

# ENTORSES À L'ÉTAT DE DROIT : QUELLE DISSUASION EUROPÉENNE ?

Alain Dauvergne | *Conseiller, Institut Jacques Delors*



La première ministre polonaise Beata Szydło et le premier ministre hongrois Viktor Orbán © Union européenne 2016 - Parlement européen

La campagne anti-Soros du premier ministre hongrois, Viktor Orbán, est la dernière provocation du gouvernement hongrois à l'encontre de l'état de droit. Comme avec la Pologne, les institutions européennes se retrouvent confrontées à des atteintes aux principes encadrant le fonctionnement de la démocratie inhérents à l'appartenance à l'Union européenne. Devant cette défiance, qui pourrait être commise par d'autres États de l'Union, la Commission reste démunie. Le fameux article 7 du traité européen, qui peut priver un État de ses droits de vote dans l'UE, reste tellement impraticable qu'il est sans effets dissuasifs.

Sur la scène politique internationale, l'Union européenne (UE) est en général présentée comme un « soft power ». Ce concept, lancé par l'Américain Joseph Nye en 1990, et qui contraste avec celui de « hard power » est difficile à traduire exactement. Mais on en voit bien le sens : d'un côté, le hard power, une « puissance musclée » ; de l'autre, le soft power, « une puissance de persuasion » ou « d'influence ». Ces deux forces étaient alors incarnées par les États-Unis et l'Europe. Depuis, d'autres acteurs ont pris rang de « hard powers », à commencer par la Chine et la Russie de Poutine, mais l'Union est restée le géant aux mains nues qu'elle était alors.

Sa puissance est néanmoins bien réelle, et elle repose essentiellement sur deux piliers : le commerce, car elle en est le géant mondial, et les valeurs dont elle se prévaut, à la fois ciment unissant entre eux les États membres et éléments constitutifs d'un modèle que l'UE entend projeter dans le monde - celui d'une démocratie parlementaire libre, pacifique et profondément attachée à la règle de séparation des pouvoirs.

Ces valeurs, qui forment un sésame sans lequel on ne peut entrer dans le club européen, sont énoncées dès l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) :

« 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 [...] le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

Il est difficile de faire entendre ce message dans un monde où, pour des raisons historiques, économiques et politiques variées, une grande partie des populations doit s'accommoder d'une autorité imposée et d'une liberté plus ou moins surveillée. Cela l'est évidemment d'autant plus si, à l'intérieur même de l'Union, qui se définit comme une « communauté de valeurs », certains États trahissent leurs engagements et bafouent ces valeurs (figurant à l'article 2 du traité).

Sans doute dans la perspective d'un inéluctable élargissement de l'Union aux pays de l'Est libérés du joug communiste, ce risque a été pris en compte dans la rédaction du traité d'Amsterdam signé en octobre 1997 : on y trouve un article prévoyant de lourdes sanctions pour tout État membre qui se rendrait coupable d'une « violation grave et persistante »

des valeurs que l'on pourrait résumer sous le terme d'État de droit. Ce texte est devenu, pratiquement inchangé, l'actuel article 7 du traité de Lisbonne - un article souvent évoqué ces derniers temps à propos de politiques menées en Hongrie et en Pologne mais qui n'a, à ce jour, jamais été appliqué.

Certains l'avaient déjà évoqué lorsqu'en 1999, à la suite d'une élection législative, le parti conservateur autrichien (ÖVP) s'est allié, pour gouverner, au parti d'extrême droite (FPÖ) de Jörg Haider. Mais quelles qu'aient pu être les appréhensions des alors quatorze partenaires de Vienne, il n'était pas possible d'invoquer le traité d'Amsterdam afin de sanctionner l'Autriche préventivement. Les quatorze sont donc convenus de suspendre, chacun, ses relations diplomatiques bilatérales avec Vienne. Décision prise en février 2000, sans grand effet, et rapportée dès le mois de septembre suivant.

Si l'article 7 n'a jamais encore été mis en œuvre, c'est qu'il comporte deux inconvénients - d'ailleurs liés. Prévoyant des sanctions pouvant aller jusqu'à la suspension des droits de vote de l'État fautif, il est parfois comparé à une « bombe nucléaire institutionnelle » ... que l'on craint d'utiliser. D'autre part, en raison même de sa sévérité, les rédacteurs de l'article 7 ont prévu, comme on va le voir, qu'il ne peut être déclenché qu'au terme d'une procédure complexe exigeant notamment l'unanimité des États membres de l'UE. Autrement dit, si l'État incriminé - qui ne prend pas part au vote et qui n'est pas pris en compte dans le calcul de la majorité des voix - dispose d'un seul soutien, la procédure ne peut aboutir et l'article 7 reste stérile.

Le déroulé des différentes étapes de cet article-sanction, tel que le décrit le traité, vaut démonstration. Avant la sanction, rajouté au texte par le traité de Nice (2000) pour tenir compte de l'expérience autrichienne, se trouve un dispositif de prévention : il peut être constaté qu'il « existe un risque clair de violation grave » des valeurs de l'Union de la part d'un État membre.

Pour cela il faut une proposition d'un tiers des États, du Parlement européen ou de la Commission. Après quoi, et après approbation des eurodéputés, le constat est établi par le Conseil (des ministres), à la majorité des quatre cinquièmes (soit 22 États membres ou 21 après le Brexit).

Ceci s'accompagne d'un dialogue entre l'État oublieux de ses obligations, ses partenaires et les institutions

- dialogue éventuellement complété par des recommandations.

La sanction, elle, peut intervenir lorsqu'est constatée l'existence, et non plus seulement le risque, « d'une violation grave et persistante » des valeurs de l'Union par un État membre. La décision est prise cette fois au sommet, donc par le Conseil européen (les chefs d'État et de gouvernement) et à l'unanimité, « sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission européenne et après approbation du Parlement européen. »

Si et quand ce constat a été effectué, le Conseil européen peut décider, à la majorité qualifiée, de suspendre certains des droits de l'État fautif. Y compris ses droits de vote. Le traité ne prévoyant pas la possibilité d'exclure un État de l'Union, le priver de ses droits de vote est la sanction qui s'en rapproche le plus. Mais elle n'est pas irréversible : si la situation change, le Conseil, toujours à la majorité qualifiée, peut modifier ou mettre fin aux mesures qu'il avait prises.

Conçu pour dissuader les États membres de l'UE de toute atteinte grave et durable à l'État de droit, l'article 7 n'a pas joué son rôle : la gravité des mesures encourues est telle, et l'unanimité nécessaire à une sanction si improbable que la dissuasion a, en quelque sorte, fonctionné à rebours. La Commission en a pris conscience : en septembre 2012, son président (alors José Manuel Barroso) avait déclaré devant le Parlement européen : « Il importe que nous nous dotions d'un arsenal mieux conçu qui ne se borne pas à l'alternative entre le pouvoir d'influence de la persuasion politique et « l'option nucléaire » de l'article 7 ».

En conséquence, en mars 2014, la Commission a défini un « nouveau cadre destiné à protéger l'état de droit, de manière efficace et cohérente, dans tous les États membres ». Le texte énumère les trois étapes du processus établi par ce nouveau cadre pour obtenir le maintien, ou le retour à l'état de droit dans l'État membre où il serait menacé : une évaluation par la Commission, une recommandation de sa part, puis un suivi de cette recommandation. La partie explicative de la communication est très explicite, en particulier concernant l'indispensable indépendance de la justice : « La démocratie n'est protégée que si le rôle fondamental du système judiciaire, notamment les juridictions constitutionnelles, est de nature à garantir la liberté d'expression, la liberté de réunion et le respect des règles régissant le processus politique et électoral ».

Au regard des règles de la démocratie et de l'état de droit, deux pays de l'Union donnent des inquiétudes : la Hongrie, qu'une résolution du Parlement européen votée en mai 2017 accuse d'atteintes à la démocratie, et la Pologne à propos de laquelle Frans Timmermans - premier vice-président de la Commission, en charge du portefeuille des droits fondamentaux - a déclaré le 19 juillet dernier : « les quatre mesures envisagées par le gouvernement polonais concernant sa réforme du système judiciaire accroissent considérablement les menaces sur l'Etat de droit car elles vont supprimer l'indépendance du système judiciaire du pays ». Plus qu'agacé, il a même brandi contre la Pologne la menace du fameux article 7 du traité.

L'irritation de Frans Timmermans s'explique. Dès le début de 2016, une amorce de procédure avait été entreprise par la Commission vis-à-vis de Varsovie au nom de la « préservation de l'Etat de droit ». Sans résultat. Depuis, la Commission a eu beau multiplier les mises en garde, menacer et même lancer une procédure d'infraction : Varsovie est restée sourde à toutes demandes et injonctions. Et le cap de l'article est resté infranchissable - il n'a même pas, d'ailleurs, été abordé.

Dans l'état actuel des forces en présence, il n'aurait en effet aucune chance d'être adopté car la Hongrie et la Pologne se soutiennent l'une l'autre et rendent donc impossible un vote unanime du Conseil... à moins de les en menacer toutes deux simultanément, dans un même mouvement : les pays incriminés ne prenant pas part au vote, l'unanimité des autres serait envisageable. Mais l'hypothèse n'est pas réaliste. En vérité on doit, jusqu'ici, se résoudre à un constat d'impuissance.

Pour cette raison, dans plusieurs capitales et à Bruxelles, l'idée de frapper les mauvais élèves au portefeuille commence à circuler. Il s'agirait de conditionner les aides européennes au respect des valeurs de l'Union : pour la période 2014-2020, la Pologne bénéficie, au titre des fonds européens, de 73 milliards d'euros (hors politique agricole), soit quelque 17% de son PIB annuel. Une réduction de cette manne pour les années à venir serait assurément une sanction ressentie à Varsovie - donc plus efficace qu'un article 7 inappliqué et sans doute inapplicable. Reste à savoir si cette sanction-là peut être autre chose qu'une menace verbale et comment elle serait comprise par la population.

Sur les mêmes thèmes...

LES CRISES DÉMOCRATIQUES DANS L'UNION EUROPÉENNE : VERS DE «NOUVELLES FRONTIÈRES»

Yves Bertoncini, Policy Paper n°207, Institut Jacques Delors, novembre 2017

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE : UN PARTENAIRE EUROPÉEN AFFAIBLI

Martin Michelot, Tribune, Institut Jacques Delors, octobre 2017

FRANÇAIS ET EUROPÉENS : PLUS FORTS ENSEMBLE !

Enrico Letta, Pascal Lamy et Yves Bertoncini, Tribune, Institut Jacques Delors, mai 2017

DÉFENDRE L'EUROPE POUR DÉFENDRE LA VRAIE SOUVERAINETÉ

Thierry Chopin, Policy Paper n°208, Institut Jacques Delors, avril 2017

Directeur de la publication : Sébastien Maillard • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors