

AUTRE DOCUMENT
MAI 2021

LE BÂTON BUDGÉTAIRE AU SECOURS DE L'ÉTAT DE DROIT ?

#ÉTATDEDROIT
#COMMISSION
EUROPÉENNE
#CONSEIL
EUROPÉEN
#BUDGET
#PARLEMENT
EUROPÉEN



© Adobe Stock

■ OBSERVATOIRE POLITIQUE
DU PARLEMENT EUROPÉEN DE
L'INSTITUT JACQUES DELORS

INTRODUCTION ■

L'État de droit, dont le respect est inhérent à l'adhésion à l'Union européenne, intéresse au premier chef les institutions de celle-ci, mais aussi les citoyens attachés à la liberté de la presse, l'indépendance de la justice, et plus largement au fonctionnement démocratique dans nos pays.

Comment faire respecter l'État de droit là où il ne l'est pas ?

Il existe, certes, dans l'UE des instruments pour contribuer à garantir le respect de l'État de droit : recommandations de la Commission, infractions constatées par celle-ci qui peuvent conduire à saisir la Cour de Justice, pressions politiques du Parlement. Et, surtout, recours à l'article 7 du Traité sur l'UE pour sanctionner la violation de l'État de droit. Mais la mise en œuvre de ces instruments s'est jusqu'à présent révélée largement inopérante, en raison, notamment, de l'incapacité du Conseil à sanctionner un ou plusieurs de ses membres.

Une des nouvelles pistes envisagées au niveau européen consiste à utiliser la menace budgétaire, c'est-à-dire de suspendre l'octroi de fonds européens aux pays concernés.

Un mécanisme innovant de conditionnalité du versement des fonds communautaires au respect de l'État de droit a ainsi été adopté le 16 décembre 2020 par le Conseil (à la majorité qualifiée) et par le Parlement.

Les gouvernements hongrois et polonais ont ensuite menacé d'opposer leur veto au plan de relance européen de 750 milliards d'euros adopté en juillet 2020, si ce mécanisme voyait le jour.

Après des négociations difficiles, un accord a pu finalement être trouvé au Conseil européen les 10 et 11 décembre dernier, qui a permis de lever ces vetos.

Nous avons demandé au Professeur de Droit européen Laurent Pech (Université du Middlesex) d'analyser ce compromis et de faire des propositions sur sa mise en œuvre par la Commission et le Parlement.

Son analyse critique du compromis est complétée par celle de notre chercheuse du Centre Jacques Delors de Berlin (Hertie School), Thu Nguyen.

Le compromis et ces analyses ont été débattus au sein de l'Observatoire politique du Parlement européen de l'Institut Jacques Delors à Paris, présidé par Pascal Lamy (rapporteur : Christine Verger). Les présentes contributions de ses sept membres, anciens ou actuels membres du Parlement, représentent une large palette de sensibilités politiques et d'expériences. Ils y livrent leurs analyses, parfois communes, parfois divergentes, et suggèrent diverses actions à mener sur les plans juridique, institutionnel, politique et budgétaire.

Elles sont d'autant plus d'actualité que le Parlement européen a adopté le 25 mars une résolution soutenue par la plupart des groupes politiques, qui indique que si la Commission « ne respecte pas les obligations qui lui incombent en vertu du présent règlement [...] avant le 1^{er} juin 2021, le Parlement considérera ce fait comme étant constitutif d'une carence et prendra par conséquent des mesures à l'encontre de la Commission ».

C'est donc bien une épreuve politique et juridique qui s'engage entre les institutions de l'Union et les États membres quant aux modalités les plus efficaces pour faire respecter l'État de droit, garant du fonctionnement démocratique de chacun des Vingt-Sept et de leur union. Souhaitons que nos opinions publiques, dûment informées, y portent l'attention qu'elle mérite.

PASCAL LAMY

Président éméritus de
l'Institut Jacques Delors

CHRISTINE VERGER

Vice-Présidente de l'Institut

■ LAURENT PECH

LE COMPROMIS SUR L'ÉTAT DE DROIT DE DÉCEMBRE 2020 : COMPROMIS OU COMPROMISSION ?

1 ■ Brève analyse critique du « compromis » d'un point de vue juridique et institutionnel

Les conclusions du Conseil européen du 10 et 11 décembre 2020¹ en ce qui concerne le règlement 2020/2092 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union² (« règlement RGC » ci-après) violent le droit primaire de l'UE à plusieurs titres.³ En particulier, le Conseil européen a violé la disposition qui lui interdit d'exercer une fonction législative, il a également violé l'équilibre institutionnel organisé par les Traités et violé enfin un principe fondamental du droit de l'UE selon lequel les actes de droit dérivé de l'UE ne peuvent être suspendus que par la seule Cour de Justice. D'autres violations et affirmations erronées ou trompeuses peuvent également être notées. Afin d'assurer une présentation concise de celles-ci, cette note offrira ci-dessous une brève présentation des dispositions des conclusions qui sont les plus problématiques d'un point de vue juridique :

Paragraphe 1 : Les conclusions débutent par une affirmation (« l'article 7 du TUE établit la procédure à suivre pour réagir aux violations des valeurs de l'Union consacrées à l'article 2 du TUE ») juridiquement fausse à plusieurs titres. Non seulement le Conseil européen oublie ici le mécanisme préventif organisé par l'article 7(1) TUE qui couvre un scénario différent, mais cette affirmation contredit la Communication de la Commission de 2003 sur l'article 7 TUE, la position antérieure du Conseil en ce qui concerne le champ d'application du « cadre pour l'État de droit » de la Commission (aussi connu sous le nom informel de procédure « pré-article 7 ») ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice. En effet, dans l'affaire C-619/18, *Commission / Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, la Cour a établi, d'une part, que la Commission peut intenter des recours en manquement en cas de violation des valeurs de l'Union consacrées à l'article 2 du TUE telles que l'État de droit et, d'autre part, que ces recours en manquement peuvent soulever les mêmes violations de l'État de droit identifiées dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 7(1) TUE ;

Paragraphe 2 point a : Le Conseil européen offre ici un résumé tendancieux de l'objet du règlement RGC (« Le budget de l'Union... doit être protégé contre tout type de fraude, de corruption et de conflit d'intérêts ») en omettant de mentionner les principes de l'État de droit (article 1 du règlement RGC) et un certain nombre de domaines énoncés par le règlement RGC (évasion fiscale ; autres violations du droit qui ne seraient pas effectivement poursuivies par les services d'enquête et de poursuites judiciaires ; décisions arbitraires ou illégales des autorités publiques, y compris les autorités répressives) ;

1. EUCO 22/20.

2. JOUE L 433 I/1.

3. Pour une plus ample analyse, voir K.L. Scheppelle, L. Pech, S. Platon, « Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law », VerfBlog, 13 décembre 2020.

Paragraphe 2 point c : Le Conseil européen outrepasse ici ses compétences et viole les Traités de manière flagrante et répétée en inventant (i) une obligation pour la Commission de développer des « orientations » (*guidelines* en anglais) alors même que le règlement RGC ne mentionne aucunement le besoin d' « orientations » ; (ii) en obligeant la Commission, en violation de son indépendance, de développer ces orientations « en étroite concertation avec les États membres » tout en excluant le Parlement sans aucune motivation et aucune base juridique pour ce faire ; (iii) en exigeant de la Commission que cette dernière ne mette pas en œuvre le règlement RGC « tant que ces orientations n'auront pas été définitivement mises au point » tout en exigeant que ces orientations ne soient pas finalisées avant un arrêt sur le fond de la Cour de justice ;

Paragraphe 2 point d : Les conclusions contredisent ici les conclusions de juillet 2020⁴ et dénaturent l'objet du règlement RGC en omettant toute référence à l'État de droit ;

Paragraphe 2 point e : Les conclusions offrent un résumé partial de l'article 4 du règlement RGC en omettant de préciser que le règlement RGC couvre également l'hypothèse d'un risque sérieux et non pas seulement un scenario de situation de violations des principes de l'État de droit. En outre, les conclusions évoquent un test qui exige la démonstration d'un lien de causalité « suffisamment direct et dument établi » ce qui n'est pas exactement ce que le règlement exige (« manière suffisamment directe »). Les conclusions omettent enfin de mentionner que le règlement RGC couvre non seulement les violations individuelles des principes de l'État de droit mais également les « violations qui sont répandues ou résultent de pratiques ou d'omissions récurrentes des autorités publiques ou encore de mesures générales adoptées par ces autorités » ;

Paragraphe 2 point f : Avec le point c, le point f des conclusions est un autre exemple de violation flagrante des Traités dans la mesure où le Conseil européen réécrit ici le texte du règlement RGC et en particulier son article 4(2) que le Conseil européen cherche à neutraliser en annonçant que « Les facteurs déclencheurs énoncés dans le règlement doivent être lus et appliqués comme une liste fermée d'éléments homogènes et ne doivent pas être ouverts à des facteurs ou événements de nature différente ». Or, ce n'est pas ce que le règlement RGC prévoit. En effet, ce dernier mentionne explicitement qu'il peut être appliqué à « d'autres situations ou comportements (nous soulignons) des autorités qui sont pertinents pour la bonne gestion financière du budget de l'Union ou la protection des intérêts financiers de l'Union » qui ne sont pas envisagées expressément dans l'article 4(2).

Paragraphe 2 point g : Le Conseil européen fait une nouvelle fois œuvre de réécriture du règlement RGC en ajoutant une étape non prévue par ce dernier qui oblige la Commission à engager un « dialogue approfondi avec l'État membre concerné » avant toute ouverture formelle de la procédure. Or cette notion de dialogue n'est envisagée par le règlement RGC qu'en ce qui concerne le Parlement et la Commission (l'article 6(2) prévoit un « dialogue structuré » relativement aux constatations de la Commission) ;

Paragraphe 2 point j : Un nouvel exemple du Conseil européen outrepassant ses compétences en transformant de fait un considérant du règlement RGC (no 26) en une nouvelle procédure formelle qui confère un rôle de blocage éventuel au Conseil européen. Non seulement ce type d'intervention du Conseil européen avait été rejeté par le Parlement lors du

⁴. EUCO 10/20.

trialogue, les conclusions évoquent une notion de « position commune » qui n'existe pas dans le règlement RGC et qui est susceptible de court-circuiter l'adoption de mesures par la Commission ;

Paragraphe 2 point k : Le Conseil européen ici cherche à faire oublier le point c de ses conclusions en affirmant que le règlement RGC s'applique à partir du 1^{er} janvier 2021 alors même que le Conseil européen a préalablement exigé de la Commission qu'elle ne propose aucune mesure avant un jugement sur le fond de la Cour de justice et finalise les « orientations » imposées par le Conseil européen.

À la lumière de ces éléments, il n'est pas sérieux d'affirmer, comme l'a fait le service juridique du Conseil, que les conclusions du Conseil européen ne font qu'apporter des « précisions » et des « garanties interprétatives » afin d'offrir une « compréhension commune quant à la manière dont le règlement sera appliqué dans la pratique ».⁵

Non seulement les conclusions réécrivent de fait le règlement RGC en ajoutant à ce dernier ou en neutralisant certaines de ses dispositions, le Conseil européen s'est en outre arrogé le droit de violer de manière flagrante l'article 278 TFUE⁶ en inventant un nouveau principe selon lequel la mise en œuvre d'un règlement peut être suspendu au motif qu'un recours en annulation sera déposé par un ou plusieurs États membres. Ayant été saisi de deux recours en annulation déposés respectivement par les gouvernements hongrois et polonais,⁷ la Cour de justice aura l'opportunité de rappeler indirectement le Conseil européen à l'ordre dans la mesure où un des moyens soulevés par le gouvernement argue une violation du principe d'équilibre institutionnel. Cependant, et contrairement à ce qui avait été annoncé publiquement, les gouvernements hongrois et polonais n'ont pas formellement soulevé un moyen tiré de la violation des conclusions du Conseil européen de juillet et/ou décembre 2020.

2 ■ Propositions au Parlement et à la Commission

2.1 ■ Propositions pour le Parlement

- Vu les violations flagrantes et multiples du droit primaire de l'Union commises par le Conseil européen, un recours en annulation visant les conclusions du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2020 aurait pu être déposé. L'analyse du service juridique du Parlement européen du 1^{er} février 2021⁸ peut être jugé comme manquant de sérieux à cet égard car arguments juridiques et considérations de pure opportunité politique sont constamment mélangés avec en outre une lecture de la jurisprudence particulièrement étroite et sélective qui cherche de toute évidence à dissuader le Parlement de déposer un recours pour des motifs politiques ce qui aboutit à un malheureux mélange de genres ;

⁵. Document 13961/20, 11 décembre 2020, para. 1.

⁶. Les recours formés devant la Cour de justice de l'Union européenne n'ont pas d'effet suspensif. Toutefois, la Cour peut, si elle estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution de l'acte attaqué.

⁷. Affaires C-156/21, *Hongrie / Parlement et Conseil* et C-157/21, *Pologne / Parlement et Conseil*.

⁸. Voir l'analyse d'A. Alemanno, « The EU Parliament's Abdication on the Rule of Law (Regulation) », VerfBlog, 25 février 2021.

- Un recours contre la Commission sur la base de l'article 265 TFUE si celle-ci tarde à développer les « orientations/lignes directrices » exigées (illégalement) par le Conseil européen pourrait être considéré. Un tel recours aboutirait cependant à indirectement légitimer ces orientations. Il serait donc plus pertinent d'envisager un recours contre la Commission si celle-ci tarde à mettre en œuvre le règlement RGC ;
- Demander à la Commission d'être associée à la rédaction de ces « orientations » afin d'éviter une influence indue des gouvernements dans ce cadre (même si comme souligné précédemment ceci aboutirait à légitimer le « fait accompli » du Conseil européen) ;
- Demander à la Commission d'identifier expressément dans le cadre du « Rapport 2021 sur l'État de droit » tout développement qui tombe ou est susceptible de tomber dans le champ du règlement RGC ;
- Donner à la Commission des « dossiers clés en main », en particulier en ce qui concerne les deux pays soumis actuellement à la procédure de l'article 7(1) TUE.

2.2 ■ Propositions pour la Commission

- Associer le Parlement à la rédaction de ces « orientations » (et éventuellement des experts indépendants reconnus à ce processus de rédaction)
- Utiliser le « Rapport 2021 sur l'État de droit » afin de mettre en évidence tout développement qui tombe dans le champ du règlement RGC en s'apparentant à une ou plusieurs des violations des principes de l'État de droit énoncées à l'article 4 de ce règlement. ■

■ THU NGUYEN

LE NOUVEAU MÉCANISME EUROPÉEN DE PROTECTION DE L'ÉTAT DE DROIT. COMMENT IL FONCTIONNE ET POURQUOI « L'ACCORD » NE L'A PAS AFFAIBLI ?

17 décembre 2020

■ Introduction¹

La conditionnalité liée au respect de l'État de droit a été l'une des [questions les plus épineuses](#) des négociations portant sur le budget de l'Union européenne sur le long terme, appelé Cadre financier pluriannuel (CFP), et sur le plan de relance. Après le veto de la Pologne et de la Hongrie sur le paquet budgétaire, pour protester contre l'adoption du mécanisme de protection de l'État de droit, l'UE elle-même s'est retrouvée pendant quelques semaines dans un [bras de fer](#) angoissant, qui a finalement abouti à un accord entre la Hongrie, la Pologne et la présidence allemande juste avant le sommet du Conseil européen des 10-11 décembre. L'accord a ensuite été entériné par les 27 gouvernements de l'UE sous la forme des [conclusions](#) du Conseil européen. La Commission a confirmé dans une [déclaration](#) la partie des conclusions relatives à son rôle.

Ces conclusions ont été largement critiquées, non seulement car elles reportaient la mise en œuvre du mécanisme de protection de l'État de droit, mais aussi car elles perturbaient l'équilibre institutionnel de l'UE. Ce Policy Brief présente une opinion plus nuancée : le mécanisme de protection de l'État de droit n'a pas été affaibli par l'accord, et le Conseil européen n'a pas véritablement [empiété](#) sur les prérogatives de la Commission européenne. Plus globalement, l'accord doit être analysé dans le contexte des négociations budgétaires dans lequel il a été conclu. Il n'est pas parfait. Mais au final, il a permis de répondre à une demande urgente : permettre l'adoption d'un fonds de relance historique et d'un budget de 1,8 milliard d'euros, ainsi que d'un nouveau mécanisme conditionnant les fonds européens au respect de l'État de droit.

Le règlement relatif à l'établissement de ce mécanisme a été formellement adopté par le Conseil le 14 décembre 2020, avec seulement l'objection de la Hongrie et de la Pologne. Le Parlement européen l'a adopté le 16 décembre.

¹. Je souhaiterais remercier Matteo Bonelli pour sa contribution et ses commentaires sur cet article. Ce document a été publié le 17 décembre 2010 dans sa version anglaise. Article traduit de l'anglais par Mathilde Durand.

1 ■ Le mécanisme de protection de l'État de droit : comment fonctionne-t-il ?

Le mécanisme de protection de l'État de droit autorise les sanctions financières lorsque les violations de l'État de droit dans un État membre de l'UE ont un lien suffisamment étroit avec le budget communautaire. La [version finale](#) du règlement établissant ce mécanisme est l'aboutissement d'un compromis entre de nombreuses positions différentes, à la suite d'un processus de négociations long et difficile.

■ Portée

Deux conditions doivent être remplies pour que l'UE puisse sanctionner les États membres : (1) des violations de l'État de droit sont constatées dans un État membre, et (2) ces violations doivent affecter ou risquer sérieusement d'affecter assez directement une gestion financière saine du budget communautaire ou la protection des intérêts financiers de l'UE.

Ce règlement énumère les domaines dans lesquels les violations du principe de l'État de droit peuvent nuire au fonctionnement des institutions ou des procédures relatives à l'utilisation des fonds européens de telle sorte que des sanctions peuvent être déclenchées. Il s'agit des domaines suivants :

- a. le bon fonctionnement des autorités exécutant le budget de l'Union ;
- b. le bon fonctionnement des autorités chargées du contrôle, du suivi et de l'audit financiers, ainsi que le bon fonctionnement de systèmes efficaces et transparents de gestion et de responsabilité financières ;
- c. le bon fonctionnement des services d'enquête et de poursuites judiciaires dans le cadre des enquêtes et poursuites relatives à la fraude ;
- d. le contrôle juridictionnel effectif par des juridictions indépendantes d'actes ou d'omissions des autorités mentionnées aux points précédents ;
- e. la prévention et la sanction de la fraude, ainsi que l'imposition de sanctions effectives et dissuasives aux destinataires par les juridictions nationales ou par les autorités administratives ;
- f. le recouvrement de fonds indûment versés ;
- g. la coopération effective et en temps utile avec l'OLAF et le Parquet européen à leurs enquêtes ou poursuites ;
- h. d'autres situations ou comportements des autorités qui sont pertinents pour la bonne gestion financière du budget de l'Union ou la protection des intérêts financiers de l'Union.

Si l'une des conditions ci-dessus est remplie, la Commission peut déclencher la procédure susceptible d'aboutir à des sanctions.

■ Sanctions

Les sanctions disponibles dans le cadre de ce règlement vont, entre autres, de la suspension des versements au refus de nouveaux engagements en passant par le non-déboursement des prêts. Les engagements budgétaires constituent des engagements juridiques de l'UE à couvrir des dépenses ultérieures. Une suspension des engagements signifierait que les États membres ne peuvent plus prévoir de financer de nouveaux projets par le biais des

fonds européens. Les paiements constituent le versement des engagements budgétaires contractés. Une suspension des paiements signifierait que les États membres ne perçoivent pas les fonds européens destinés à des projets déjà en cours. Il convient de veiller à la proportionnalité de la mesure adoptée : elle doit refléter l'ampleur de l'impact de la violation de l'État de droit sur le budget communautaire. Il faut donc analyser la nature, la durée, la gravité et la portée de la violation. Mais au-delà de ces aspects, la Commission est relativement libre de choisir la sanction qu'elle préfère. Quoi qu'il en soit, les États membres restent obligés de s'assurer que les destinataires ou bénéficiaires finaux ne sont pas affectés par cette mesure.

■ Procédure

Si la Commission a de bonnes raisons de croire que les conditions d'application des sanctions sont remplies, elle envoie une notification à l'État membre concerné et lui explique ses suspicions. L'État membre répond et propose des mesures pour lever ces doutes dans un délai fixé par la Commission, d'au-moins un mois mais ne pouvant excéder trois mois. La Commission décide ensuite dans un délai d'un mois de proposer ou non des sanctions au Conseil. Le cas échéant, l'État membre a de nouveau un mois pour soumettre de nouvelles observations, notamment eu égard à la proportionnalité des sanctions. La Commission dispose à son tour d'un mois pour soumettre au Conseil une proposition de décision d'application. Le Conseil doit alors adopter sa propre décision finale (il peut adopter, amender ou rejeter la proposition) dans un nouveau délai d'un mois, à la majorité qualifiée, à moins que le « frein de secours » ne soit déclenché (voir paragraphe ci-dessous).

■ Frein de secours

Le règlement comporte aussi un « frein de secours ». Un État membre insatisfait de l'analyse de la Commission peut porter l'affaire devant le Conseil européen pour débat. La suspension des fonds peut donc être reportée jusqu'à trois mois, mais non stoppée, le Conseil européen n'ayant pas à parvenir à un consensus sur la question.

■ Résumé

Le mécanisme de protection de l'État de droit constitue un nouvel outil précieux dans la boîte à outils de l'UE pour dissuader les pays de s'engager dans des violations de l'État de droit pouvant être liées assez directement au budget communautaire. Si, à l'avenir, un État membre s'engage dans une telle violation, la Commission sera en mesure de brandir, face à cet État membre, la menace d'une suspension des fonds afin de l'obliger à y renoncer. La Commission ne le fera sans doute que dans les situations dans lesquelles elle peut raisonnablement envisager d'empêcher toute escalade du différend, c'est-à-dire lorsqu'elle sait qu'une majorité d'États membres la soutient. Il ne s'agit nullement d'un outil permettant de revenir sur toutes les violations précédentes de l'État de droit car cela impliquerait d'établir systématiquement, pour chaque cas, un lien avec le budget communautaire. Il est donc important de ne pas avoir d'attentes trop fortes.

2 ■ Les conclusions du Conseil européen : qu'impliquent-elles pour le mécanisme ?

Tout d'abord, les [conclusions du Conseil européen de décembre](#) n'ont aucune valeur juridique. Le Conseil européen n'est pas un organe législatif ; d'un point de vue juridique, c'est le règlement tel qu'adopté par les deux co-législateurs qui compte. Néanmoins, les conclusions créent, dans une certaine mesure, une obligation politique à l'égard des États membres et de la Commission – néanmoins, l'évolution du contexte a pu, par le passé, conduire à ignorer certaines conclusions des Conseils européens. Dans le cas présent, chacun est conscient que les conclusions ont été adoptées dans le seul but d'aider les États membres à se sauver la face tout en acceptant l'échec, dans des circonstances très particulières.

Il est toutefois utile d'analyser si ces conclusions peuvent changer substantiellement la donne. Pour l'essentiel, les conclusions confirment simplement le texte écrit du règlement. Les références aux principes d'objectivité, de non-discrimination et d'égalité de traitement, au volet subsidiarité du mécanisme et à la proportionnalité des mesures sont toutes incluses dans le règlement définitif et non modifié. De la même manière, la référence à une corrélation entre les violations de l'État de droit et le budget communautaire, y compris l'affirmation selon laquelle « la simple constatation de l'existence d'une violation de l'État de droit ne suffit pas à déclencher le mécanisme », constitue une réaffirmation du texte du règlement. En fait, la [base juridique](#) même du règlement exige de demander une telle corrélation.

Sur certains points cependant, les conclusions vont au-delà du texte du règlement. Le point le plus controversé est celui affirmant que la Commission envisage de ne pas proposer de sanctions dans le cadre du règlement tant que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) n'a pas statué. Plus précisément, ce point affirme que la Commission élaborera des orientations sur la manière dont elle appliquera le règlement ; celles-ci ne devront être établies dans leur forme définitive qu'après le recours en annulation qui sera sans doute déposé devant la Cour par la Hongrie et la Pologne. Ce n'est qu'après que la Commission proposera des mesures. Ce paragraphe a été largement critiqué car il reporte l'application du règlement, mais la question fondamentale sera de savoir comment une proposition de la Commission en faveur de l'adoption de mesures serait reportée en pratique.

L'article 263 TFUE offre aux États membres le droit de contester la légalité des actes législatifs devant la CJUE et de demander leur annulation dans un délai de deux mois après la publication de la mesure contestée. Si l'on part du principe que le règlement relatif à la conditionnalité de l'État de droit est publié le 1^{er} janvier 2021, cela signifie que la Hongrie et la Pologne auront jusqu'au 1^{er} mars 2021 pour former un recours en annulation. La durée moyenne d'une action directe devant la Cour était de [19,1 mois](#) en 2019. Le Président de la Cour peut également décider de statuer sur l'affaire selon une [procédure accélérée](#). La durée moyenne des actions directes dans le cadre de procédures accélérées était de [10,3 mois](#). En fonction du type de procédure, cela signifie donc que nous pourrions nous attendre à ce que la CJUE statue sur l'affaire entre janvier 2022 et octobre 2023 – le fait qu'il s'agisse de moyennes signifie cependant que l'arrêt peut aussi être rendu bien avant fin 2021. Le Parlement européen a déjà [annoncé](#) qu'il demanderait à la Cour de statuer sur l'affaire selon une procédure accélérée.

En outre, il faut garder à l'esprit que la préparation de la constitution d'un dossier contre un État membre ayant violé l'État de droit prend du temps et est ensuite suivie d'un long processus d'allers-retours, comme nous l'avons mentionné précédemment, avant que des sanctions ne puissent être proposées. Il est illusoire de croire que la Commission engage immédiatement des sanctions contre les pays, dès l'entrée en vigueur du règlement, en l'absence de conclusions du Conseil européen.

En outre, comme nous l'avons expliqué ci-dessus, ce mécanisme devrait essentiellement être considéré comme un moyen de dissuasion envers des mesures très spécifiques que les États membres engagent ou envisagent d'engager. À partir du 1^{er} janvier 2021, rien n'empêchera la Commission de faire savoir publiquement qu'elle examinera les implications d'une proposition de politique pour l'utilisation des fonds européens. Chacun en comprendra la signification. Pour qu'un effet dissuasif soit crédible, il suffit que les États membres croient que la Commission sera finalement prête et disposée à proposer des sanctions – même un report de 18 mois ne suffirait pas à affaiblir cette crédibilité tant qu'une majorité politique en faveur des sanctions est manifeste.

De nombreux observateurs ont critiqué les conclusions en prétendant qu'elles incitent la Commission à retarder les sanctions jusqu'à ce que la CJUE ait statué : selon eux, il s'agirait d'une violation du principe d'équilibre institutionnel, en accordant tout d'abord un effet suspensif à une action en annulation et en demandant ensuite au Conseil européen de donner à la Commission des instructions sur les modalités d'application du règlement. Les deux arguments sont tout à fait corrects : les actions devant la Cour n'ont juridiquement pas d'effet suspensif et seule la Cour elle-même peut ordonner la suspension de la mise en œuvre d'une mesure contestée selon l'article 278 TFUE. En outre, la Commission agit en toute indépendance, en tant que gardienne des traités selon l'article 17 TUE, et à ce titre, ne peut accepter d'instructions du Conseil européen – toutefois, il convient aussi de noter que les Conclusions ne comportent aucune instruction directe à la Commission et se contentent d'affirmer les intentions de la Commission.

En termes d'équilibre institutionnel, cette partie des conclusions du Conseil européen ne semble pas problématique sur le plan politique. Elle peut être comprise comme le fait que le Conseil européen indique à la Commission comment mettre en œuvre le règlement, ce qui n'est pas son rôle d'après les traités, et le Parlement européen a raison, dans sa [résolution](#) adoptée en complément du règlement, d'appeler la Commission à être indépendante dans son application du mécanisme. Toutefois, cela ne change pas le fait que les conclusions du Conseil européen ne sont juridiquement pas contraignantes pour la Commission. Le Conseil européen ne peut ordonner une quelconque action à la Commission.

En tant que gardienne des traités, la Commission dispose d'une grande marge de discrétion sur la manière dont elle utilise ses compétences. Ainsi, elle ne peut être forcée à agir contre un État membre ne respectant pas les traités de l'UE. Par conséquent, si la Commission décidait de son propre chef de ne pas proposer de mesures avant une certaine date, disons avant que la CJUE ne statue, car elle sait qu'elle n'obtiendrait pas le soutien nécessaire au Conseil avant cette date, elle serait tout à fait autorisée à prendre cette décision. De ce fait, nous pouvons critiquer le report des sanctions pour de nombreuses raisons, notamment **politiques**, mais pas sur le plan **juridique**, pour des raisons d'ingérence du Conseil européen dans les compétences de la Commission par le biais d'une déclaration politique non contraignante.

En outre, dans ce contexte, une autre question porte sur l'objectif visé par ce règlement. Si son but consiste simplement à sanctionner les États membres *ex post* pour ne pas avoir respecté l'État de droit, un report de la suspension des fonds est en effet une évolution regrettable, comme l'ont noté de nombreux commentateurs. Si son objectif est en revanche d'empêcher les États membres de violer l'État de droit par le biais d'une menace crédible de sanctions, tout report dans ce contexte affecterait bien moins l'efficacité du règlement. Nous disposons désormais d'un mécanisme ayant des effets dissuasifs bien plus crédibles que dans la procédure prévue par l'article 7 TUE. Même si les sanctions ne sont possibles qu'après une ou deux années, ce qui paraît envisageable, il s'agit à long terme d'une étape importante. Ce qui semblait auparavant impossible est devenu possible, et la boîte à outils de l'UE en matière de protection de l'État de droit est devenue bien plus fournie.

Conclusion ■ un compromis imparfait mais nécessaire

L'accord conclu par la présidence allemande du Conseil avec la Hongrie et la Pologne est loin d'être parfait. Il est d'ailleurs plutôt contestable d'un point de vue politique et institutionnel. La version finale du règlement sur la conditionnalité relative à l'État de droit n'est pas non plus un compromis parfait. Néanmoins, il s'agit globalement d'un bon accord : nous avons un CFP pour 2021-2027. Nous avons un budget pour 2021. Nous avons un plan de relance historique, absolument nécessaire pour les États membres de l'UE non seulement confrontés à une deuxième (troisième) vague de la pandémie, mais aussi à une seconde vague de crise économique alors qu'ils cherchaient toujours à se remettre de la première. Et nous avons, pour la première fois, un mécanisme permettant à l'UE de sanctionner financièrement les États membres ne respectant pas l'État de droit. L'accord conclu pourrait reporter son application de quelques mois. Mais dans une perspective de long terme, il s'agit d'une grande réussite et l'obtention de l'approbation de ce mécanisme par la Cour pourrait bien renforcer sa légitimité une fois mis en place.

Parallèlement, il faut voir le mécanisme pour ce qu'il est : un outil supplémentaire utile et important dans la boîte à outils dont dispose l'UE pour protéger l'État de droit dans les États membres. Mais il ne s'agit pas d'une solution miracle à tous les problèmes de l'UE : il dépendra en bonne partie de la volonté de la Commission et des États membres d'y recourir. Dans ce contexte, il faut se demander quelle aurait été, selon les détracteurs de l'accord, une meilleure alternative car elle n'aurait certainement pas sacrifié un paquet budgétaire historique et plus que nécessaire de 1,8 milliard d'euros. ■

■ PERVENCHE BERÈS

La question du respect de l'État de droit au sein de l'Union européenne se heurte depuis l'origine à de nombreux obstacles.

Le Conseil européen de Copenhague en juin 1993 en a fait l'un des critères d'adhésion à l'Union européenne en exigeant 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 ». Mais après l'adhésion, la sanction de dérives dans ce domaine s'est avérée problématique.

L'Union a introduit un article F avec le traité d'Amsterdam sur le respect de la démocratie et les droits fondamentaux, entré en vigueur en 1999, modifié et devenu l'article 7 du traité sur l'Union européenne (TUE) pour sanctionner la violation de l'État de droit citée parmi les valeurs de l'Union à l'article 2, mais sa mise en œuvre se heurte à de multiples difficultés.

La réalité est que dans l'arsenal juridique de la Commission, la sanction fait partie de l'ordre des choses vis-à-vis des entreprises, quelles soient publiques ou privées, mais pas à l'égard des États en dehors de l'utilisation de l'argent communautaire et du domaine budgétaire au nom de la solidarité financière.

D'une certaine manière, cette difficulté est la même que celle qu'ont rencontré les partisans de l'utilisation de la sanction et de la macro-conditionnalité dans le cadre du Pacte de stabilité et de la gouvernance économique.

Au delà des arguments juridiques repris par Laurent Pech à propos du RGC dans sa note pour l'Observatoire politique du Parlement européen de l'Institut Jacques Delors, c'est bien une question politique qui est posée à l'égard d'États souverains.

Pour contourner les difficultés rencontrées, répondre à la multiplication de dérives observées et utiliser l'angle qui paraît le plus opérationnel, celui de la solidarité financière, la Commission a proposé le 2 mai 2018 un règlement relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'État de droit dans un État membre (COM[2018] 324 final) : « Le présent règlement établit les règles nécessaires à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'État de droit dans un État membre. »

Au préalable, sur la base de l'article 7 du TUE, la Commission avait tout d'abord appelé à une action en décembre 2017 contre la Pologne au regard des menaces pesant sur l'indépendance de la justice, elle a été soutenue par une résolution du Parlement européen dès mars 2018. Le Parlement européen a de son côté joué un rôle leader en déclenchant l'article 7, sans qu'ici non plus le Conseil ne suive, à propos de la situation en Hongrie au sujet de l'indépendance de la justice, la liberté d'expression, la corruption, les droits des minorités ainsi que la situation des migrants et des réfugiés en septembre 2018 et à nouveau en avril 2020. Le Parlement a ensuite fait, de manière structurante, de l'adoption de la proposition de la Commission de 2018 l'une de ses trois conditions¹ de négociation du cadre financier pluriannuel (CFP) ayant conscience de disposer d'un effet de levier compte tenu de l'appétit d'une majo-

¹. Les autres conditions portaient sur le renforcement de certains programmes phares et un calendrier clair pour la mise en œuvre de nouvelles ressources propres.

rité d'États pour le plan de relance et de l'urgence d'adopter le CFP. Paradoxalement, ce sont également les États membres dits frugaux (Autriche, Danemark, Pays-Bas, Suède) qui ont mobilisé cette condition, dans un but exactement inverse, avec l'ambition d'empêcher le plan de relance de voir le jour.

La négociation sous présidence allemande de l'accord des co-législateurs² a été très difficile et a conduit à en rétrécir le champ devenu : « les règles nécessaires à la protection du budget de l'Union en cas de violation des principes de l'État de droit dans un État membre » et à en durcir le processus de décision.

Cela n'a pas empêché la Hongrie et la Pologne d'en contester le résultat au Conseil obligeant celui-ci à des contorsions juridiques pour sauver l'outil majeur que représentait le plan de relance pour de nombreux États.

La présidence allemande s'est attachée à trouver une solution au sein du Conseil sans que le Parlement européen ne puisse intervenir. L'accord au Conseil européen du 10 décembre 2020 redit la validité d'un recours devant la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) tel qu'il existe dans les traités mais stipule qu'un tel recours aurait un effet suspensif sur l'application du règlement qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2021 et qu'il devrait ensuite être complété par des lignes directrices de la Commission.

Après le recours en annulation contre le RGC devant la CJUE effectivement introduit par la Hongrie et la Pologne le 11 mars 2021, le Conseil a deux mois pour déposer un mémoire en défense du règlement. Le Parlement européen de son côté a adopté une seconde résolution le 25 mars 2021, après celle du 17 décembre 2020³, dans laquelle il réaffirme l'absence de caractère suspensif du recours, sa volonté de défendre le règlement devant la CJUE et de demander une procédure accélérée ; il exige de la Commission qu'elle l'informe immédiatement de toute violation qui serait observée et qu'elle en tienne compte dans son rapport annuel sur l'État de droit. Il « constate que la Commission a entrepris d'élaborer des lignes directrices sur l'application du règlement ; demande que, si la Commission juge de telles lignes directrices nécessaires, celles-ci soient adoptées dès que possible et au plus tard le 1^{er} juin 2021, et insiste pour que le Parlement soit consulté avant leur adoption » faute de quoi, il constaterait la carence de la Commission et fera usage de l'article 265 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) en saisissant la CJUE après avoir rappelé dans les considérants de la résolution son pouvoir de censurer la Commission.

Le résultat final met le Parlement européen dans une position difficile, comme le souligne Thu Nguyen pour le Centre Jacques Delors de Berlin : attaquer les conclusions du Conseil européen, les lignes directrices à venir ou demander à être associé à leur rédaction, est une manière de reconnaître l'existence de ces conclusions alors que le Parlement européen les juge « superflues »⁴.

2. 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.

3. Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2020 sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027, l'accord interinstitutionnel, l'instrument de l'Union européenne pour la relance et le règlement relatif à l'État de droit (2020/2923(RSP). Résolution du Parlement européen du 25 mars 2021 sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, le mécanisme de conditionnalité lié à l'État de droit (2021/2582RSP)).

4. « rappelle que le contenu des conclusions du Conseil européen sur le règlement relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union est superflu » (Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2020, paragraphe 4)

Cette situation est paradoxale à plus d'un titre :

1. L'exercice d'un pouvoir de nature quasi-légitimatif par le Conseil européen n'est malheureusement pas une première. Il le fait régulièrement à l'occasion de la négociation du CFP alors même que dans ce domaine la formule « le Conseil réuni au niveau des chefs d'État et de gouvernement » donnant aux chefs d'État et de gouvernement le pouvoir de prendre des décisions juridiquement contraignantes – qui existait jusqu'au traité de Lisbonne entrée en vigueur en 2009 à propos de la mobilisation de l'article 7, la nomination du président de la Commission ou le passage à la troisième phase du passage à l'euro – n'a jamais été employée par les Traités dans le domaine budgétaire.
2. Quelque soit l'analyse juridique qui est faite de la décision du Conseil européen, les craintes qui pèsent sur la ratification de la décision sur les ressources propres nécessaire au financement du plan de relance conduit la Commission à intégrer la contrainte et à s'y soumettre ; l'effet dissuasif joue pleinement.
3. Le Parlement européen se retourne contre la Commission à l'origine de la proposition plutôt que contre le Conseil européen, sur lequel il n'a que peu de prise, responsable *a minima* d'une réinterprétation abusive du Règlement.
4. Le Conseil européen en s'immisçant seul comme quasi-législateur sur l'État de droit en bafoue un élément fondamental qui est le respect du rôle, dans le débat budgétaire, de la démocratie parlementaire, base de la conception de l'État de droit dans l'UE.
5. Même avec toutes ces limites, il est pourtant vraisemblable qu'à terme le Règlement sur l'État de droit améliore la situation préexistante.

Pour la suite, le Parlement européen a plusieurs cordes à son arc s'il veut bien les tirer.

1. Comme il s'y est engagé, il peut, sur la base de l'article 265 du TFUE, saisir la CJUE pour carence si la Commission ne lui fournit pas les informations nécessaires ou s'abstient de statuer.
2. Il peut renforcer les conditions d'exercice de son pouvoir budgétaire et de vote de la décharge s'agissant en particulier de l'utilisation des fonds structurels dans le respect de l'article 2 du TUE en s'appuyant notamment sur des travaux de l'OLAF et du Parquet européen.
3. Il devrait se battre dans le cadre de la prochaine Conférence sur l'avenir de l'Union pour réduire au maximum le champ des décisions prises à l'unanimité et contre l'idée qu'une telle Conférence pourrait ne pas avoir vocation à modifier les Traités.
4. Il devrait œuvrer pour modifier l'article 51 de la Charte des droits fondamentaux⁵ de l'Union après le départ des Britanniques qui en avaient exigé une telle rédaction. ■

5. « Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. »

■ JEAN-LOUIS BOURLANGES

Le dispositif visant à imposer aux États membres le respect de conditions de régularité, de transparence et de bon usage dans l'utilisation des crédits budgétaires qui leur sont alloués par l'UE présente assurément certaines bizarries juridiques, inégalement toxiques mais souvent injustifiées. Il n'en constitue pas moins dans un domaine-clé, celui de la dépense publique, une avancée précieuse dans la volonté de subordonner le bénéfice des politiques communautaires au respect de l'État de droit.

Le professeur Pech est très sévère sur le rôle éminent que s'est attribué le Conseil européen, donc les États-membres, au détriment des institutions de l'Union, dans l'élaboration du dispositif, et qu'il entend se réserver à l'avenir dans sa mise en œuvre. Il est clair toutefois que le Conseil européen joue en l'occurrence les mouches du coche. Le dispositif adopté relève du seul règlement adopté par les institutions communes et non des conclusions du Conseil qui sont sans portée juridique aucune.

Quant aux « orientations » que celui-ci entend imposer à la Commission, elles ne valent que dans la mesure où cette dernière les fait librement siennes, ce qu'elle sera, il est vrai, tentée de faire dans le dessein de ne pas voir ses propositions ignorées du Conseil des ministres qui dispose de la liberté de les accepter, de les refuser ou de les amender. Ne serait-ce pas toutefois chimère et naïveté que d'imaginer que la décision de sanctionner des États comme la Hongrie ou la Pologne puisse revêtir un caractère exclusivement technique et ne pas engager directement l'autorité politique des États-membres ?

Il y a lieu, en revanche, d'être plus sévère sur le dispositif dit du « frein de secours » qui autorise une inopportune procrastination sans qu'on voit en quoi le fait de renvoyer l'affaire au Conseil européen puisse déboucher sur autre chose que des palabres et des délais parfaitement inutiles.

Le professeur Pech s'inquiète, de surcroît, du bouleversement introduit par ce qui fait figure à ses yeux d'effet suspensif du recours dans la décision de ne pas mettre en œuvre le règlement avant que la Cour de justice se soit prononcée sur la conformité de ce dispositif au traité. Cet alarmisme peut sembler excessif dès lors que le règlement ne prévoit pas que les recours introduits contre les décisions prises en application dudit règlement aient, eux-mêmes, un effet suspensif. Ne faut-il pas interpréter ce délai dans la mise en œuvre du règlement comme l'effet d'un principe de précaution qui n'a rien d'illégitime. Il s'agit en fait d'attendre la réponse à une sorte de question préjudiciale posée à la Cour afin de s'avancer sur un terrain juridiquement sûr. Là encore l'importance des enjeux politiques sous-jacents justifie la prudence de ce pas à pas.

La sévérité des observations du professeur Pech, si bien argumentées soient-elles, ne doit pas nous conduire à bouder notre satisfaction de voir les institutions communes et les États-membres se doter enfin, fût-ce au prix de quelques acrobaties baroques, d'une vraie capacité opérationnelle de contrôle et de sanction des États qui, tels la Pologne ou la Hongrie, ont délibérément choisi de manquer à certaines des obligations les plus fondamentales des traités qu'ils ont signés. Le dispositif ainsi conçu a le grand mérite de nous permettre d'en finir avec l'impunité de fait des États qui défient aujourd'hui ouvertement l'ordre juridique de l'Union. ■

■ MONICA FRASSONI

Le mécanisme pour le règlement relatif à l'État de droit adopté dans l'UE est un compromis peu ambitieux par rapport aux attentes qu'il a créées en 2018, lorsqu'il a été proposé pour la première fois par la Commission européenne, même s'il avait le défaut majeur et incompréhensible d'exclure le PE de tout rôle. Il convient de rappeler que ce mécanisme a été proposé parce qu'il semblait plus immédiat et plus efficace que la procédure existante de l'article 7 ; malheureusement, la raison pour laquelle la procédure de l'article 7 n'est pas opérationnelle est la même qui rend ce « nouveau » mécanisme difficile à mettre en œuvre : le rôle écrasant du Conseil, la réticence de ses membres à s'en prendre à l'un de leurs pairs pour des questions qui ne sont pas strictement liées à l'argent et les nombreux obstacles et retards sur son chemin causés par la nécessité de décider par consensus ; ainsi, je pense que tout résultat concret sur le terrain n'interviendra que si la Commission agit en quelques semaines comme le lui demande le PE et si un groupe consistant d'États membres décide enfin de considérer que le glissement d'un nombre croissant d'entre eux vers des régimes autoritaires et corrompus constitue une menace existentielle pour l'UE, au moins autant qu'une euro-crise ou une pandémie.

En réalité, ce mécanisme lourd semble davantage destiné à réparer les divisions entre les États membres et à sauver la face des uns et des autres, qu'à être utilisé pour soutenir concrètement les forces et les individus qui agissent sur le terrain. En effet, sa portée limitée et le rappel obsessionnel de la nécessité de démontrer le lien entre les intérêts financiers de l'UE et les violations de l'État de droit, quelle que soit l'ampleur de cette interprétation, constituent en soi une défaite humiliante pour tous ceux qui pensent que le respect de l'État de droit et des procédures et libertés démocratiques substantielles ne peut être considéré comme un détail dans l'UE. Si les journaux sont fermés et les juges rétrogradés, on devrait pouvoir agir directement par défaut, ou en assurant directement la gestion des fonds.

Je pense qu'afin de démontrer que l'UE et ses membres sont sérieux, la Commission devrait agir immédiatement sur la Hongrie et la Pologne, le Conseil devrait mettre à l'ordre du jour la procédure de l'article 7 en suspens depuis longtemps et organiser un véritable débat public et à grande échelle sur cette question, même si la Hongrie et la Pologne finiront pour le bloquer formellement. Et la Cour de justice ne devrait pas prendre un an mais seulement quelques mois pour se prononcer sur le recours introduit le 11 mars par la Hongrie et la Pologne sur le Règlement. Autant de signaux qui démontreraient que le mécanisme n'est pas là comme un simple exercice de gesticulation mais peut avoir un impact, à cause de la volonté d'agir et non pas à cause de sa mécanique.

À plus long terme, il est vraiment important que l'abandon de l'unanimité dans les procédures de l'UE devienne une évidence dans la Conférence sur l'avenir de l'Europe et en général dans toute discussion sur la réforme de l'UE. Sinon, ce mécanisme ne sera qu'une autre procédure inefficace qui donnera beaucoup à parler aux juristes et peu à agir aux démocrates. ■

■ DANIEL FREUND

Par le biais de la [résolution](#) adoptée le 25 mars 2021 à une large majorité (PPE, S&D, Renew Europe, Verts/EFA, groupe de la Gauche), le Parlement européen met en œuvre une grande partie des suggestions du Professeur Pech. La résolution fixe une date précise (1^{er} juin) à la Commission européenne pour qu'elle finalise les lignes directrices et propose au Parlement un calendrier précis de la date de déclenchement du mécanisme. Il s'agit de la première étape pour assigner la Commission devant la Cour de justice dans le cadre d'un recours en carence, conformément à l'article 265 TFUE. Ce texte clarifie aussi le point suivant : alors que ces lignes directrices ne sont pas nécessaires, si la Commission décidait néanmoins d'en définir, elle devrait consulter le Parlement lors du processus d'élaboration. À cet égard, les commissions du contrôle budgétaire et des budgets travaillent également sur un rapport d'initiative afin de contribuer à l'élaboration de ces lignes directrices. Enfin, la résolution demande à la Commission d'inclure une section spécifique dans son rapport annuel sur l'État de droit recensant tous les faits pertinents pour la mise en œuvre du règlement.

Le seul point de désaccord avec l'analyse du Professeur Pech porte sur sa suggestion permettant au Parlement d'ester en justice pour annuler les conclusions du Conseil européen. Nous estimons certes qu'il n'est pas toujours dans l'intérêt supérieur du Parlement de suivre les conseils du Service juridique, mais nous approuvons largement son appréciation sur ce point. Porter la question des conclusions devant la justice aurait exigé du Parlement européen qu'il apporte la preuve de leur effet juridique, contredisant alors sa propre résolution du mois de décembre. Même si nous avions géré l'affaire et réussi à la gagner, l'annulation des conclusions du Conseil européen ne signifie pas en soi que la Commission est tenue d'agir. Quoi qu'il en soit, le Parlement aurait eu à recourir à l'article 265 TFUE. ■

■ FABIENNE KELLER

Le 10 décembre dernier, les chefs d'État ont conclu un accord au Conseil européen pour entériner d'un même coup le budget pluriannuel de l'UE 2021-2027 et le Plan de relance européen, et donner leur feu vert au mécanisme de conditionnalité des fonds européens au respect de l'État de droit.

Les conclusions du Conseil européen qui en découlent marquent un retour de l'intergouvernementalisme sur les « grands pas », mais cette fois après que les co-législateurs européens (Parlement et Conseil) soient déjà parvenus à un accord sur un règlement législatif d'application directe : le mécanisme de protection de l'État de droit.

1 ■ Le deal des victorieux

Politiquement, l'accord du Conseil européen permettait à chacun d'annoncer une victoire. L'adoption d'un budget et d'un Plan de relance communs sans précédent conditionné au respect de l'État de droit pour les uns. La force d'opposition face à une Europe fédéraliste et libérale pour les autres.

En réalité, difficile d'imaginer qu'une telle transaction se conclue en une somme de soldes positifs. À qui donc ce deal a-t-il évité de perdre la face ?

La bataille est lancée, et c'est à présent à deux autres institutions européennes de trancher.

D'abord, la Commission européenne a été instruite par le Conseil européen de rédiger des lignes directrices pour préciser l'application du règlement. Une anomalie institutionnelle quand les traités chargent la Commission de préciser la mise en œuvre de la législation européenne lorsqu'une telle compétence lui a été confiée par les co-législateurs (les actes délégués et d'exécution, la fameuse comitologie). Toutefois, le règlement de conditionnalité à l'État de droit ne prévoit pas une telle délégation de pouvoir. Ces lignes directrices sont donc en dehors des procédures ordinaires et notamment du pouvoir de contrôle du Parlement.

Ensuite, la Cour de Justice doit trancher en substance sur le mécanisme État de droit, suite au recours formulé par les gouvernements Hongrois et Polonais contre le règlement.

La Cour pourrait aussi être amenée à s'exprimer sur cet ovni institutionnel, une forme de néo-intergouvernementalisme libéral (comme une évolution de la théorie d'Andrew Moravcsik), si le Parlement européen décidait, en premier chef, de formuler un recours contre la Commission pour non-action (article 265 TFUE), comprendre : absence d'application du règlement État de droit dans l'attente de la décision de la Cour, alors qu'il est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021.

Ce scénario s'est précisé jeudi 25 mars dernier, lors de l'adoption d'une [résolution](#) du Parlement européen à une large majorité (569 pour, 148 contre, 10 abstentions), appelant la Commission à respecter ses obligations au titre du règlement juridiquement contraignant sur la conditionnalité et à prendre toutes les mesures appropriées pour défendre les valeurs et les intérêts financiers de l'UE. Dans leur résolution, les députés demandent à la Commission de publier ses lignes directrices avant le 1^{er} juin, sans quoi le Parlement poursuivra la Commission en justice en vertu de l'article 265 du TFUE.

2 ■ Et les citoyens dans tout ça ?

Cette bataille institutionnelle est loin des préoccupations de nos concitoyens, mais demeure essentielle.

Les atteintes répétées et organisées contre l'État de droit privent déjà un certain nombre de citoyens de libertés fondamentales. Pouvons-nous tolérer qu'en 2021, au sein de l'Union européenne, être juge, journaliste, médecin ou opposant politique soit difficile lorsqu'on n'adhère pas à la ligne du gouvernement en place ? L'ingérence du politique dans l'impartialité des juges, la chasse aux médias libres et indépendants ou les intimidations des opposants politiques sont des réalités en Hongrie, en Pologne, en Slovénie et parfois dans d'autres pays.

Si ces gouvernements populistes se sont tant battus contre le mécanisme de conditionnalité à l'État de droit, c'est qu'ils y voyaient un danger réel. Et ce pour la première fois, car la procédure article 7 du TUE, reposant sur l'intergouvernementalisme, s'est révélée inefficace depuis son premier recours en 2017.

Cela démontre toute la force du Parlement européen qui a poussé sans relâche pour adosser ce mécanisme de conditionnalité dans la négociation sur le budget pluriannuel et du Plan de relance et qui a permis son adoption alors qu'il était bloqué dans la législature précédente. Preuve que l'Europe des valeurs progresse.

3 ■ Protéger les bénéficiaires finaux

Dans le même temps, cette bataille institutionnelle détourne l'attention d'autres enjeux majeurs.

La question de fond sur les conditions d'application du règlement garde toute sa pertinence, non pas sur la légalité générale du mécanisme, mais sur les conditions d'application de certaines dispositions.

Par exemple, sur la protection des bénéficiaires finaux. Le principe est clair : porteurs de projets, associations, entreprises, chercheurs doivent être protégés financièrement contre des sanctions éventuelles à l'égard d'un État au titre du règlement. Selon le texte du règlement (considérant (19)) :

« Il est essentiel que les intérêts légitimes des destinataires finaux et des bénéficiaires soient dûment préservés lorsque des mesures sont adoptées en cas de violation des principes de l'État de droit. Lorsqu'il est envisagé d'adopter des mesures, la Commission devrait tenir compte de leur incidence potentielle sur les destinataires finaux et les bénéficiaires. »

C'est un principe clé du mécanisme de conditionnalité à l'État de droit pour lequel le Parlement s'est battu. Les citoyens européens ne devraient pas être lésés en raison des agissements de leurs gouvernements.

Pour que l'Europe défende ses valeurs fondamentales tout en protégeant les citoyens, ce principe mérite toutefois quelques clarifications.

L'article 5 du règlement prévoit que les États sanctionnés devraient continuer d'honorer leurs engagements auprès des bénéficiaires finaux, et ce alors qu'ils ne recevraient plus de fonds européens. Il s'agit bien là de la volonté originelle du législateur : sanctionner financièrement les gouvernements non respectueux de l'État de droit, pas les bénéficiaires finaux.

La Commission aura donc un rôle déterminant pour surveiller le respect de cette clause, et éviter un possible effet boomerang d'un sentiment anti-UE parmi la population, sur propagande des gouvernements sanctionnés par le mécanisme.

Une autre option reste sur la table, plus complexe dans sa mise en œuvre, mais plus sûre pour les bénéficiaires des fonds européens : le passage d'un mode de gestion partagée des fonds (État membre + Commission européenne) à une gestion directe de l'ensemble des fonds de la Commission vers les bénéficiaires finaux, sans passer par une autorité de gestion nationale.

Il s'agit de la conditionnalité « intelligente » voulue par plusieurs groupes politiques au Parlement européen, dont le groupe centriste-libéral Renew Europe, qui pourrait être remise sur le métier. ■

■ ALAIN LAMASSOURE

Le lien direct entre les valeurs fondamentales et les dépenses budgétaires me laisse très dubitatif. Le règlement européen sur la conditionnalité est plein de bonnes intentions, mais il est juridiquement mal conçu et politiquement inapplicable. En menaçant la Commission de la traîner devant la CJUE si elle n'applique pas à la lettre ce texte très friable, le Parlement sort de l'erreur humaine pour tomber dans le *perseverare diabolicum*.

La violation d'une valeur relève d'un traitement politique, et non pas institutionnel ou judiciaire. Car l'appréciation du respect d'une valeur de caractère très général est fatalement arbitraire.

Elle ne saurait être soumise à l'arbitraire d'un juge. Le « droit à la vie » gravé à l'article 2 de la Charte des droits fondamentaux de la personne humaine peut parfaitement être interprété comme interdisant l'avortement, les recherches sur l'embryon et l'accompagnement de la fin de vie : est-ce à un juge d'en décider pour toute l'Europe ? Un pays dépourvu de toute constitution écrite peut-il être qualifié de « démocratie » ? C'est pourtant le cas du Royaume-Uni. Considérée, à juste titre, comme l'inventeur historique du concept de « l'État de droit » (le *rule of law*, le « règne de la loi »), cette même démocratie, qui fut si exemplaire, donne encore à son Parlement, au XXI^e siècle, le pouvoir de décider littéralement de tout, à tout moment, et à la majorité simple : M. Orbán pourrait plaider qu'il lui faut au moins la majorité des deux tiers pour changer sa constitution nationale, et que celle-ci est écrite en bonne et due forme. S'il avait le sens de l'humour, il pourrait même interpréter le Brexit comme l'auto-application extrême, par un État membre, de l'article 7 du traité, en vertu duquel une violation majeure des valeurs de l'Union exclut son auteur de la participation à la Table ronde européenne.

Alors, soumettre cette évaluation et sa sanction à une procédure institutionnelle, comme l'envisage le règlement sur la conditionnalité ? L'expérience n'est pas convaincante. Les procédures de surveillance et de sanction des violations du pacte de stabilité et de croissance n'ont cessé d'être réformées pour être durcies : majorité qualifiée inverse, définition plus rigoureuse de l'objectif d'équilibre... Elles sont restées inopérantes. La France a été en première ligne dans cette surenchère de vertu procédurière, en espérant pouvoir échapper à ses contraintes. Et de fait, quand le Président de la Commission fut interrogé sur son refus de déclencher la procédure contre notre pays, Jean-Claude Juncker reconnut avec un cynisme tranquille : « C'est parce que c'est la France ! »

La cause est entendue : si prisé dans d'autres domaines, le « jugement par les pairs » est inopérant dans la politique européenne. Pour une raison très simple : chaque bon élève d'aujourd'hui redoute d'être cloué au pilori à son tour demain. La première réforme de cette procédure n'avait-elle pas été engagée dès le début du millénaire parce que l'Allemagne, la pieuse Allemagne elle-même, était sortie des clous, comme la France ? On changea l'interprétation des règles pour lui éviter cette humiliation.

Quant à la disposition selon laquelle une procédure permettrait aux « gentils » citoyens d'être préservés des punitions infligées aux « méchants » dirigeants, elle semble sortie d'un panel citoyen choisi parmi des écoliers de CM2. Les aides seraient suspendues, na ! – mais les bénéficiaires finaux continueraient d'en bénéficier au gré du bon vouloir de la Commission ? Mais, par définition, ces aides sont consenties à des projets, portés par des entreprises, des

collectivités locales, des chercheurs, des étudiants, des agriculteurs, des citoyens, pas aux dirigeants eux-mêmes ! Question posée devant moi par un opposant polonais notoire, resté incrédule : les aides de l'Union seront-elles désormais réservées aux projets des seuls opposants au gouvernement fautif, choisis arbitrairement par la Commission ? C'est évidemment impraticable.

Le niveau de réflexion monte à peine d'un cran lorsque certains proposent que les programmes européens soient gérés par les collectivités territoriales, en contact direct avec la Commission. C'est une modalité qui peut être intéressante, avec certains partenaires régionaux, et dans certains pays, pour une meilleure conception et gestion des programmes. Mais le respect des valeurs fondamentales serait-il systématiquement mieux garanti ? Les mafias variées, si influentes dans l'Italie du sud et chez trop d'autres membres de l'Union en savourent déjà l'éventualité...

*

Si l'on cherche autre chose qu'une posture de bonne conscience, mieux vaut essayer de combiner deux approches complémentaires.

1. L'approche politique. Si l'on est condamné à une appréciation arbitraire, vive la politique ! La politique dissout l'arbitraire dans le débat, pour finir par dégager une solution qui apparaîtra la moins inacceptable et peut-être même la plus légitime.

Et là, c'est aux familles politiques européennes de jouer ! Elles qui cherchent de la visibilité et qui ont besoin d'accroître leur légitimité populaire, elles ont là un thème majeur, capteur de lumière. Le PPE a enfin fini par forcer le Fidesz au divorce, mais entretemps ses tergiversations interminables ont beaucoup contribué à accroître la stature de Viktor Orbán. Il appartient aux socialistes de réveiller leurs amis à Budapest, pour offrir aux Hongrois une alternative politique crédible ou/et, par exemple, de convaincre les dirigeants maltais de cesser de faire obstacle aux enquêtes sur l'assassinat de l'héroïque journaliste d'investigation Daphné Caruana Galizia – une pratique qui est la pire forme d'atteinte à la liberté des médias sans avoir besoin de toucher à la loi. De même, s'il prenait de nouveau à Mark Rutte l'envie de s'allier avec Geert Wilders, comme il l'avait fait pour son second gouvernement, ce serait à Renew de le rappeler au respect de l'éthique politique. On peut hélas donner beaucoup d'exemples de ménage à faire à titre préventif dans toutes les familles politiques et dans beaucoup de pays.

2. L'autre approche utile est tout simplement celle du contrôle budgétaire et financier classique.

Devant un tribunal, comme devant le bon sens populaire, le détournement de fonds publics est un concept juridique bien plus concret et précis que les principes de démocratie ou d'État de droit. Il se trouve que certains chefs de gouvernement sont fortement soupçonnés de détourner des fonds de cohésion de l'Union au profit de leurs amis politiques, voire de leur propre famille. Plus le pouvoir est centralisé, plus la gouvernance est autoritaire, et plus ces pratiques sont évidemment tentantes. Mobilisons l'OLAF, la Cour des Comptes européenne et la toute nouvelle Procureure financière de l'Union sur ces cas. Si les faits sont avérés, cela fera une formidable jurisprudence politique, infiniment plus puissante qu'une condamnation morale institutionnelle. Car chaque fois qu'une institution, européenne ou internationale,

cloue un gouvernement au pilori, il est facile à un dirigeant habile de mobiliser autour de lui un grand réflexe patriotique contre une agression grossière à la dignité nationale. En revanche, si un *juge financier compétent et impartial*, interne ou externe, fait apparaître aux yeux des citoyens que leur chef charismatique détourne la manne européenne à son profit personnel, la mobilisation populaire se fera contre l'imposture indigne.

Au fond, la meilleure façon d'utiliser l'argent public pour faire respecter les valeurs, c'est de veiller au bon usage de la valeur de cet argent. ■

■ JAVIER MORENO SÁNCHEZ

Les 10 et 11 décembre derniers, les chefs d'État et de gouvernement ont conclu un accord politique sans précédent pour faire face à la pandémie et relancer le projet européen.

L'accord souffre de zones d'ombre et d'imperfections juridiques, comme l'a parfaitement relevé le professeur Laurent Pech. Cependant nous ne pouvons perdre de vue l'enjeu de taille que recèle cet accord :

- Mise en commun d'un ensemble complet de mesures d'un montant jamais atteint de 1824,3 milliards d'euros, 750 milliards (Fonds de relance extraordinaire, *Next-GenerationEU*) auxquels s'ajoutent 1074,3 milliards du cadre financier pluriannuel, pour surmonter la pandémie et relancer l'économie européenne. Ressources financières qui doivent parvenir le plus vite possible aux citoyens, entreprises, ONGs, municipalités et régions qui en ont le plus besoin.
- Protéger les intérêts financiers de l'Union et les droits fondamentaux des citoyens et citoyennes européens face aux gouvernements qui font fi du respect de l'État de droit.
- Accord axé sur les priorités établies au début de la législature (qui sont devenues des urgences) : assurer les transitions écologique et digitale justes, renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale, développer le pilier social, garantir les politiques liées au développement des jeunes, politique d'égalité entre les hommes et les femmes, etc.

Contrairement à ce qu'elle avait fait en 2008 lors de la crise financière, l'Union a répondu promptement, avec courage et ambition. Exit l'austérité qui a provoqué tant de dégâts dans la vie de nos concitoyens, dans nos sociétés, notamment au niveau des services publics.

Dès le début de la pandémie, notamment avec le « Plan Marshall européen », proposé en mars 2020 par le président du gouvernement espagnol Pedro Sánchez, les responsables politiques des institutions européennes ont compris que face à ce défi historique, il fallait une réponse historique, ambitieuse.

Cependant, le Conseil européen de décembre s'annonçait incertain en raison des tensions et des bras de fer qui existaient entre, d'une part, les gouvernements qui voulaient immédiatement un accord sur les Fonds et les perspectives financières tout en défendant le respect de l'État de droit ; d'autre part, ceux, dénommés « les frugaux », qui misaient sur le respect des droits fondamentaux pour bloquer, retarder ou même réduire le Fonds de relance et le CFP et finalement les gouvernements populistes qui ne voulaient pas de cette conditionnalité liée à l'État de droit car ils savaient pertinemment qu'ils bafouaient constamment ce dernier et risquaient des sanctions.

Le PE se situait naturellement dans la première catégorie et a joué un rôle clé dans la défense de la conditionnalité liée à l'État de droit du plan de relance.

L'Union est, en premier lieu, un projet politique reposant sur une communauté de valeurs comprenant la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité ainsi que le respect des droits humains consacrés par l'État de droit. Faire partie de l'UE signifie maintenir un enga-

gement ferme en faveur de la défense de ces valeurs. Depuis des années et à plusieurs reprises, le Parlement européen a averti que les valeurs européennes étaient en danger et a souligné dès le début des négociations que les fonds européens issus du budget pluriannuel et du Fonds de relance ne devaient ni ne pouvaient finir entre les mains de ceux qui œuvrent contre la démocratie et ne respectent pas les droits fondamentaux.

C'est pourquoi le Parlement européen a réclamé un renforcement de l'État de droit partout dans l'Union par le biais d'un nouveau mécanisme et de sanctions efficaces contre les États membres qui violent ces règles. Même si le Conseil européen en juillet dernier avait bien ouvert cette voie, il est vrai que les négociations menées remarquablement par les deux co-rapporteurs du PE, Petri Sarvamaa (PPE) et Eider Gardiazabal Rubial (S&D) se sont avérées rudes (9 trilogues). Le PE a finalement obtenu un excellent résultat.

Dans sa résolution du 7 octobre le PE a clairement exprimé sa volonté de renforcer l'État de droit et d'empêcher qu'à travers des méandres juridiques ou des négociation/concessions de couloir au sein du Conseil, le mécanisme soit inapplicable et favorise ceux qui voulaient éviter les sanctions.

L'accord conclu entre le Parlement et le Conseil en décembre 2020 peut donc être considéré comme une excellente nouvelle et une victoire des défenseurs des principes de l'Union européenne. Pour la première fois il existe enfin un mécanisme qui lie le budget de l'Union européenne à l'État de droit, mécanisme que nous avons défendu au sein de la famille socialiste depuis des années.

L'accord n'est pas parfait, nous l'avons déjà mentionné, mais il est évidemment le résultat d'un compromis difficile. Cependant le mécanisme de sanction approuvé pourra effectivement être appliqué, puisque les accords seront adoptés à la majorité qualifiée, et non à l'unanimité (exit le droit de véto) comme prévu jusqu'à présent pour l'article 7. En outre, un calendrier est établi afin que les éventuelles sanctions ne puissent être différées dans le temps de manière illimitée.

D'autre part, l'accord final comprend un large champ d'application qui regroupe non seulement les valeurs fondamentales contenues à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne que tous les États membres doivent respecter, lorsque ces violations affectent – ou risquent d'affecter – la gestion des fonds de l'UE : pendant les négociations, le Parlement est aussi parvenu à obtenir un article spécifique qui clarifie la portée possible des violations en énumérant des exemples de cas, tels que la menace de l'indépendance du pouvoir judiciaire, le défaut de correction de décisions arbitraires ou illégales et la limitation des recours juridiques ; mais également lorsque les fonds de l'UE sont directement utilisés de manière abusive, comme dans les cas de corruption ou de fraude.

D'un autre côté, le Parlement a assuré que l'éventuelle sanction incombe aux États qui ne respectent pas les valeurs de l'Union européenne, et non aux bénéficiaires des fonds européens. Nos citoyens, nos entreprises, nos agriculteurs, chercheurs, pour ne citer qu'eux, nos ONGs doivent savoir qu'ils ne seront pas ceux qui paieront les conséquences du non-respect de l'État de droit commis par leurs gouvernements.

Face à l'opposition de certains États membres et en particulier aux recours auprès de la Cour de Justice (Pologne et Hongrie), le Parlement a approuvé le 25 mars dernier une nouvelle

résolution pour réaffirmer que le règlement sur la conditionnalité liée à l'État de droit est entré en vigueur et est directement applicable depuis le 1^{er} janvier 2021. Il est contraignant dans tous ses éléments, en particulier dans le contexte des fonds de *NextGenerationEU*. Les recours introduits devant la Cour de Justice de l'Union européenne n'ont aucun effet suspensif au sens de l'article 278 du TFUE. Depuis plusieurs années, notamment dans les domaines des libertés civiles ou du commerce international, des forces politiques ou des gouvernements euro-sceptiques utilisent la Cour de Justice de l'Union européenne uniquement pour freiner ou bloquer des accords ou des directives adoptés par la majorité.

Dans ce contexte, les violations survenues avant l'entrée en vigueur du règlement peuvent également déclencher l'adoption de mesures/sanctions au titre du règlement dès lors qu'elles persistent et continuent de porter atteinte ou qu'elles risquent fortement de porter atteinte d'une manière suffisamment directe à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union.

Maintenant, c'est à la Commission d'agir et de faire pleinement usage de ses pouvoirs d'enquête pour chaque cas de violation des principes de l'État de droit par un État membre. Le PE, dans sa résolution, constate avec préoccupation « l'absence de toute notification écrite aux États membres depuis l'entrée en vigueur du règlement, malgré les nombreuses inquiétudes émises quant aux violations de l'État de droit recensées dans le rapport 2020 de la Commission sur l'État de droit, qui ont une incidence sur la bonne gestion financière du budget de l'Union et ne sont toujours pas résolues par les États membres » et « invite la Commission à tenir le Parlement régulièrement informé de toutes les enquêtes en cours ».

Si la Commission ne respecte pas les obligations qui lui incombent, le Parlement considérera ce fait comme étant constitutif d'une carence et prendra par conséquent des mesures à l'encontre de la Commission en vertu de l'article 265 du TFUE. Le PE suit de très près le développement et la mise en application du Fonds à travers son groupe de travail créé à cet effet.

Ensuite, il faut que la majorité au Conseil qui a permis la conclusion de l'accord en décembre fasse montre de cohérence et de cohésion et vote, le cas échéant, la proposition de sanctions de la Commission à l'égard de l'État membre qui n'aurait pas respecté l'État de droit.

Nous devons démontrer aux gouvernements, mais en premier lieu aux citoyennes et aux citoyens européens, que l'UE n'est pas un établissement à la carte, où vous pouvez conserver vos droits mais ne pas remplir vos obligations. Les droits et les obligations sont étroitement liés ; les gouvernements doivent défendre et faire respecter les premiers et remplir pleinement les seconds. C'est une communauté fondée sur des valeurs communes que les États membres et les citoyens doivent défendre : le mécanisme qui lie le budget de l'UE au respect de l'État de droit est une réalisation majeure pour y arriver.

N'oublions pas que le projet européen est un « processus constituant ouvert » qui est en constante adaptation. Rappelons que certaines grandes réalisations européennes ont connu des parcours semés de controverses politiques et juridiques mais ont abouti avec succès. L'Euro et l'espace Schengen, par exemple, sont nés dans le milieu intergouvernemental, hors du cadre institutionnel européen proprement dit, mais ont fini par être intégrés dans le système européen et surtout dans la vie des citoyennes et citoyens européens.

Ceux-ci ne comprendraient pas que des batailles institutionnelles ou des imperfections juridiques les privent de ces moyens financiers qui leur permettront de relancer avec espoir leurs projets vitaux tout en respectant leurs droits fondamentaux.

Avec le Brexit, le frein britannique a lâché ; ne laissons pas d'autres gouvernements eurosceptiques prendre la relève. La plus grande crise que l'Union traverse depuis sa création offre également des opportunités historiques. Sachons les saisir avec sagesse et ambition pour continuer de développer positivement notre destin européen commun. ■

LISTE DES CONTRIBUTEURS À LA PUBLICATION ■

■ LAURENT PECH

Professeur de droit européen, Middlesex University London

■ THU NGUYEN

Chercheuse au Centre Jacques Delors de Berlin (Hertie School)

■ PERVENCHE BERÈS

Députée européenne (1994-2019)

■ JEAN-LOUIS BOURLANGES

Président de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, Député européen (1989-2007)

■ MONICA FRASSONI

Députée européenne (1999-2009), Présidente de ECES

■ DANIEL FREUND

Député européen, Négociateur pour le groupe des Verts/ALE du mécanisme sur l'État de droit

■ FABIENNE KELLER

Ancienne Maire de Strasbourg, Députée européenne

■ ALAIN LAMASSOUR

Ancien Ministre et Député européen (1999-2019)

■ JAVIER MORENO SÁNCHEZ

Député européen, Président de la délégation socialiste espagnole



L'Europe pour
les citoyens



PREMIER
MINISTRE

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 en 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

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu