'autonomie des parlements nationaux. Je suis également perplexe sur la proposition du point sept qui semble introduire un mécanisme de contrôle très complexe.

Le projet de conclusion pourra bénéficier de réflexions utiles de la part de la Cour de justice, lors de notre prochaine réunion commune.

M. Anton Hofreiter (Allemagne, Bundestag). J'ai trouvé l'audition d'aujourd'hui très intéressante et je trouve vraiment bien que nous ayons pu tirer des conclusions de notre travail. L'idée d'une conférence annuelle européenne est très pertinente. Je considère que le sujet de l'État de droit doit être traité régulièrement. Personnellement, je pense qu'il s'agit d'une idée ciblée et qui va permettre de mieux structurer le débat autour de l'État de droit.

Le point 7 est un plus problématique pour moi. Ce mécanisme d'alerte est compliqué car il faut faire en sorte que les règles européennes que nous avons tous approuvées unanimement soient respectées.

Selon les experts, la Cour de justice a déjà clarifié les définitions des différentes valeurs et a défini également le terme État de droit. Étant donné que ces termes sont clairement compris, nous n'avons pas un problème de définition. Ce sont plutôt des pays comme la Hongrie et la Pologne qui ont un problème de mise en œuvre.



Ce qui m'intéresse aujourd'hui est la mise en œuvre des valeurs communes européennes. La démocratie européenne traverse une crise. Elle ne sera souveraine que si tous les États membres respectent naturellement l'État de droit.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Je vous remercie pour vos remarques et je prends acte de vos critiques concernant le point sept qui sera supprimé du projet de conclusions.

Réunion du mercredi 1^{er} juin 2022

Réunion de travail à la Cour de justice de l'Union européenne
(Luxembourg) avec M. Koen LENAERTS, Président de la Cour de justice
et d'autres membres de la Cour

M. le Vice-président Lars Bay Larsen. En l'absence temporaire du Président Lenaerts, je souhaite la bienvenue à la Cour de justice de l'Union européenne à tous nos visiteurs. Il s'agit de la première réunion de ce type, pour discuter des différents aspects du sujet de l'état de droit, ainsi que des relations, parfois délicates, entre la primauté du droit de l'Union et le droit national, y compris les structures constitutionnelles des Etats membres.

En introduction, je rappellerai simplement des informations élémentaires au sujet de la Cour, en tant que juridiction. Lorsque je me déplace dans les Etats membres, au sein de cercles académiques ou à l'occasion d'autres événements, il m'est parfois demandé : « *Quelle est la politique juridictionnelle de la Cour, sur tel ou tel sujet ? Quel est le lien entre l'Union et la Cour européenne des droits de l'homme ?* ». Je me contente alors de répondre que nous n'avons pas de politique juridictionnelle, sauf celle d'exercer notre mission, qui est de statuer au cas par cas afin d'assurer "le respect du droit dans l'interprétation et l'application" des traités. Rien de plus, rien de moins.

A cet égard, la Cour ne se saisit pas des affaires de sa propre initiative : celles-ci sont présentées devant la Cour, qui statue à bon droit sous réserve que les affaires relèvent de ses prérogatives. La majorité des affaires qui nous sont présentées, environ 75%, l'est au titre de la procédure préjudicielle. Pour le reste, il peut s'agir de recours directs de différents types, tels que des recours en manquement. Ceux-ci sont en général introduits par la Commission ou, désormais à une ou deux reprises par an, par un Etat membre à l'encontre d'un autre Etat membre qui violerait le droit de l'Union. Nous sommes également saisis des pourvois contre les décisions rendues par le Tribunal. Si ces derniers n'en sont pas moins importants, les recours en manquement et les demandes de décision préjudicielle portent typiquement sur des cas soulevant les questions qui nous intéressent aujourd'hui. Sans plus attendre, je vais passer la parole à Mme Thillaye puis à M. Rapin.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Nous aimerions évoquer deux sujets cruciaux pour l'avenir de l'Union européenne : le principe de primauté du droit de l'Union, qui est parfois mis à mal, et le respect des règles relatives à l'Etat de droit. Cette visite témoigne de notre volonté de mieux connaître le rôle de la Cour dans l'intégration européenne, ainsi que ses compétences pour l'interprétation et l'application uniforme du droit de l'Union, et ainsi obtenir certaines réponses aux questions que nous nous posons en tant que parlementaires. Jean-François Rapin va introduire le sujet de la primauté ; quant à moi, je dirai quelques mots sur le groupe de travail relatif à l'Etat de droit. A notre initiative, la COSAC a décidé pour la première fois d'instituer deux groupes de travail, l'un sur le rôle des parlements nationaux au sein de l'Union européenne, l'autre sur les valeurs, notamment de l'Etat de droit, au cœur du sentiment d'appartenance.

Les travaux de ce dernier ont mis en valeur le rôle actif de la Cour dans la défense de l'Etat de droit, sans qu'il s'agisse d'une volonté délibérée de sa part. Vous avez rappelé, M. le Vice-président, que la Cour ne fait que dire le droit à la suite de recours dont elle est saisie. Il n'en reste pas moins que la Cour a identifié, à plusieurs reprises, des législations nationales qui lui semblent contraires à des règles aussi importantes que l'indépendance de la justice, le respect de la liberté académique et les droits des personnes – et ce, à l'heure où le Conseil fait preuve d'une grande prudence dans la mise en œuvre de l'article 7 du traité sur l'Union européenne (TUE), soit la disposition centrale pour sanctionner les atteintes aux valeurs européennes.

Or l'arrêt rendu par votre juridiction le 16 février 2022³ ouvre la voie à une mise en œuvre du règlement de décembre 2020⁴, qui conditionne les fonds européens au respect de l'Etat de droit. Quelle est votre analyse de la mise en œuvre de ce mécanisme ? Ce dernier apparaît à la fois complet, en ouvrant la possibilité d'une suspension des paiements, mais aussi complexe puisque les violations de l'Etat de droit ne sont susceptibles d'être condamnées que si elles sont en « *lien direct* » avec l'exécution budgétaire – ce qui en limite la portée.

Les travaux de notre groupe ont également fait apparaître des incomplétudes dans la définition de l'Etat de droit. Le règlement de décembre 2020 en donne une définition très juridique, qui reprend la jurisprudence de la Cour. Ne sont toutefois citées dans le règlement, ni la liberté d'association, ni, surtout, la liberté des médias sans laquelle il n'existe pas d'Etat de droit. Dans un arrêt récent du 15 mars 2022⁵, la Cour a protégé le droit d'un journaliste, sous certaines conditions, de divulguer une information privilégiée. De manière générale, elle ne peut toutefois se prononcer que lorsque sont en cause des règles harmonisées par le droit de l'Union. Or le droit dérivé relatif aux médias est assez pauvre. Faut-il, à votre sens, réviser le règlement de décembre 2020 pour inclure la liberté des médias dans la liste des critères constitutifs de l'Etat de droit ?

Par ailleurs, quelle portée donnez-vous à la nécessité stipulée par les traités de respecter l'identité constitutionnelle des Etats ? Les experts auditionnés estiment que cette référence ne saurait remettre en cause l'obligation qui s'impose aux Etats membres de respecter les valeurs européennes. Ne faut-il pas non plus admettre que les Etats peuvent, en fonction de leur modèle social, développer des compréhensions différentes de la conception commune de certaines valeurs ? Cet aspect a été développé dans nos travaux, même si telle n'est pas ma position.

M. le Président Jean-François Rapin. La Cour a aujourd'hui un rôle essentiel de gardienne des traités européens, qui se traduit par trois missions principales : contrôler la légalité des actes pris par l'Union ; assurer le respect par les Etats membres de leurs obligations *via* les recours en manquement ; assurer l'unicité du droit européen par la voie des questions préjudicielles. Pour assurer cette dernière mission, la Cour a très tôt affirmé les principes de l'effet direct du droit de l'Union et de la primauté de celui-ci sur la législation interne des Etats membres. Cette primauté concerne toutes les normes de l'Union à caractère obligatoire, issues aussi bien des traités que du droit dérivé – les

³ CJUE, 16 février 2022, *Hongrie/Parlement*, aff. C-156/21.

⁴ Règlement 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020, relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union.

⁵ CJUE, 15 mars 2022, *M. A/Autorité des marchés financiers (AMF)*, aff. C-302/20.

règlements, les directives et les décisions de la Cour. En cas de conflit apparent entre une norme nationale et une norme issue du droit de l'Union, directement applicable, le juge national doit surmonter celui-ci en donnant à la norme nationale une interprétation conforme aux exigences du droit de l'Union ou bien en écartant, de sa propre autorité, la norme nationale. Il convient de rappeler que la Cour ne s'autosaisit pas afin de rendre ses arrêts sur l'interprétation du droit de l'Union : elle intervient en réponse aux questions préjudicielles des juridictions nationales qui sont, et qui restent, les juges de droit commun du droit européen. Toutefois, parlons-nous franchement : l'affirmation du principe de primauté n'a jamais été un long fleuve tranquille. Plusieurs cours constitutionnelles ont très vite réaffirmé leur identité constitutionnelle pour délimiter les compétences nationales et européennes. On peut évoquer la jurisprudence *Solange* du Tribunal constitutionnel fédéral⁶, qui a posé en 1974 le caractère inaltérable de l'identité constitutionnelle allemande et rappelé que les Etats étaient maîtres des traités. De fait, l'Union européenne ne peut et ne doit pas intervenir dans tous les domaines : elle ne possède que des compétences d'attribution strictement définies par les traités. L'article 4 du TUE prévoit que l'Union européenne et ses Etats membres travaillent ensemble selon un principe de coopération loyale, que la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque Etat et que l'Union européenne doit respecter « *leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles* ».

Deux évolutions récentes ont renouvelé le débat sur la portée et la mise en œuvre du principe de primauté.

D'une part, la jurisprudence de la Cour a accompagné la construction de l'Union. Initialement concentrée sur des sujets économiques, elle s'étend désormais à la santé, à l'environnement et, depuis le traité de Lisbonne, à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Cette évolution a été validée par les Etats membres et ratifiée par nos parlements. Or le degré de précision de certains arrêts récents dans des domaines régaliens, par exemple en matière de conservation générale des données pour des motifs de sécurité nationale ou de temps de travail des militaires, a été mal anticipé en France et suscite de légitimes interrogations.

D'autre part, nous constatons que les tensions sont désormais frontales entre la CJUE et plusieurs Etats membres sur l'Etat de droit, notion apparue récemment dans le droit européen et faisant l'objet d'une politique active de l'Union – en particulier au sujet de l'indépendance des juges. Je constate avec gravité que l'unité européenne est parfois en jeu. Pour illustrer mon propos, je rappellerai la décision de la Cour du 15 juillet 2021 demandant, en matière de réforme judiciaire, au juge polonais d'écartier la mise en œuvre des exigences constitutionnelles qui s'opposeraient au droit de l'Union⁷, et la réponse du Tribunal constitutionnel polonais du 7 octobre 2021, qui a déclaré inconstitutionnelle votre interprétation des traités⁸.

En conclusion, je partagerai avec vous deux interrogations et ma conviction profonde. La Cour, dans la préparation de ses arrêts, est-elle attentive à l'acceptabilité de sa décision ? La Cour fait-elle parfois preuve de retenue afin de prendre en compte l'identité constitutionnelle des Etats membres ? Il s'agit, par le dialogue des juges, de

⁶ BVerfGE, 29 mai 1974, *Solange I*.

⁷ CJUE, 16 juillet 2021, *Commission/Pologne*, aff. C-791/19.

⁸ Tribunal constitutionnel polonais, 7 octobre 2021, aff. K 3/21.

bâtir des jurisprudences constructives, mais également de développer le dialogue avec les parlements nationaux. Ces derniers sont les premières sentinelles du principe de subsidiarité et, par leur proximité avec le terrain, les meilleures « caisses de résonance » des espérances et des doutes de nos concitoyens sur l'Union. Leur malaise ne doit être ni surestimé, ni méprisé, sous peine de nouveau *Brexit* ou de montée des populismes. Dans le respect de l'indépendance de la Cour, il me semble que des initiatives, telles que celle de ce jour et, en retour, la venue des membres de la Cour devant nos assemblées, sont fructueuses et devraient être conduites régulièrement.

M. le Vice-président Lars Bay Larsen. Dans la continuité de mon introduction, je rappellerai que la Cour ne s'autosaisit pas de nouveaux sujets en estimant qu'il serait bon pour l'Union de développer le droit dans tel ou tel domaine. Conformément aux pouvoirs qui lui sont attribués par les traités, notre activité consiste à interpréter le droit primaire et le droit dérivé, et nous conduit parfois à invalider le droit dérivé – sans que nous ne puissions invalider le droit primaire, qui revient aux seuls Etats membres. Lorsque la Cour rend un arrêt, en interprétant les dispositions en jeu, elle s'efforce de concevoir la volonté des Etats membres à travers les traités, à la fois au regard de leur rédaction et du contexte plus large de leur élaboration. En revanche, la Cour ne peut pas écarter une partie du traité qui lui déplairait, en raison d'une formulation malheureuse, ou lui ajouter des éléments. Cette difficulté intervient également dans l'examen du droit dérivé, lorsque des responsables politiques européens et nationaux sont confrontés à un arrêt qu'ils peinent à comprendre ou désapprouvent. Le législateur peut modifier le droit dérivé et préciser son intention – je suis toutefois conscient qu'il est malaisé de réunir une majorité qualifiée, voire l'unanimité, au Conseil de l'Union, ce qui est un choix politique pour protéger les Etats minoritaires. Toujours est-il que les juges, aussi bien européen que national, ne peuvent satisfaire tout le monde.

M. Koen LENAERTS, Président de la Cour de justice. Bienvenue à tous. Il est important que les commissions des affaires européennes des parlements des Etats membres rendent visite à la Cour, pour une écoute et une compréhension mutuelle. Les parlements nationaux jouent un rôle essentiel, aux termes mêmes du Titre II du TUE, dans sa rédaction issue du traité de Lisbonne. Ils participent à la légitimation démocratique du processus législatif de l'Union, en amont de celui-ci et en complément du Parlement européen, en échangeant dans chaque Etat membre avec les ministres qui participent au Conseil de l'Union. Ainsi, je rejoins les propos du Vice-président Bay Larsen : il est toujours possible, lorsque la Cour adopte une interprétation du droit dérivé de l'Union, de modifier la législation, comme dans les ordres juridiques nationaux. Le processus politique conserve la main, sous réserve que la législation modifiée soit conforme au droit primaire et au « bloc de constitutionnalité » sur lesquels reposent respectivement l'ordre juridique commun de l'Union et l'Etat.

S'agissant de la primauté, le terme est en quelque sorte abusé. Il ne faut pas confondre primauté et suprématie. Le principe de primauté n'induit nullement une quelconque suprématie morale – « *Anwendungsvorrang* » en allemand. Ce principe signifie seulement qu'en cas de conflit entre une norme nationale et une norme commune aux 27 Etats membres, cette dernière prévaut afin de préserver l'égalité des Etats et de leurs citoyens, pourvu qu'elle ait été adoptée en conformité avec le bloc de constitutionnalité de l'Union (traités, Charte des droits fondamentaux).

En réalité, le contenu de notre jurisprudence est le fruit du développement de l'Union. Il y a 35 ans, lorsque j'étais un jeune référendaire à la Cour, nous nous occupions de la libre circulation des marchandises et des services sans que cela n'intéresse les politiques. Il s'agissait à l'époque de « *low politics* », une des affaires les plus sensibles étant alors la pureté de la bière allemande qui faisait obstacle à l'importation des bières française et belge⁹. Ce sont les Etats membres, et non la Cour, qui ont conféré de nouvelles compétences à l'Union par des traités successifs depuis l'Acte unique, plus ou moins tous les cinq ans : la monnaie unique par le traité de Maastricht de 1992 ; l'espace de liberté, de sécurité et de justice par le traité d'Amsterdam de 1997 ; le traité de Nice de 2001 ; le traité de Lisbonne de 2007. Ces traités de modifications confient de nouvelles matières politiques à la gouvernance commune, les Etats membres considérant qu'elles ne peuvent se gérer effectivement qu'au niveau européen : marché intérieur ; coopération judiciaire en matière civile et pénale ; asile et immigration etc. Il s'agit de « *high politics* ».

Ce processus, âprement discuté au sein des Etats membres et entre ceux-ci, aboutit à des actes législatifs contenant des zones grises. Les Etats membres qui, au sein du Conseil de l'Union, ne se sont pas accordés pour obtenir la majorité qualifiée ou l'unanimité, font ensuite valoir devant la Cour des interprétations opposées du texte. Ces cas de figure se rapprochent de la situation de parties à un contrat de droit privé, qui se disputent devant le juge pour faire dire au contrat ce qu'ils auraient souhaité que le contrat dise. La Cour doit veiller à ce que les règles communes au stade de l'adoption, avec leurs zones grises, demeurent communes dans leur application - à charge pour le processus politique de faire évoluer la norme, ce qui arrive souvent. Ainsi, à la suite de développements jurisprudentiels, l'acte législatif antérieur peut faire l'objet d'une « refonte », intégrant des aspects jurisprudentiels tout en pouvant comporter des dispositions, qui diffèrent de la jurisprudence.

Peut alors intervenir la phase ultime des interactions entre les processus juridictionnels et politiques. Un exemple est celui du sujet sensible – en France, mais pas seulement – de la mise en balance de la protection de la vie privée (données personnelles) et de la protection de la sécurité publique. Le législateur européen avait adopté la directive 2006/24¹⁰, que la Cour a invalidée conformément à son rôle de cour constitutionnelle. Au sein des Etats membres, plusieurs cours constitutionnelles avaient déjà jugé les lois de transposition de la directive comme contraires à leur Constitution nationale (Allemagne, Roumanie, Belgique). La Cour constitutionnelle autrichienne et la Cour suprême irlandaise avaient alors interrogé la Cour sur la conformité de la directive au droit primaire, auxquelles nous leur avons répondu par la négative *via* l'arrêt *Digital Rights Ireland* d'avril 2014¹¹. En temps normal, lorsqu'une Cour constitutionnelle annule une loi au sein d'un Etat membre, il incombe au législateur de modifier la loi en conséquence. Un tel processus n'a pas été engagé dans le cas d'espèce au niveau européen. Les Etats membres conservent leur propre législation, contrôlée au regard de sa conformité au droit de l'Union tel qu'il existait avant l'adoption de la directive 2006/24 désormais annulée. A cet égard, la Commission européenne, les Etats

⁹ CJCE, 12 mars 1987, *Commission/Allemagne (dite loi de pureté de la bière)*, aff. C-178/84.

¹⁰ Directive 2006/24 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006, sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications.

¹¹ CJUE, 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland et Seitlinger e.a.*, aff. C-293/12 et C-594/12.

membres, le Conseil de l'Union et le Parlement demandent à la Cour de « baliser » le chemin. Or, est-ce la tâche – délicate – de la Cour d'apprécier la légalité des normes nationales, à la manière d'un Conseil d'Etat rendant des avis sur des projets de loi ?

Le débat de la primauté est donc un faux débat. La règle de conflit de normes fonctionne très bien. La Cour l'a encore précisé dans son arrêt *Popławski 2* de juin 2019¹² : une norme nationale doit être laissée inappliquée si elle est contraire à une règle du droit de l'Union revêtue de l'effet direct. Si l'on remonte aux arrêts *Solange I* et *II*¹³, aucune de ces jurisprudences n'est une attaque frontale contre la primauté : aussi longtemps que le droit de l'Union ne garantit pas une protection des droits fondamentaux équivalente à celle de la Constitution allemande, le Tribunal constitutionnel en assurera la protection. En réalité, il faut se féliciter de cette jurisprudence, qui a culminé dans les récents arrêts *Recht auf Vergessen I* et *II*¹⁴ et témoigne d'une harmonie entre les systèmes constitutionnels des Etats membres et le droit de l'Union. Ceux-ci appellent à une protection plus exigeante des droits fondamentaux au niveau de l'Union, qui s'est dotée entre-temps d'une Charte des droits fondamentaux appliquée quasi-quotidiennement par la Cour. Celle-ci a fondé l'invalidité précitée de la directive 2006/24 sur la conservation des données ou bien encore l'égalité entre les hommes et les femmes en matière de contrats d'assurance¹⁵.

Ces arrêts, en phase avec la jurisprudence *Solange*, sont indépendants de la question de la primauté. Concernant la décision du Tribunal constitutionnel polonais évoquée précédemment – mais peut-on encore parler de cour constitutionnelle ? –, il s'agissait d'une demande du Gouvernement polonais afin que cette cour, entièrement composée de juges nommés par ce même Gouvernement, tranche en sa faveur. C'est différent d'un litige devant une cour constitutionnelle qui normalement protège le citoyen requérant dans une procédure contre le gouvernement, sans être une instance destinée à estampiller le souhait de ce dernier.

J'en appelle là à votre sens de l'Etat et de l'Etat de droit en tant qu'hommes et femmes politiques : la cour constitutionnelle polonaise est parvenue à capter le débat sur la primauté, alors que l'objet de la jurisprudence de la CJUE est de garantir l'Etat de droit, l'indépendance de la justice et l'impartialité des juges, afin que ceux-ci soient situés à équidistance des parties publique et privée. La jurisprudence de la Cour est exigeante, justement parce que les juges nationaux sont les juges de droit commun du droit de l'Union. En présentant cela comme un problème de primauté, la Pologne a pu trouver des soutiens dans tous les Etats membres, aux sensibilités différentes.

Il convient de relever que les réactions aux arrêts de la Cour diffèrent dans les Etats membres selon les sujets. Par exemple, la jurisprudence de la Cour relative à la protection de la vie privée a été applaudie en Allemagne et critiquée en France. A l'inverse, notre jurisprudence sur le port des signes religieux dans l'espace public et dans les relations professionnelles a été applaudie en France – du fait de l'importance du principe de laïcité – et critiquée en Allemagne. S'agissant de l'asile et de l'immigration, les arrêts de la Cour ont été critiqués en Hongrie et applaudis dans

¹² CJUE, 24 juin 2019, *Popławski 2*, aff. C-573/17.

¹³ BVerfGE, 29 mai 1974, *Solange I* ; BVerfGE, 22 octobre 1986, *Solange II*.

¹⁴ BVerfGE, 6 novembre 2019, *Recht auf Vergessen (droit à l'oubli) I et II*.

¹⁵ CJUE, 1^{er} mars 2011, *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL e.a.*, aff. C-236/09.

d'autres Etats membres.

Le fait de relativiser le caractère absolu de la primauté revient à pratiquer l'unilatéralisme, chacun se servant à la carte selon les matières de jurisprudence qui lui conviennent. Heureusement, la jurisprudence de la Cour influence les juridictions nationales : en France, le Conseil constitutionnel a fidèlement suivi notre jurisprudence dans une décision de février 2022¹⁶, contredisant une décision du Conseil d'Etat¹⁷.

Il est parfois nécessaire d'attendre une, deux ou cinq années, mais l'élément de convergence finit par prévaloir. En Allemagne par exemple, la Cour a eu des difficultés à faire accepter le rapport entre la Charte et les Constitutions nationales : l'apport des arrêts initiaux de la CJUE de 2013, *Åkerberg Fransson*¹⁸ et *Melloni*¹⁹, est désormais intégré par *Recht auf Vergessen I et II*. D'ailleurs, il y a aussi eu des résistances lorsque l'Union était moins large, par exemple en France. Dans l'affaire *Cohn-Bendit*²⁰, le Conseil d'Etat a ainsi refusé de procéder à un renvoi préjudiciel alors qu'il est désormais le meilleur élève de la classe.

Il convient ne pas nous laisser entraîner sur une pente glissante qui pourrait remettre en cause des principes fondateurs de l'ordre juridique de l'Union. Comme l'a suggéré le Vice-président, il faut convaincre les autres Etats membres de prendre les mesures nécessaires au niveau européen et national afin d'assurer cette convergence. Je suis sûr que le législateur de l'Union va prendre des initiatives après notre jurisprudence sur la protection de la vie privée et la protection de la sécurité, car la voie est suffisamment balisée.

Mme la Présidente Sabine Thillaye. Je partage votre propos, il faut aussi un dialogue entre les juges et les législateurs. Les mots ont un sens, comme ceux d'*Anwendungsvorrang* et de primauté. Il ne faut pas se laisser abuser par des termes mal compris – et, par exemple, ne pas confondre primauté et suprématie. Cela m'amène à la question de l'Etat de droit. L'article 2 TUE mentionne l'Etat de droit parmi les valeurs de l'Union mais n'en donne pas une définition. Comment aboutir à une définition complète ? La Commission, dans son rapport annuel sur l'Etat de droit, inclut par exemple la question des médias, qui ne figure pas dans la définition de la Commission de Venise.

M. le Président Koen Lenaerts. J'attire votre attention sur le fait qu'il existe désormais une définition émanant du législateur de l'Union, dans le fameux règlement de décembre 2020 qui a fait l'objet d'un recours en annulation de la part de deux Etats membres. Dans l'arrêt du 16 février 2022, rendu en assemblée plénière, la Cour précise que ce règlement est conforme aux traités dès lors qu'il correspond au champ de compétences de l'Union, en l'espèce sur la base de l'article 322 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). D'autres cas pourraient être envisagés, les entreprises de médias – que vous mentionniez – étant des prestataires de service

¹⁶ CC, 25 février 2022, *M. Habib A. et autre*, n° 2021-976/977 QPC.

¹⁷ CE, Assemblée, 21 avril 2021, *French Data Network et autres*, n° 393099.

¹⁸ CJUE, 26 février 2013, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, aff. C-617/10.

¹⁹ CJUE, 26 février 2013, *Stefano Melloni c. Ministerio Fiscal*, aff. C-399/11.

²⁰ CE, Assemblée, 22 décembre 1978, *Ministre de l'intérieur c. Cohn-Bendit*, n° 11604.

qu'il est possible de relier au marché intérieur.

M. le Président Jean-François Rapin. Je suis d'accord avec votre analyse M. le Président. Une récente table ronde organisée au Sénat avait fait apparaître que les outils utilisés par la Cour lui avaient été donnés par le politique. Ce discours sur la primauté du droit de l'Union doit être expliqué, non seulement aux parlementaires nationaux, mais aussi aux parlementaires et aux Commissaires européens – ces derniers nous disant parfois que le droit national ne sert plus à grand-chose.

M. le Président Koen Lenaerts. Je laisse la parole aux collègues de la Cour qui ont discuté ou publié à ce sujet, notamment Mme Lucia Serena Rossi, auteure d'un article sur la valeur juridique des valeurs dans la *Revue trimestrielle de droit européen*²¹.

Mme Lucia Serena Rossi, membre de la Cour de justice. Dans la continuité de l'intéressante mention faite par Mme Thillaye de l'article 4 TUE, je voudrais évoquer la relation entre les articles 2 et 4 TUE. Je constate, au regard de notre jurisprudence et de la législation, une mise au point progressive des concepts de valeurs et d'Etat de droit. La Cour a déjà rendu de nombreux arrêts sur l'indépendance de la justice et des juges. Puis, la Cour a jugé que le respect de l'article 2 était une condition pour continuer à jouir des droits qui découlent des dispositions du traité. En effet, le respect des valeurs et droits fondamentaux figurant à l'article 2 est lié à l'adhésion même à l'Union. La Cour a jusqu'ici posé les bases d'une réflexion collective pour définir le contenu de l'article 2, alimenté notamment par les cours constitutionnelles nationales et la doctrine. Concernant l'article 4 relatif à la coopération loyale et à l'identité nationale, la Cour a été appelée à se prononcer sur les effets des arrêts d'une cour constitutionnelle²², en l'espèce la Cour constitutionnelle de Roumanie qui invoquait l'identité nationale comme motif pour déroger au respect de la primauté du droit de l'Union et des valeurs de l'article 2. Or ce dernier est un pilier du traité, il ne peut y être dérogé au nom de l'identité nationale. En effet, le respect de l'identité nationale est encadré, puisque le même article 4 énonce d'autres principes : le principe d'attribution ; le principe de coopération loyale ; le principe d'égalité des Etats membres devant la loi.

Mme Ineta Ziemele, membre de la Cour de justice, Présidente de la VI^e chambre. La question de l'appréhension de l'Etat de droit par le droit de l'Union est essentielle : elle a été soulevée par la Pologne et la Hongrie dans leur contestation du règlement de conditionnalité de décembre 2020. La Cour a rejeté l'argument de la Hongrie selon lequel l'Etat de droit serait un terme philosophique ou politique. A l'examen de la jurisprudence de la Cour, les éléments constitutifs de l'Etat de droit font déjà l'objet d'un contrôle juridictionnel.

Pour revenir à vos exposés initiaux, il me semble qu'il est nécessaire d'approfondir les synergies et les influences mutuelles entre les pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif, aux niveaux national et européen. La plupart des exemples évoqués aujourd'hui traduisent des malaises et des malentendus. Le seul moyen de les lever est d'engager un dialogue sur les identités nationales et constitutionnelles et sur l'identité de l'Union. A cet effet, une première réunion a été organisée en septembre 2021 entre la Cour et

²¹ Lucia Serena Rossi, « La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE : relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels », *RTD eur.*, vol. 56, n° 3, 2020, pp. 639-657.

²² CJUE, 22 février 2022, RS, aff. C-430/21.

les 27 cours constitutionnelles, pour des échanges ouverts et directs.

M. Siniša Rodin, membre de la Cour de justice, Président de la IX^e chambre. « *Que protégeons-nous lorsque nous protégeons l'Etat de droit ? Quel est l'objet de cette protection ? Comment ceci s'intègre-t-il dans la primauté du droit de l'Union ?* ». Ces questions, qui nous hantent, irriguent l'ensemble des sujets couverts jusqu'à présent par la jurisprudence de la Cour. Les notions juridique et politique de l'Etat de droit peuvent différer, même si les deux sont fondées sur la même idée de la séparation des pouvoirs, de la protection des droits de l'homme, de l'égalité etc. Or toute illégalité dans l'application du droit n'équivaut pas à un manquement à l'Etat de droit, car l'Union a fonctionné pendant plusieurs décennies sans mentionner l'Etat de droit tout en sanctionnant des infractions. Le tournant, à mon sens, intervient avec l'affaire des juges portugais²³. Pour la première fois, la Cour a explicitement jugé que les juridictions nationales faisaient partie de l'architecture de l'article 19 TUE, et devaient par conséquent également assurer le respect de l'Etat de droit.

S'agissant de la primauté du droit de l'Union, l'une des missions majeures du droit de l'Union, depuis les débuts des Communautés européennes et l'arrêt *van Gend en Loos*²⁴, est d'assurer la protection des droits individuels, qui implique l'égalité à la fois entre les citoyens et entre les Etats membres. Le mécanisme de la primauté du droit de l'Union est en la garantie. Cependant, l'Union n'est pas un système unitaire et la primauté du droit de l'Union n'est pas absolue. La structure du droit de l'Union, qui prévaut depuis ses débuts, veut qu'il y ait d'abord des règles communes, puis des justifications invocables par les Etats membres pour s'en écarter – sécurité publique, santé publique, autant de motifs que nous connaissons. Dans un contexte plus large, nous avons introduit une « super-justification » qui est l'identité constitutionnelle nationale. Celle-ci ne peut toutefois jamais aller à l'encontre des valeurs fondamentales de l'UE, qui sont essentielles au projet européen et sur lesquels les Etats membres se sont accordés.

M. Domagoj Hajduković (Croatie, Parlement). Je suis très favorable à l'élargissement de l'Union, et le travail des Etats candidats sur l'Etat de droit montre qu'il s'agit de l'un des principes fondamentaux sur lesquels se fonde notre Union. Ainsi, la publication par la Commission européenne de rapports annuels sur l'Etat de droit est à saluer. C'est une opportunité pour les parlements nationaux d'être plus impliqués et de rendre les gouvernements responsables au regard des résultats sur l'Etat de droit. Nous avons discuté du rapport au sein de notre Parlement : il s'agit d'un indicateur abordant les bons et les mauvais points, ainsi que les matières à améliorer. Après deux ans de pandémie, nous sommes confrontés, avec l'agression de l'Ukraine, à des circonstances qui peuvent menacer l'Etat de droit. Il est donc crucial pour l'Union de défendre ses valeurs et droits fondamentaux.

Mme Marina Berlinghieri (Italie, Chambre des députés). Je souhaiterais partager un certain nombre d'éléments pour notre réflexion commune. Existe-t-il une voie de conciliation possible entre l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme et la spécificité et l'autonomie du droit de l'Union ? Je soulignerai, par ailleurs, que les règles de procédure de la Chambre des députés italienne permettent

²³ CJUE, 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas*, aff. C-64/16.

²⁴ CJCE, 5 février 1973, *van Gend en Loos c. Administration fiscale néerlandaise*, aff. 26-62.

aux commissions parlementaires d'examiner les arrêts de la Cour, après quoi un document est adopté pour demander au Gouvernement de prendre certaines mesures. Comment est-il possible d'envisager des formes de dialogue entre les parlements nationaux et la Cour ?

M. le Président Koen Lenaerts. C'est justement ce type de réunion, ici avec des membres de la COSAC, qui permet d'avoir un dialogue. Les membres de la Cour se sont déjà exprimés devant des plénières de parlements, aux niveaux national et régional, en Belgique par exemple. Ces échanges sont utiles pour expliquer des aspects de la jurisprudence et indiquer, éventuellement, les aspects de la législation qui peuvent – ou pas – être modifiés. Dans l'arrêt du 16 février 2022, la notion d'identité de l'Union a été utilisée pour la première fois et définie sur la base de l'article 2 TUE, non seulement à partir de l'Etat de droit, mais de toutes les valeurs – dignité de la personne humaine, liberté, démocratie, droits de l'homme dans une société caractérisée par le pluralisme, la tolérance, l'égalité et la solidarité. On ne saurait invoquer l'identité nationale pour diminuer ces valeurs.

Mme Anca Dana Dragu (Roumanie, Sénat). L'idée d'avoir une arme préventive établie par la Commission, sous la forme de cet instrument d'évaluation de l'Etat de droit dans les Etats membres, est la bonne voie. Lors de cet examen, il est important d'analyser à la fois le rôle de la société civile et l'indépendance des médias, soient les piliers fondamentaux qui *in fine* pourraient modifier l'opinion publique et la position des parlements sur des sujets tels que le principe de primauté. Nous sommes, en Roumanie, attachés aux valeurs de l'Union. S'agissant de l'affaire de la Cour constitutionnelle roumaine, commentée précédemment, le dialogue devrait se poursuivre. De manière plus générale, nous devrions garder à l'esprit les objectifs communs au niveau de l'Union, à savoir disposer d'économies plus fortes et résilientes. Le droit, primaire ou dérivé, doit être le même, comme une arithmétique de base.

Mme Hajnalka Juhász (Hongrie, Assemblée nationale). D'abord, je réaffirme que la Hongrie est pleinement d'accord avec les droits fondamentaux, les valeurs de l'article 2 TUE et la Charte européenne des droits fondamentaux. Les juridictions hongroises se fient à la Cour, continuant à recourir aux renvois préjudiciels dans différentes matières. Nous sommes conscients que la Cour est confrontée à des questions fondamentales et complexes concernant l'intégration européenne, par exemple sur les compétences respectives de l'Union et des Etats membres ou sur les relations entre le droit de l'Union et les ordres juridiques nationaux. Ces questions doivent être traitées attentivement, en prenant en compte les ordres constitutionnels respectifs et, lorsque c'est possible, les avis des cours constitutionnelles. La question de la primauté du droit de l'Union a longtemps été la base d'un dialogue fructueux entre la CJUE et les cours constitutionnelles nationales. Celui-ci est encore plus important de nos jours, alors que les enjeux de l'identité constitutionnelle des Etats membres et de l'Etat de droit semblent apparaître plus fréquemment dans les affaires portées devant la Cour. Plus récemment, la Cour a établi en février 2022 un *distinguo* clair entre le mécanisme de conditionnalité et celui de l'article 7 TUE, dont les procédures et les objectifs sont différents. Comme mes collègues et les membres de la Cour, je souligne l'importance d'un dialogue approprié. La Cour constitutionnelle hongroise a toujours été un partenaire constructif dans ce dialogue. Sa décision de décembre dernier, selon laquelle l'interprétation des droits fondamentaux ne peut être soumise au contrôle juridictionnel de la CJUE, ne peut

être confondue avec un débat sur la primauté du droit de l'Union. Rappelons-nous que l'Union a été créée par des décisions volontaires d'Etats souverains. Les instruments de l'Etat de droit ont une force réelle s'ils renforcent la communauté de valeurs entre Etats membres. Le rôle et la responsabilité des institutions constitutionnelles nationales sont décisifs pour défendre ces valeurs. Une approche constructive, dans un dialogue constitutionnel basé sur le respect mutuel et un traitement équitable, est donc clé.

Mme Nathalie de Oliveira (Portugal, Parlement). Je voudrais dire, au nom des parlementaires portugais, que nous croyons dans le travail d'interprétation de la Cour, qui permettra d'enrichir le concept d'identité nationale – qui n'appartient pas uniquement aux Etats membres. La jurisprudence de la Cour permet la conciliation entre les concepts d'identité nationale et de valeurs européennes, sur le chemin d'une possible uniformisation des normes.

M. Gaëtan Van Goidsenhoven (Belgique, Sénat). Les conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe l'ont récemment démontré : les citoyens souhaitent une gouvernance plus directe mais aussi plus claire au niveau communautaire. Ils suggèrent que ces modifications interviennent au sein même de nos textes fondateurs, après une réflexion qui aurait pour but de consolider la coopération entre Etats membres. Face aux bouleversements de la scène géopolitique mondiale, nous nous apercevons – encore plus qu'auparavant – que l'Union incarne un espace de préservation des libertés individuelles et de la libre destinée des Etats. Le renforcement de ce tronc commun juridique apparaît donc comme un outil, qui pourrait davantage devenir un marqueur de notre positionnement sur la scène internationale. A l'aube de l'ouverture potentielle d'une conférence de révision des traités européens, ne serait-il pas souhaitable que certains concepts et principes généraux (Etat de droit, primauté du droit de l'Union) trouvent une inscription explicite au sommet de la hiérarchie des normes de notre corpus juridique communautaire ?

M. le Président Koen Lenaerts. Pour revenir, en premier lieu, sur la primauté et les questions de terminologie, je me suis référé à « *Anwendungsvorrang* » en allemand, mais aussi en néerlandais, ma langue maternelle – où il n'y a que le mot « *voorrang* ». Les langues latines et l'anglais ont, eux, les deux mots, « *supremacy* » et « *primacy* ». L'accent mis sur la primauté plutôt que sur la suprématie provient du Tribunal constitutionnel d'Espagne, la première cour à avoir distingué « *primacía* » et « *supremacía* » à l'occasion d'un arrêt sur la compatibilité de la Constitution espagnole avec le traité constitutionnel²⁵. Ce dernier, qui existe désormais sous la forme du traité de Lisbonne, comprenait une clause expresse consacrant la primauté du droit de l'Union, comme préconisé par M. Van Goidsenhoven. Cette clause ne figure plus dans le traité de Lisbonne, mais une déclaration est annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité : l'ensemble des Etats membres reconnaît la primauté au titre de la jurisprudence constante de la Cour, issue de *Costa c. ENEL* de 1964²⁶. La Cour a intégré cette déclaration dans sa jurisprudence : la primauté du droit de l'Union est, certes, issue de la jurisprudence inspirée du traité (contexte, objectifs, dispositions), mais a été confirmée par les Etats membres. Ce n'est donc pas une invention de la Cour.

²⁵ Tribunal constitutionnel, 13 décembre 2004, DTC n° 1/2004.

²⁶ CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c. ENEL*, aff. 6-64.

En second lieu, suite à l'intervention de Mme Dragu, j'insiste sur le fait que la même Cour constitutionnelle de Roumanie a courageusement interrogé la Cour dans l'affaire *Coman*²⁷, sur la reconnaissance d'un mariage homosexuel conclu légalement en Belgique – alors que la Roumanie ne reconnaît pas le mariage entre personnes du même sexe. En réponse, la Cour a prudemment explicité les exigences du droit de l'Union : un Etat membre a l'obligation de reconnaître un mariage homosexuel contracté ailleurs, aux seules fins de l'octroi d'un permis de séjour à l'un des conjoints et sans que cela n'ait un impact sur le droit de la famille. Cela appartient à l'identité nationale de chaque Etat membre, comme l'a expliqué notre collègue Juliane Kokott dans les conclusions de l'affaire bulgare *Pancharevo*²⁸, qui fait suite à l'affaire *Coman*.

Cela m'amène à ma dernière remarque. Beaucoup des éléments discutés aujourd'hui dépendent de la volonté et de l'engagement des juridictions suprêmes et constitutionnelles des Etats membres pour saisir la Cour. Dans l'affaire *RS*, la Cour constitutionnelle roumaine avait jugé que, dans l'intérêt de la loi, le renvoi préjudiciel opéré par un juge de première instance n'était pas nécessaire. Or l'affaire, sur le fond, avait trait à une directive en matière de droit pénal sur le droit d'être assisté par un avocat, soit un instrument législatif de l'Union. Le juge de première instance a maintenu ses questions et a interrogé la CJUE sur la compatibilité avec le droit de l'Union de la tentative de la Cour constitutionnelle de lui interdire de transmettre la question préjudicielle, sous la menace d'une sanction disciplinaire. Les cours suprêmes et constitutionnelles doivent comprendre que, plus elles nous renvoient des affaires, moins il y aura de dissonances dans l'ordre juridique de l'Union. Ces renvois préjudiciels permettent un débat paneuropéen, tous les Etats membres pouvant intervenir. D'ailleurs, l'affaire que nous avons examinée ce matin, encore pendante, porte sur le renvoi préjudiciel d'une juridiction de première instance hongroise, alors que la Cour suprême de Hongrie avait auparavant eu l'occasion de nous interroger.

Mon message vaut également pour l'identité nationale, qui a déjà été acceptée dans un nombre important d'affaires, mais ne peut servir à des fins unilatérales. Ainsi, la CJUE précise dans l'affaire roumaine *RS*, du 22 février 2022, qu'il incombe à la Cour constitutionnelle roumaine de lui expliquer pourquoi l'identité nationale est problématique, afin que la Cour l'intègre dans son interprétation du droit de l'Union.

²⁷ CJUE, 5 juin 2018, *Relu Adrian Coman e.a./Inspectoratul General pentru Imigrări e.a.*, aff. C-673/16.

²⁸ CJUE, 14 décembre 2021, *Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”*, aff. C-490/20.



COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Présidente

Mme Sabine THILLAYE France - Assemblée nationale

Membres

M.	Anton	HOFREITER	Allemagne - Bundestag
Mme	Bettina	MARTIN	Allemagne - Bundesrat
M.	Stefan	SCHENNACH	Autriche - Conseil fédéral
M.	Kristof	CALVO	Belgique - Chambre des représentants
M.	Gaëtan	VAN GOIDSENHOVEN	Belgique - Sénat
Mme	Ekaterina	DIMITRUSHEVA	Bulgarie - Assemblée nationale
Mme	Aleksandra	MILCHEVA	Bulgarie - Assemblée nationale
M.	Davor Ivo	STIER	Croatie - Parlement
Mme	Katarina	AMMITZBØLL	Danemark - Parlement
M.	Rasmus	NORDQVIST	Danemark - Parlement
M.	Pere Joan	PONS SAMPIETRO	Espagne - Congrès des députés
M.	Ruben	MORENO PALANQUES	Espagne - Sénat
Mme	Oudekki	LOONE	Estonie - Assemblée d'État
Mme	Eva	BIAUDET	Finlande - Parlement
M.	Johannes	KOSKINEN	Finlande - Parlement



Mme	Laurence	HARRIBEY	France - Sénat
M.	Ioannis	BOURNOUS	Grèce - Parlement
Mme	Olga	KEFALOGIANNI	Grèce - Parlement
M.	Tibor	BANA	Hongrie – Assemblée nationale (jusqu’au 02/05/2022)
Mme	Hajnalka	JUHÁSZ	Hongrie - Assemblée nationale
Mme	Erzsébet	GY. NÉMETH	Hongrie - Assemblée nationale (à partir du 18/05/2022)
M.	Dara	CALLEARY	Irlande - Assemblée nationale
M.	Neale	RICHMOND	Irlande - Assemblée nationale
Mme	Marina	BERLINGHIERI	Italie – Chambre des députés
M.	Dario	STEFANO	Italie - Sénat
Mme	Dagmāra	BEITNERE-LE GALLA	Lettonie - Parlement
M.	Arminas	LYDEKA	Lituanie - Parlement
M.	Andrius	MAZURONIS	Lituanie - Parlement
M.	Carmelo	MIFSUD BONNICI	Malte - Chambre des représentants
Mme	Roelien	KAMMINGA	Pays-Bas - Seconde Chambre
Mme	Farah	KARIMI	Pays-Bas - Première Chambre (jusqu’en avril 2022)
M.	Daniel	MILEWSKI	Pologne - Diète de Pologne
M.	Bogdan	KLICH	Pologne - Sénat
Mme	Rosario	GAMBOA	Portugal - Assemblée de la République
M.	Rui	LAGE	Portugal - Assemblée de la République
Mme	Vladimíra	MARCINKOVÁ	République slovaque - Conseil national
M.	Ondřej	BENEŠÍK	République tchèque - Chambre des députés
M.	Jiří	ČUNEK	République tchèque - Sénat
Mme	Ana-Maria	CĂTĂUȚĂ	Roumanie - Chambre des députés



M.	Alexandru	NAZARE	Roumanie - Sénat
M.	Andrej	ČERNIGOJ	Slovénie - Assemblée nationale (jusqu'au 13/05/22)
Mme	Ilona	SZATMARI WALDAU	Suède - Parlement
Mme	Anna	VIKSTRÖM	Suède - Parlement
M.	Othmar	KARAS	Parlement européen
M.	Antonio	TAJANI	Parlement européen