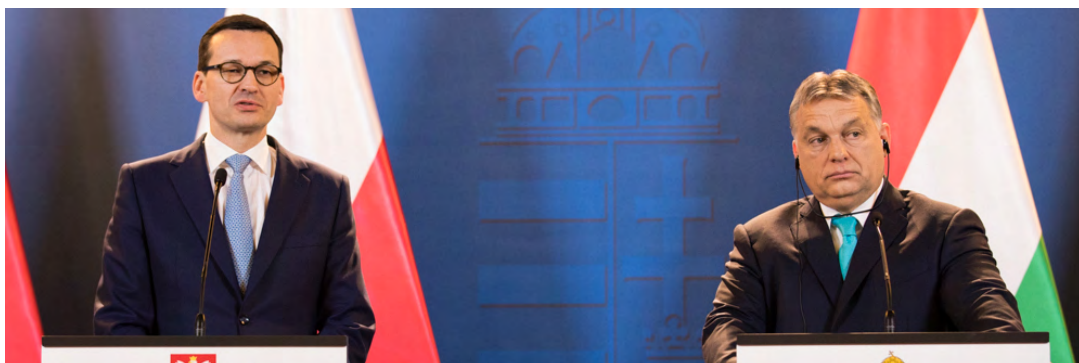


# QUELLE RÉPONSE EUROPÉENNE AUX DÉFAILLANCES DE L'ÉTAT DE DROIT ?



## ■ MARTIN MICHELOT

Chercheur associé,  
Institut Jacques Delors  
Directeur adjoint,  
EUROPEUM Institute for  
European Policy à Prague

## Résumé

Avec la dégradation de l'état de droit, en particulier en Pologne et en Hongrie, l'UE doit faire face à une situation nouvelle et inimaginable jusqu'ici, puisque les fondations de la gouvernance européenne se voient minées de l'intérieur par au moins deux États de l'UE. Dans ce contexte, il est très complexe pour l'UE d'agir car les outils législatifs à sa disposition s'avèrent peu adaptés.

La décision de la Commission d'enclencher en décembre 2017 la première phase de l'Article 7 du TUE, qui pourrait *in fine* priver la Pologne de ses droits de vote au Conseil de l'UE, se révèle par exemple inefficace dans le court terme, la phase punitive requérant l'unanimité au sein du Conseil, où Varsovie est assurée du veto de la Hongrie.

Face à cela, l'idée de lier le respect de l'état de droit à l'obtention des fonds structurels européens dans le prochain cadre pluriannuel financier a été mise en avant par plusieurs chefs d'État et commissaires européens. Une telle suspension ne serait pas sans risque politique et son efficacité pose question mais elle traduit le besoin de développer une gamme d'outils plus étendus, plus sophistiqués et plus mordants que l'Article 7.

La solution ne doit pas venir seulement de la Commission européenne ni du Conseil, mais d'autres institutions, notamment de la Cour européenne de Justice. Les organisations de la société civile dans ces pays sont aussi des relais à appuyer. Les rôles de l'Agence des droits fondamentaux et de la Commission de Venise sont à intégrer. Tous ces instruments doivent pouvoir servir à faire renoncer ces pays à aller plus loin dans d'éventuelles réformes contraires à l'état de droit. La Commission et les États de l'UE intéressés doivent aussi dorénavant être clairs sur le fait que ces mesures ont vocation à être utilisées afin de renforcer leur effet dissuasif.

# INTRODUCTION

---

C'est un euphémisme de dire que la construction européenne est un processus complexe, qui n'avait pas envisagé toutes les possibilités pouvant ébranler certains de ses fondements clés. L'exemple de la zone euro a illustré la manière dont la gouvernance européenne peut dérailler et ébranler ses fondations. Il semble aujourd'hui que les débats sur la violation de l'état de droit soient engagés sur la même voie. Les exemples de la Hongrie et de la Pologne sont au cœur de ce débat, qui sera essentiel pour définir l'avenir de l'UE, maintenant que le moteur franco-allemand semble enfin prêt à se remettre en marche après la signature de l'accord de coalition en Allemagne.

Tout comme la possibilité d'un effondrement de la zone euro n'avait pas été prévue, un recul de l'état de droit n'avait pas été envisagé comme une possibilité nécessitant un cadre juridique pour l'encadrer. Ce « péché originel » de la construction européenne explique pourquoi les institutions européennes sont en quelque sorte impuissantes à sanctionner les États membres qui menacent l'état de droit et l'ensemble du cadre juridique de l'UE. Ces discussions ont lieu alors que les pays d'Europe centrale n'ont jamais été aussi prospères et demandeurs d'un rôle à part entière pour définir l'avenir de l'Europe. Comme l'indiquait le Premier ministre hongrois, Viktor Orbán : « Je veux le dire clairement : maintenant que l'Europe centrale s'est relevée, qu'elle est prospère et joue un rôle stabilisateur en Europe, nous voulons avoir le poids qui nous revient dans les débats sur l'avenir de l'Europe »<sup>1</sup>. Prendre en compte ce message tout en s'assurant que l'état de droit ne se dégrade pas constitue un exercice délicat pour les responsables politiques européens.

Ce Policy Paper tente d'expliquer la complexité derrière la mise en œuvre de la protection de l'état de droit, en explorant les mécanismes juridiques à la disposition de l'UE. Alors que les futures négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel vont constituer une étape clé pour l'avenir de l'Europe, il convient d'examiner également les positions des différents acteurs et évoquer les difficultés, du point de vue de l'Europe centrale, que soulève une conditionnalité stricte entre le respect de l'état de droit et le versement des fonds structurels et de cohésion européens, sans toutefois exclure cette possibilité sur le principe.

---

## ENCADRÉ 1 ■ Pologne, une réforme très décriée de la justice

Les réformes de la justice constituaient l'une des priorités du programme du parti Droit et Justice lors de son élection en octobre 2015. Le responsable du parti, Jarosław Kaczyński, a souvent répété que la justice était l'institution qui empêchait la Pologne de mettre en œuvre ses réformes, et le président Andrzej Duda avait bloqué la nomination à la Cour constitutionnelle de trois juges choisis par le parti sortant Plateforme civique. Après l'échec d'une première tentative, le président Duda a introduit fin 2016 la réforme qui prévoit une augmentation du nombre de juges constitutionnels, qui offre au ministre de la Justice le pouvoir de démettre les juges et qui baisse leur âge de la retraite. Cette réforme permet également au parti Droit et Justice de contrôler le Conseil national de la magistrature (l'organe qui décide de la nomination des juges) par le biais du Parlement, et crée un mécanisme « d'appel extraordinaire » selon lequel les affaires antérieures à 1997 peuvent être réouvertes avec le soutien du procureur général, qui est aussi le ministre de la Justice.

---

1. Bayer Lili, "Hungary and Poland to EU: Don't shut us out", *Politico*, 01/03/2018

# 1. L'ARTICLE 7, UNE PROCÉDURE EXCEPTIONNELLE DE LONGUE HALEINE

C'est après un an et demi de dialogue infructueux avec la Pologne, période au cours de laquelle la Commission européenne a publié trois « recommandations concernant l'état de droit »<sup>2</sup>, que cette dernière a décidé de déclencher le processus consistant à reconnaître « l'existence d'un risque clair de violation grave de l'état de droit en Pologne »<sup>3</sup>. Le 20 décembre 2017, la Commission a donc proposé au Conseil d'adopter une décision en application de l'article 7, paragraphe 1 du traité sur l'Union européenne, en plus de l'émission d'une quatrième recommandation sur l'état de droit, laissant trois mois au gouvernement polonais pour réagir et mettre en œuvre les actions recommandées.

Plusieurs constitutionnalistes européens avaient appelé à engager cette étape plus tôt<sup>4</sup> afin de ne pas laisser à Varsovie la possibilité de mettre en œuvre de manière irrémédiable les réformes du système judiciaire, même après la publication des trois premières recommandations et malgré le dialogue en cours entre Varsovie et la Commission. Par ailleurs, il est surprenant que ce soit à l'article 7, paragraphe 1 (risque clair de violation grave par un État membre des valeurs) que la Commission ait choisi de se référer, et non à l'article 7, paragraphe 2, qui paraissait plus pertinent car s'appliquant dans le cas de « l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre », ce qui semble clairement caractériser la situation actuelle d'absence d'indépendance de la justice en Pologne, comme plusieurs rapports officiels européens ou indépendants l'ont confirmé<sup>5</sup>. Les mesures « pré-préventives » (procédures d'infractions, recommandations) ayant été épuisées, la Commission a décidé d'offrir une dernière chance au dialogue avec Varsovie, se mettant ainsi dans une situation délicate au regard de l'interprétation des textes fondateurs.

La Pologne n'ayant pas mis en œuvre les recommandations dans le délai prévu de trois mois et si les dispositions de l'article 7, paragraphe 1 finissent par s'appliquer, la prochaine étape consistera pour le Conseil à organiser une audition de la Pologne sur cette affaire. Après cela, le Parlement européen doit « à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, représentant la majorité des membres qui le composent »<sup>6</sup> approuver la procédure avant de pouvoir adopter une décision à la majorité des quatre cinquièmes (sans la Pologne) déterminant l'existence d'une violation grave de l'état de droit.

Il est peu probable que la première phase de cette procédure puisse être conclue d'ici au milieu de l'été 2018 et il s'agira d'un véritable test sur la nature « dissuasive » de l'article 7, paragraphe 1, comme l'ont écrit quelques universitaires<sup>7</sup>. Le succès ne se mesurera pas uniquement au fait que 22 des 27 États membres votent ensemble sur cette question, ce dont

2. Concernant le « cadre juridique de l'état de droit », voir : [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/rule-law-framework\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/rule-law-framework_en)

3. « état de droit : la Commission européenne prend des mesures pour défendre l'indépendance de la justice en Pologne », Commission européenne, 20/12/2017.

4. Voir par exemple : Pech Laurent, « Systemic Threat to the Rule of Law in Poland: What should the Commission do next? », *VerfBlog*, 31/10/2016.

5. Voir §3 pour une liste exhaustive : Kochenov Dimitry et al., "The European Commission's Activation of Article 7: Better Late than Never?", *EU Law Analysis*, 23/12/2017.

6. Article 354 du traité de Lisbonne

7. Pech Laurent et Scheppele Kim Lane, « Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU », *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 23/08/2017, p.2.

rien n'est moins sûr à ce jour<sup>8</sup>, mais aussi au fait que l'adoption de l'article 7, paragraphe 1 conduise Varsovie à reculer sur les réformes de sa justice, alors que leur mise en œuvre est déjà très avancée. Une absence d'évolution de la position polonaise, très probable à ce stade, permettrait à la Commission d'abandonner l'article 7, paragraphe 2, pour recourir à l'article 7, paragraphe 3, considéré comme « l'arme nucléaire ». Cet article concerne la procédure à adopter en cas « [d']existence d'une violation grave et persistante par un État membre » qui, si elle est confirmée, peut conduire à la suspension de « certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil ».

Comme l'ont rappelé tous les observateurs depuis décembre 2017, l'adoption de l'article 7, paragraphe 2 requiert l'unanimité au Conseil : or, la solidarité de principe de la Hongrie à l'égard de la Pologne dans cette affaire (et vice-versa dans l'hypothétique cas inverse) ferme la porte à toute possibilité d'aboutir à des sanctions. Les juristes ont noté<sup>9</sup> que la seule option pour contourner le veto de Budapest consisterait, pour la Commission, à invoquer l'article 7, paragraphe 1 contre la Pologne et la Hongrie simultanément, les privant ainsi de leur droit de veto prévu à l'article 7, paragraphe 2.

En outre, les discussions entre la Pologne et le commissaire Frans Timmermans, Néerlandais issu de la social-démocratie, ne sont pas exemptes de simples clivages droite-gauche, les responsables conservateurs à Varsovie s'autorisant à s'opposer à des instructions provenant d'un opposant politique libéral ouest-européen.

L'autre obstacle de taille dans ce contexte reste le soutien (bien connu<sup>10</sup>) des députés européens du groupe PPE, et notamment du groupe allemand majoritaire, à l'égard du groupe majoritaire de députés hongrois qui appartient également au PPE. La direction du PPE fait preuve d'une forte discipline de vote pour bloquer toute mesure relative aux procédures d'infraction à l'égard de la Hongrie, et il est peu réaliste d'envisager une quelconque évolution d'ici aux prochaines élections européennes du printemps 2019.

Toute action commune à l'encontre de la Pologne et de la Hongrie ne semble donc envisageable qu'à long terme et n'influencera donc pas les procédures actuelles à l'encontre de la Pologne. Seul un échec – a priori improbable – aux élections du 8 avril 2018 pourrait affaiblir Viktor Orbán et susciter une nouvelle dynamique, au sein du groupe PPE, pour faire avancer les sanctions contre la Hongrie, qui doivent être discutées en septembre 2018, à l'initiative du Parlement, dans le cadre de l'article 7, paragraphe 1<sup>11</sup>.

---

8. La Hongrie, mais aussi la Lituanie et la Roumanie : « [President: Lithuania will support Poland in dispute with EC](#) », *The Baltic Course*, 09/03/2018, et Peel Michael, « [Romania corruption battle exposes the limits of EU's influence](#) », *Financial Times*, 22/02/2018

9. Scheppelle Kim Lane, « [Can Poland be Sanctioned by the EU? Not Unless Hungary is Sanctioned Too](#) », *VerfBlog*, 24/10/2016

10. Kelemen R. Daniel, "EPP ❤️ Orbán", *Politico*, 18/06/2015

11. « [Hungary: MEPs to assess whether there is a risk of seriously breaching EU values](#) », Parlement européen, 2017/10/11

## 2. LA CONDITIONNALITÉ DES FONDS EUROPÉENS EST-ELLE SOUHAITABLE ET ENVISAGEABLE ?

Ces dernières semaines, les responsables politiques ont largement discuté d'une option alternative pour exercer une pression politique : en liant la disponibilité et le versement des fonds structurels européens au respect de l'état de droit, dans le prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027). L'idée avait été émise pour la première fois en mai 2017 par le commissaire chargé du budget, Günther Öttinger<sup>12</sup>, et a depuis fait des adeptes, recevant le soutien de plusieurs responsables et commissaires européens<sup>13</sup>, notamment de Vera Jourova. La question a figuré à l'ordre du jour de la réunion informelle de chefs d'État et de gouvernement du 23 février 2018 et les conclusions des débats montrent les difficultés à relever pour mettre en œuvre une telle mesure. Tout comme pour l'article 7, la question consiste d'abord à savoir si la conditionnalité est souhaitée par les responsables de l'UE et ensuite, si cette menace serait suffisante pour empêcher Varsovie de mettre en œuvre ses réformes de la justice.

### 2.1 Conditionnalité : risques et avantages pour l'UE

L'idée de lier le versement de certains fonds européens au respect de l'état de droit n'est pas nouvelle. En 2013, la Hongrie avait été sanctionnée « en raison de manquements importants constatés par les services de contrôle de la Commission dans la gestion et les systèmes de contrôle de huit programmes opérationnels »<sup>14</sup>. Le versement d'une tranche des fonds structurels avait été suspendu. La possibilité existe donc, pour la Pologne, en vertu de critères différents, d'être affectée par cette procédure à court terme, avant la fin du cadre financier actuel, mais aussi à long terme, si les États membres s'accordent sur la recevabilité du principe de conditionnalité.

L'idée de toucher au portefeuille est tentante sur le papier : la Pologne est actuellement le principal bénéficiaire des fonds de cohésion européens, destinés à aider les États à investir dans des mécanismes d'infrastructure et d'emploi. La Pologne doit recevoir 86,1 milliards d'euros sur la période 2014-2020, dont 23,2 milliards d'euros issus du fonds de cohésion<sup>15</sup>, ce qui représente près de 19% des fonds totaux disponibles pour cette période de financement.

L'impact économique de toute suspension du versement des fonds est toutefois difficile à évaluer en termes économiques précis, que ce soit dans le cadre financier actuel ou futur. C'est l'impact sur les perspectives de croissance potentielles qui peut être mesuré. Capital Economics consultancy, un cabinet indépendant et international de conseil et de recherche en économie avait réagi au déclenchement de l'article 7 en indiquant que les réformes de la justice « avaient détérioré l'image de la Pologne chez les investisseurs étrangers. Le taux d'investissement du pays est déjà l'un des plus faibles des principaux marchés émergents et l'économie se trouve actuellement au stade du cycle où l'on commence à observer des difficultés sur le marché du travail et où l'investissement est déterminant pour soutenir la croissance »<sup>16</sup>.

12. Maurice Eric, « Commission hints at political conditions for EU funds », *euobserver*, 30/05/2017

13. Delamaide Darrell et al., « EU mulls financial threat for Poland on judicial reform », *Handelsblatt*, 7/03/2018 ; Zalan Eszter, « Commission urges EU countries to pay more into budget », *euobserver*, 14/02/2018 ; Zalan Eszter, « Eastern states push back at rule of law conditions on funds », *euobserver*, 20/02/2018

14. Kester Eddy, « Brussels suspends funding to Hungary over alleged irregularities », *Financial Times*, 14/08/2013

15. « Fonds structurels et d'investissement : données pays pour la Pologne », Commission européenne, mars 2018

16. Carson Liam, « Emerging Europe Economics Update: EC triggers Article 7 against Poland: what next? », *Capital Economics*, 20/12/2017, 2 p.

La Pologne, en raison de l'importance de son marché intérieur, dépend toutefois moins des investissements directs étrangers que ses partenaires du groupe de Visegrad (Hongrie, Slovaquie, République tchèque).

La suspension de fonds conçus précisément pour offrir aux régions les plus pauvres d'Europe la possibilité de rattraper les niveaux moyens européens en termes d'infrastructure et d'emploi, aurait aussi un impact politique, qu'il faut apprécier. Le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a lui-même affirmé que cette idée « serait un poison pour le continent » et qu'elle contribuerait à diviser davantage l'Union européenne<sup>17</sup>, exprimant sans doute la réticence manifestée par certains pays à voir ce projet se poursuivre. Maximilian Steinbeis, un célèbre constitutionnaliste européen, affirme que la création « [d']un lien entre les fonds structurels et les sanctions relatives à des questions d'état de droit sous-entend que ces dernières restent avant tout un problème des États pauvres »<sup>18</sup>. Il est évident qu'il existe **un risque à sanctionner uniquement les régions qui ont le plus besoin de ces fonds** et, indirectement, à faire payer aux citoyens et entreprises de ces régions les actions de leur gouvernement.

Par ailleurs, **la probité dans l'utilisation même de ces fonds** a été controversée dans les pays de Visegrad entre autres. Les fréquentes accusations de détournements des fonds (le cas le plus visible et le plus récent étant celui du Premier ministre tchèque, Andrej Babis, accusé d'avoir détourné 2 millions d'euros de fonds de cohésion) ont conduit à une association négative entre les « bénéficiaires » de ces fonds et un enrichissement personnel injustifié de ses gestionnaires, ou à l'idée que le pays ou la région n'était pas capable de tirer correctement parti de tous les fonds disponibles ou de les utiliser conformément aux règles européennes. La campagne des élections législatives en Pologne en 2015 s'était partiellement focalisée sur les soi-disant déséquilibres économiques régionaux engendrés par l'utilisation de ces fonds, la question du financement européen est devenue une arme à la fois démagogique (les fonds créent des déséquilibres et donc des laissés-pour-compte) et technocratique (la promesse de la « gestion du gouvernement comme une entreprise » rendant l'utilisation de ces fonds plus juste et adéquate). Dans ces circonstances, la capacité à maîtriser à nouveau la communication relative aux fonds constitue sans doute la question la plus délicate pour les responsables politiques locaux.

Le risque de récupération politique par le gouvernement est aussi élevé, notamment du fait que la France et, dans une moindre mesure, l'Allemagne sont considérés à la manœuvre dans ce processus. **Le débat peut ajouter un nouveau degré de tension dans l'opposition « Est-Ouest »**, qu'avaient déjà creusée les déclarations du candidat<sup>19</sup> et du président<sup>20</sup> Emmanuel Macron impliquant l'existence d'un lien entre bas salaires, dumping social et état de droit, et alors que les discussions en faveur d'une Europe à plusieurs vitesses ont suscité un certain nombre d'inquiétudes en Europe centrale et orientale. Certains responsables politiques polonais ont par exemple réagi en déclarant que le fait d'imposer une telle conditionnalité ne serait qu'un moyen déguisé pour la France de retrouver sa compétitivité économique vis-à-vis de la Pologne, en supprimant les incitations des entreprises à délocaliser leurs lignes de production dans le pays et en suscitant des doutes sur la sécurité de leurs investissements. Cela fait aussi écho à un autre argument fréquent à l'Est, selon lequel l'intégration européenne resterait à sens unique : les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) acceptent les règles et les fonds, tandis que « l'Ouest » continuerait à les percevoir largement comme une zone de production à bas coût pour ses entreprises, leur permettant de maximiser leurs profits, et non comme des interlocuteurs pertinents pour engager des discussions sérieuses sur l'avenir de l'UE.

17. Eder Florian, « Juncker: German plan to link funds and rules would be 'poison' », *Politico*, 06/01/2017

18. Steinbeis Maximilian, « The Hand on the Faucet », *VerfBlog*, 03/06/2017

19. « Emmanuel Macron hausse le ton contre la Pologne, en plein dossier Whirlpool », *Europe1.fr*, 27/04/2017

20. Lasserre Isabelle, « Emmanuel Macron au Figaro : « L'Europe n'est pas un supermarché » », *Le Figaro*, 21/06/2017



Le risque de polarisation d'un processus mené par les pays occidentaux constitue donc une source d'inquiétude qui doit être prudemment levée face à la possibilité d'une intensification de l'effet de « ralliement autour du drapeau » en Pologne (et aussi en Hongrie). Maximilian Steinbeis décrit cette situation potentielle comme « une position de droiture qui nous autorise à ramener les pécheurs sur le chemin de la vertu par la force : réparez ou payez ! », pouvant créer un terreau fertile pour que les sentiments anti-germaniques et à terme eurosceptiques se développent en Pologne.

Le défi est de concevoir un mécanisme de sanctions qui préserverait les intérêts institutionnels de l'UE sans nécessairement mettre en péril la fragile unité du continent. En effet, si les niveaux de satisfaction à l'égard de l'appartenance à l'UE en Pologne et en Hongrie sont très élevés<sup>21</sup>, le risque est que toute sorte de tentative, à court terme, de sanction à l'égard de la Pologne et de la Hongrie puisse avoir un effet inverse à celui prévu. Comme l'a récemment montré un article de Bernd Schlipphak et Oliver Treib (professeurs à l'Université de Münster), l'expérience des sanctions imposées par l'UE à l'Autriche en 2000 a marqué la capacité européenne à réagir aux préoccupations sur l'état de droit en Pologne et en Hongrie. L'hypothèse de ces auteurs est que « les interventions de l'UE pourraient en réalité renforcer le soutien de l'opinion publique aux gouvernements incriminés, et non affaiblir sa base politique et délégitimer ses politiques autoritaires ». En outre, « les interventions pourraient offrir la possibilité aux acteurs nationaux de faire de Bruxelles le bouc-émissaire » car ils seraient en mesure de « faire porter la faute sur des acteurs extérieurs et de présenter les événements négatifs comme induits par l'extérieur, ce qui leur permettrait de maintenir la confiance des citoyens dans leur compétence et fiabilité ».

L'exemple hongrois est un cas d'école intéressant de cette **dichotomie entre des niveaux de confiance élevés à l'égard de l'UE et la capacité à continuer d'agir contre l'UE**. Depuis 2010, Budapest s'est toujours opposée aux tentatives (prudentes) de l'UE de souligner les constantes entorses à l'état de droit et le Premier ministre, Viktor Orban, a toujours vigoureusement dénoncé le « diktat » de l'UE, « l'euro-colonialisme » et le manque de légitimité démocratique. Toutefois, il semble évident que les principales conséquences de ces attaques n'ont pas été une augmentation de l'euroscepticisme hongrois mais plutôt un renforcement de la confiance dans les institutions nationales, qui était auparavant extrêmement faible (le corollaire étant de faciliter le renforcement du parti Jobbik). D'une part, il apparaît clairement qu'en raison des difficultés de l'UE à poursuivre la Hongrie pour violation de l'état de droit, les responsables du PiS ont été encouragés à tester la fermeté de l'UE, se sentant autorisés à poursuivre la mise en œuvre des réformes de la justice (et à mettre en danger aussi l'indépendance de la presse) malgré des procédures d'infraction. D'autre part, la situation hongroise décrite précédemment est facilement transposable en Pologne, où l'objectif final du PiS pourrait bien consister à consolider la confiance dans les institutions nationales plutôt qu'à renforcer l'euroscepticisme. Dans ces circonstances, les déclarations agressives des responsables polonais ne doivent pas être prises pour argent comptant mais comprises dans un contexte national.

Il existe donc un besoin évident de traiter de front la question de la conditionnalité et de définir des attentes réalistes sur son contenu. Plus important encore, la principale tâche des négociations va consister à mettre en place des mécanismes permettant de garantir que la conditionnalité est dissuasive, afin de ne pas laisser la porte ouverte à une escalade des faits et à la création d'un fait accompli par des États membres, comme c'est le cas en Pologne et en Hongrie.

Comme très souvent dans les négociations européennes, le compromis viendra plutôt de discussions, et non d'un État, ou d'un groupe d'État, imposant ses vues. Il est donc fort probable

<sup>21</sup>. Daniel Debomy, « Les opinions publiques sur l'UE dans les pays de Visegrad », Policy Paper, Institut Jacques Delors, avril 2018

que toute discussion sur la conditionnalité dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel ne sera pas exactement conforme à la ligne franco-allemande, mais ressemblera plus vraisemblablement au système actuel, dans lequel le respect de l'état de droit constitue déjà une condition pour bénéficier des fonds structurels. En outre, le nouveau cadre juridique (le prochain Règlement sur les dispositions communes) devant être adopté à la majorité qualifiée, y compris s'il contient un mécanisme de conditionnalité, il est peu probable que ce dernier comporte des critères trop stricts.

Enfin, il serait erroné de lier le versement des fonds au respect de la solidarité en matière de relocalisation des réfugiés : dans tous les pays de Visegrad, les débats sur les migrations ont montré que la question conduit à l'hystérie et qu'elle ne peut pas constituer le point de départ d'une quelconque discussion sur l'état de droit.

## 2.2 Conditionnalité : de quoi s'agit-il et qui se cache derrière ?

La réunion informelle des chefs d'État et de gouvernement le 23 février 2018 a remis l'idée de la conditionnalité à l'ordre du jour. Le président du Conseil, Donald Tusk, « [n'a] entendu que des 'réactions positives' et le concept [n'a été] remis en cause par aucun haut responsable » présent. Le Premier ministre polonais Mateusz Morawiecki a quant à lui ajouté que la conditionnalité « devra reposer sur des critères très objectifs »<sup>22</sup>.

En réalité, comme nous l'avons mentionné précédemment, la conditionnalité existe déjà en matière de fonds structurels européens, comme l'a montré l'exemple des fonds destinés à la Hongrie et gelés en 2012. Un récent rapport du Center for European Reform<sup>23</sup> explique que l'utilisation de la « conditionnalité ex-ante et ex-post » par la Commission et le Conseil constitue un symbole de leur volonté « d'utiliser les fonds structurels et d'investissement pour encourager les réformes dans les États bénéficiaires ». Le rapport indique également que « l'utilisation accrue de la conditionnalité ex-ante a conduit à des réformes politiques positives et à une utilisation plus efficace des fonds européens », ce qui avait amené le gouvernement allemand à suggérer « la possibilité de lier les fonds de cohésion au respect des principes fondamentaux sous-jacents à l'état de droit »<sup>24</sup>.

Le souhait exprimé par Mateusz Morawiecki de se baser sur des « critères objectifs » apparaît comme un moyen pour la Pologne de faire capoter le processus proposé par l'Allemagne et d'autres pays. Le Premier ministre polonais semble chercher à se donner du temps pour parvenir à un accord avec la Commission concernant les dernières recommandations et pour éviter de dégrader davantage l'image d'un pays qui serait isolé dans le cadre d'un vote selon l'article 7, paragraphe 2. En sapant cette initiative et en proposant à court terme des critères qui excluraient sans doute certaines dispositions de l'article 2 TEU, la Pologne s'offre la possibilité de fixer le ton des discussions, indiquant clairement que toute corrélation entre le versement des fonds et les migrations est tout simplement inacceptable. Outre la Pologne, la Hongrie, qui est le pays de l'UE dont le PIB est le plus dépendant des fonds structurels (environ 3%) et le 5<sup>ème</sup> plus grand bénéficiaire des fonds européens, s'opposera aussi à toute corrélation entre le financement et les migrations, car elle se retrouverait alors sans le filet de sécurité du groupe PPE.

<sup>22</sup>. Zalan Eszter, « EU agrees budget to focus on defence, security and migration », *euobserver*, 23/02/2018

<sup>23</sup>. Šelih Jasna, Bond Ian et Dolan Carl, « Can EU funds promote the rule of law in Europe? », Center for European Reform (CER), 21/11/2017, 14 p.

<sup>24</sup>. *Ibid.*, p. 7.



## ENCADRÉ 2 ■ Article 2 du 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. 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 autres pays du groupe de Visegrad, à savoir la République tchèque et la Slovaquie, semblent être neutres sur cette question, tout comme les autres pays du groupe informel des « Amis de la cohésion »<sup>25</sup>, qui pourraient également être concernés par les nouvelles règles de la conditionnalité. Compte tenu de l'état actuel du groupe de Visegrad et du manque d'unité sur les questions relatives à « l'avenir de l'Europe », Prague et Bratislava, qui ne sont pas très à l'aise avec le format du groupe de Visegrad, pourraient être tentées d'utiliser cette question pour témoigner de leur proximité avec Paris et Berlin plutôt qu'avec Varsovie et Budapest.

Le fait que Prague soit sur le point de devenir un contributeur net au budget de l'UE au cours du prochain cadre financier pluriannuel, associé à la convergence grandissante de certaines de ses régions<sup>26</sup> vers la moyenne de l'UE et à la baisse probable de l'enveloppe consacrée à la cohésion, **la République tchèque pourrait être l'un des pays n'exprimant pas de forte réticence à l'introduction de telles conditionnalités**, notamment du fait que ses sources de financement sont sagement diversifiées et que la confiance des investisseurs est bien plus élevée que dans les pays voisins.

Le fait que les pays de Visegrad et le groupe des « Amis de la cohésion » puissent s'opposer sur certaines questions constitue une opportunité de créer une forte dynamique et une coalition pour Paris, Berlin et les autres pays ayant soutenu cet ordre du jour. Les pays qui ont suggéré en 2013 de mettre en place ce mécanisme de conditionnalité (Allemagne, Pays-Bas, Finlande et Danemark) n'auront à priori pas changé de position, *a fortiori* les Pays-Bas depuis que le nouvel accord de coalition néerlandais engage explicitement le nouveau gouvernement à atteindre cet objectif.

Comme dans le cas de nombreux dossiers européens, tous les regards vont se tourner vers l'Allemagne afin qu'elle parvienne à trouver un équilibre sur cette question. L'accord provisoire de coalition « indiquait subtilement que l'état de droit au sein de l'UE devait être 'appliqué plus fermement qu'il ne l'avait été' »<sup>27</sup>, reflétant ainsi la prudence de la position allemande du fait de **l'interdépendance forte entre l'industrie allemande et la base de production en Europe centrale**. Un récent article du *Handelsblatt*<sup>28</sup> mentionnait le soutien prudent et silencieux accordé aux gouvernements locaux par les entrepreneurs allemands pour maintenir leurs intérêts (production et/ou parts de marché) en Pologne et en Hongrie, justifiant leur position par la stabilité et « des carnets de commande pleins ». Il est intéressant de noter qu'un représentant de l'industrie allemande citait également « les nouveaux investissements publics dans les infrastructures, la numérisation et l'e-mobilité » comme l'une des raisons de l'attractivité de la région. En effet, ce sont ces domaines qui pourraient le plus souffrir d'une baisse des fonds structurels (soit en raison d'une baisse du budget, soit en raison d'un mécanisme empêchant les fonds d'être distribués), mais aussi d'une baisse de l'attractivité et de la confiance des investisseurs dans ces pays. Ces perspectives sur la croissance à long terme joueront sans doute un rôle dans le compromis sur la conditionnalité que l'Allemagne pourrait parvenir à

25. Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

26. Voir : Bayer Lili, « Europe's poor regions fear cuts in budget battle », *Politico*, 20/02/2018

27. Charlemagne, « The European Union's budget may soon be weaponised », *The Economist*, 18/01/2018

28. Book Simon, « German Mittelstand reaps dividend of Eastern European autocracy », *Handelsblatt*, 09/02/2018

définir dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel. Cela ne doit pas échapper aux décideurs politiques à Paris, qui conservent des intérêts relativement forts dans la région. La création d'une forte dynamique pour établir des règles de conditionnalité pourrait donc être plus simple à pronostiquer qu'à réaliser, si l'on garde à l'esprit les réalités actuelles du marché intérieur.

Outre le risque, évoqué précédemment, d'une nouvelle division de l'UE, toute tension relative aux fonds structurels pourrait encourager davantage certains pays d'Europe centrale, notamment la Hongrie, à **ouvrir certains secteurs stratégiques de leur économie aux investissements russes et chinois**. Tous les PECO sont membres du format 16+1 avec la Chine et ont montré différents niveaux d'intérêt à coopérer avec ce pays. Des entreprises chinoises construisent par exemple une autoroute stratégique entre Budapest et Belgrade (en soutien de l'initiative « La ceinture et la route ») et ont notamment pris le contrôle de participations dans de petits secteurs de l'économie tchèque (lignes aériennes par exemple). L'UE est désormais fortement préoccupée par les conséquences de l'influence chinoise dans la région et envisage de mettre en place des programmes de contrôle des investissements ; mais les PECO restent ouverts aux investissements étrangers sur leur territoire, du fait de la nécessité de poursuivre le développement de leurs économies.

De la même manière, les liens économiques avec la Russie constituent aussi un sujet de préoccupation dans la région, notamment en matière de politique énergétique. La décision de la Hongrie d'accorder à Rosatom le contrat de construction de la centrale nucléaire Paks II, tout comme la lutte actuelle entre la République tchèque et la Commission européenne pour le remplacement de la centrale nucléaire Dukovany, pour laquelle un accord inter-gouvernemental pourrait être trouvé avec Rosatom<sup>29</sup>, constituent de sérieuses sources d'inquiétudes concernant les investissements russes dans des infrastructures essentielles de secteurs stratégiques des États membres de l'UE. Les pertes potentielles des entreprises occidentales actives dans les PECO ainsi que le risque reconnu d'un rôle accru des pays tiers dans les PECO feront l'objet d'une discussion musclée sur l'utilisation de la conditionnalité.

### 2.3 Les autres moyens de faire respecter l'état de droit

La négociation du futur cadre financier pluriannuel s'inscrit déjà dans un contexte très difficile en raison des tensions liées au gouffre financier engendré par le départ de la Grande-Bretagne, mais aussi aux modalités de financement des nouvelles priorités avec un budget sans doute réduit, ou au mieux équivalent. Il sera donc difficile de mettre plus tôt à l'ordre du jour une discussion musclée sur la conditionnalité, car les États sont toujours dans la phase de présentation de leurs priorités. Cela signifie qu'à court terme, agiter l'idée de lier le respect de l'état de droit et le versement des fonds ne peut avoir qu'un effet dissuasif et ne constituer qu'une étape supplémentaire, parallèlement à l'article 7, pour empêcher Varsovie d'achever la mise en place de ses réformes. Ses effets s'agissant d'un budget post-2020 ne deviendront réels par définition qu'après cette échéance.

Dans l'immédiat, il existe d'autres alternatives juridiques pour faire respecter l'état de droit ; elles doivent être examinées en tenant compte des difficultés à prévoir en cas de corrélation entre l'état de droit et le versement des fonds, comme nous l'avons montré précédemment. Leur principe de base repose sur la nécessité de créer un mécanisme d'application distinct du Règlement sur les dispositions communes. Toutefois, il doit être clairement affirmé que **l'objectif final consiste « à toucher au portefeuille »**, compte tenu de la faible probabilité de concrétisation de la suspension des droits prévue à l'article 7, paragraphe 3, ce qui renforce le caractère dissuasif des actions prises par Bruxelles.

<sup>29</sup>. Watson Nicholas, « Czech risk wrath of EU over nuclear power project », *Politico*, 22/02/2018

Si la Pologne continue à ignorer les recommandations de la Commission, la Cour de justice de l'Union, si elle est saisie d'un cas précis, pourrait déclarer que le principe de confiance mutuelle ne s'applique plus à la justice polonaise et cesser de reconnaître la validité des décisions judiciaires dans le cadre de l'UE. Cela pourrait constituer l'élément déclencheur pour stopper le paiement des fonds : le Règlement sur les dispositions communes, qui constitue le document cadre pour le versement des fonds européens, exige en effet des États qu'ils disposent d'un certain nombre d'organes garantissant que les fonds sont dépensés conformément à la législation européenne. Les cours de justice nationales constituent le garant final de ce processus ; tout doute sur l'indépendance des tribunaux polonais voire, pire encore, **la suspension de la confiance mutuelle, pourrait servir de fondement à la suspension des fonds, y compris durant la prochaine période de programmation financière.**

Une autre option pourrait consister, pour un ou plusieurs États membres, à recourir à l'article 259 du TFUE, qui prévoit l'ouverture d'une action directe contre un autre État membre pour violation de ses obligations en vertu des traités de l'UE, et porte directement l'affaire devant la Cour de justice de l'UE. Cette option peut être utilisée pour contourner les fréquentes objections des États membres qui ne souhaitent pas que leur pratique de l'état de droit soit examinée et contrôlée par la Commission. Enfin, la procédure a aussi l'avantage de pouvoir facilement surmonter toute absence de consensus unanime sur le prochain cadre financier pluriannuel, comme nous l'avons décrit précédemment. Cela obligerait également la Commission à prendre position car l'article stipule qu'elle doit être informée en premier lieu de tout recours introduit dans le cadre de l'article 259 TFUE, pour le cas où elle souhaiterait prendre part à l'action (qui se transformerait alors en une procédure selon l'article 258 TFUE). Cette situation pourrait déclencher un débat intéressant au sein de la Commission car, comme nous pouvons le constater, le président Jean-Claude Juncker et certains de ses commissaires, notamment Günther Öttinger et Vera Jourova, ne partagent pas les mêmes opinions sur la corrélation entre l'état de droit et le versement des fonds.

Si une telle action est intentée, la Cour de justice se verrait offrir une opportunité majeure, comme nous l'avons expliqué précédemment, pour décider si les atteintes systématiques à l'indépendance de la justice et aux autres institutions garantissant l'application du droit communautaire en Pologne et/ou Hongrie peuvent conduire à la suspension du principe de confiance mutuelle. Si l'article 7 est souvent considéré comme « l'option nucléaire », ce scénario mériterait en réalité cette appellation : une « communication » appropriée serait mise en place avant que l'action ne soit initiée ; une fois lancée, cette action pourrait également aboutir à un point de non-retour en termes de division européenne et de tensions avec l'État membre cité dans l'affaire.

Si la Cour de Justice se prononce en faveur du plaignant, la Commission serait alors habilitée, en vertu des dispositions de l'article 260 TFUE, à requérir une amende élevée, voire à demander le paiement de pénalités, qui pourraient être déduites des fonds structurels prévus pour cet État. À plus long terme, cela permettrait aussi à la Commission, selon Marek Grela, ex-Représentant Permanent de la Pologne auprès de l'UE, « de déclarer que l'absence de contrôle judiciaire indépendant et le licenciement d'experts ne lui permettent plus de certifier que les fonds européens sont correctement dépensés », ce qui justifierait donc « des mesures de sauvegarde supplémentaires avant le versement de fonds structurels ou agricoles »<sup>30</sup>. La question est donc de savoir s'il y aurait une automaticité entre le jugement de la Cour de justice et la procédure de suspension des fonds par la Commission qui s'ensuivrait, ou si un autre dialogue politique avec les États membres serait nécessaire.

Les débats sur l'opportunité **de revoir les compétences de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA/ADF)** et d'élargir son rôle de contrôle animent aussi les constitutionnalistes.

<sup>30</sup>. Taylor Paul, « For EU, Poland is not yet lost », *Politico*, 26/11/2016

Actuellement, l'Agence réalise pour les institutions européennes et les États des rapports portant sur un nombre limité de questions relatives aux droits fondamentaux, mais elle n'est pas autorisée à effectuer des contrôles dans les États eux-mêmes (dans le cas de l'activation de l'article 7) pour justifier de l'existence d'une atteinte sérieuse et persistante des valeurs et de l'état de droit. Toute réforme des compétences de l'Agence devrait sans doute s'inscrire dans le cadre d'une révision des traités, ce qui n'est voulu par aucun des États souhaitant faire respecter l'état de droit, ou être adoptée à l'unanimité au Conseil. À court terme, l'une des options pourrait consister à lancer une coopération renforcée qui soumettrait volontairement le « noyau » à un contrôle indépendant par l'Agence des droits fondamentaux ; mais cela ne serait utile que si l'appartenance à cette coopération renforcée était liée à des incitations claires à y participer ou à des compromis sur des dossiers fondamentaux pour les intérêts de ces pays.

L'Agence des droits fondamentaux pourrait par exemple être chargée de vérifier les « critères de Copenhague » qui conditionnent l'adhésion à l'UE. Ces critères ne sont plus opposables régulièrement aux États membres dans la mesure où ils ne sont plus contrôlés par une agence officielle de l'UE une fois la procédure d'adhésion achevée. L'idée de créer une « commission de Copenhague » indépendante avait été soulevée par Jan-Werner Müller, professeur de sciences politiques à Princeton University en 2013<sup>31</sup>, suite à la publication du rapport Tavares<sup>32</sup> : « l'agence serait chargée d'enquêter sur la situation [de respect des critères de Copenhague] » et permettrait à la Commission « d'être autorisée à couper les subventions destinées aux projets d'infrastructures, par exemple, ou d'imposer des amendes significatives ». Les critiques à l'égard de cette idée ont essentiellement porté sur le fait que la création d'une nouvelle institution composée de représentants non-élus n'est pas nécessairement la réponse la plus appropriée au renforcement de l'état de droit. On pouvait également se demander s'il convenait de contrôler tous les critères de Copenhague ou seulement quelques-uns. Des listes de critères « contrôlables » ont été publiées pour contribuer à cette réflexion ; le Parlement européen avait publié la sienne en octobre 2016, portant sur la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme.

Pareillement, la commission de Venise, organisme consultatif du Conseil de l'Europe, a publié début décembre 2017 deux avis sévères concernant les réformes de l'appareil judiciaire polonais<sup>33</sup>, dont le contenu peut aussi être utilisé pour ajouter des moyens de pression contre les pouvoirs politiques polonais et peut servir de base à de futures discussions pour « dépolitiser » le débat.

De tels organismes indépendants pourraient fournir, tout comme la Cour de justice, une couverture à la Commission et aux États membres afin de justifier leur poursuite des mesures prévues par l'article 7. Cette idée semble essentiellement jouer sur une échelle préventive, et non ajouter un instrument efficace supplémentaire à la boîte à outils des sanctions de l'UE. En ce sens, il est utile de considérer l'effet dissuasif à long terme d'un tel organisme afin de prévenir les futures atteintes à l'état de droit, et de l'envisager comme un mécanisme correcteur supplémentaire utilisable pour mettre en œuvre le respect de l'état de droit dans l'UE.

Actuellement, d'autres acteurs peuvent jouer un rôle pour stopper et contrôler les atteintes potentielles à l'état de droit, et notamment la société civile : associations, médias, Églises, syndicats. Des manifestations populaires en Pologne et en Hongrie ont montré l'existence d'un

31. Müller Jan-Werner, « [Protecting Democracy and the Rule of Law inside the EU, or: Why Europe Needs a Copenhagen Commission](#) », *VerfBlog*, 13/03/2013

32. Ce rapport du Parlement européen, dont le rapporteur était le député européen Rui Tavares (Groupe des Verts-Alliance libre européenne), évoquait la situation de l'état de droit en Hongrie et les atteintes de la Loi fondamentale hongroise aux valeurs de l'article 2 TUE. Il a été adopté par 31 voix contre 19 par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures le 25 juin 2013.

33. Barbara Bodalska, « [Le Conseil de l'Europe fait pression contre la réforme judiciaire en Pologne](#) », *euractiv.fr*, 5/12/2017

potentiel de mobilisation lorsque les droits fondamentaux sont menacés (loi sur l'avortement et indépendance de la justice en Pologne, banques détenues par du capital étranger et loi CEU sur l'Université d'Europe centrale en Hongrie), mais les deux pays ont aussi montré leur volonté de condamner le travail des ONG, notamment si elles reçoivent un financement étranger. Le mouvement « anti-Soros » en Hongrie, mais également en Pologne, joue de la rhétorique des « vrais Hongrois contre les étrangers » et s'inscrit désormais dans un discours plus large au niveau régional : l'ancien Premier ministre slovaque Robert Fico s'était ouvertement demandé si les groupes bénéficiant du soutien de la Fondation Open Society de Georges Soros n'avaient pas organisé les manifestations contre le gouvernement qui avaient conduit à sa démission. Afin de permettre aux ONG et aux médias de se sentir le courage de continuer à surveiller les responsables politiques, la Commission pourrait par exemple **renforcer ses programmes de soutien à la société civile**, de manière à s'assurer que ces organisations puissent poursuivre leur travail en l'absence même de financement national.

## CONCLUSION : L'UE EST-ELLE APTE À MONTRER L'EXEMPLE ?

---

Sur le papier, le mécanisme de l'état de droit dans l'UE semble fort, du fait de l'existence de mécanismes pré-préventifs, préventifs et correcteurs, mais aussi d'un exercice équilibré du pouvoir entre les trois institutions européennes ainsi que d'un rôle sain accordé au dialogue entre ces institutions et les États. Le potentiel d'évolution de la jurisprudence sur les atteintes systématiques (articles 258 à 260 du TFUE) et la confiance mutuelle, ainsi que la possibilité de mettre en œuvre l'article 7, paragraphes 2 et 3 dans le cadre d'une procédure commune lancée à l'égard de la Hongrie et de la Pologne, offrent des perspectives plutôt positives, dans l'absolu, sur la possibilité de l'UE de lier des mécanismes coercitifs au versement des fonds structurels et de cohésion.

Bien sûr, cela ne prend pas en compte les retombées politiques potentielles très délicates qui peuvent découler de ces procédures, et même si ces possibilités servent l'objectif de restaurer la dissuasion à l'égard de futures actions, il manque toujours un mécanisme global qui pourrait immédiatement corriger les éléments détériorés de l'état de droit, et pas seulement ceux cités dans le cadre limité de la procédure d'infraction. Parallèlement, il reste **une incertitude sur les modalités d'un mécanisme de suivi** et sur l'établissement ou non d'une « troïka de l'état de droit », semblable à celle présente en Grèce sur les questions financières et monétaires, afin de surveiller le rétablissement de la justice en Pologne.

Parallèlement, cette évaluation des mécanismes dont dispose l'UE pour contrôler l'application de l'état de droit et les violations dont il fait l'objet pose la question suivante : ces mécanismes sont-ils suffisants pour empêcher toute détérioration dans d'autres pays ou pour éviter la poursuite de la dégradation dans les pays actuellement problématiques ? **Le dialogue dissuasif actuel liant l'état de droit et le versement des fonds devrait servir d'avertissement fort** aux pays engagés sur la voie d'une violation de certains éléments clés de l'état de droit et des valeurs de l'article 2 du traité européen, leur montrant clairement l'existence d'un processus visant à défendre et à faire respecter les intérêts de l'UE.

Les débats actuels sur une Europe à plusieurs vitesses pourraient également aborder cette dimension. Ses partisans devraient **indiquer clairement que toute absence d'évolution ou tout recul supplémentaire de l'état de droit entraînerait une intégration plus forte de la zone euro**. Dans ce contexte, les pays d'Europe centrale, à l'exception de la Slovaquie, auraient

certainement à faire un choix déterminant eu égard à leur orientation européenne. Cela vaut particulièrement pour la République tchèque et la Hongrie, dont la prospérité est largement dépendante du marché intérieur et des quatre libertés de circulation, et qui continuent à avoir besoin d'investissements étrangers (et potentiellement de la stabilité d'une zone euro renforcée et bien réglementée) pour poursuivre leur développement. Le véritable point d'interrogation concerne la Pologne : dans quelle mesure Jaroslaw Kaszczynski voudrait-il mettre son pays europhile en porte-à-faux avec le marché intérieur ?

Il sera intéressant de suivre la prochaine présidence du Conseil de l'UE, qui reviendra à l'Autriche, en raison des relations très tendues entre Vienne et Varsovie. Le nouveau chancelier Sebastian Kurz a déjà annoncé qu'il soutiendrait la conditionnalité dans le prochain cadre financier pluriannuel, ce qui laisse pressentir des négociations houleuses à l'automne, notamment si la proposition de la Commission relative au cadre financier pluriannuel, qui doit être publiée début mai, intègre l'idée de la conditionnalité. Vienne souhaitera certainement contrôler étroitement la communication sur ces questions, compte tenu de sa forte influence dans les Balkans occidentaux dans le contexte du futur élargissement de l'Union européenne.

## PRINCIPALES RECOMMANDATIONS ET CONSIDÉRATIONS

---

1. Il est essentiel que **toute discussion relative au respect de l'état de droit ne soit pas considérée comme une opposition Est/Ouest**, et il convient donc d'utiliser des mécanismes permettant de dépolitiser de ce point de vue le processus. Les responsables politiques des PECO ont évoqué cette division dans des discours publics de manière à délégitimer la valeur du message transmis ; ils ont fait passer l'idée que les valeurs de l'UE sont différentes dans l'Ouest et dans l'Est. L'utilisation de mécanismes juridiques qui exerceraient une pression, voire prévoiraient des sanctions si nécessaire, devra donc **provenir d'un consensus politique européen global, ou d'un organe indépendant tel que la Cour de justice**.
2. La question des migrations ne doit en aucun cas être liée au versement des fonds structurels dans le prochain cadre financier pluriannuel, comme certains pays l'ont timidement exprimé. Non seulement, la base juridique applicable serait pour le moins ténue, mais cela risquerait de provoquer une réaction politique très forte dans les pays opposés aux mécanismes de relocalisation, dans lesquels cette question est une ligne rouge absolue. **Les accords relatifs aux futurs flux migratoires doivent faire l'objet d'un débat à part**, qui devra dans tous les cas être clos avant l'entrée en vigueur du prochain cadre financier pluriannuel en 2020.
3. Concernant les sanctions financières, les partisans de cette option devraient **réaliser une évaluation adaptée et approfondie des conséquences politiques et économiques** que ces sanctions peuvent avoir sur les opinions publiques dans les États membres sanctionnés. Ils doivent aussi comprendre non seulement les conséquences économiques engendrées pour certains de leurs acteurs nationaux dont les lignes de production dépendent des PECO (ou qui disposent d'actifs économiques importants, comme dans le secteur bancaire). Parallèlement, si la procédure se poursuit et si des sanctions sont adoptées, il faudra **faire un effort pour veiller à ce que la société civile n'en souffre pas** et s'assurer qu'elle peut continuer à assurer sa fonction de surveillance pour ne pas « perdre » les pays sanctionnés.



4. **Les sanctions ne doivent pas se focaliser sur la seule politique de cohésion.** Des mécanismes d'alerte ont été utilisés dans les cas de la Pologne et de la Hongrie ; un usage plus vigoureux permettrait de créer les conditions nécessaires au rétablissement d'un dialogue productif. D'autres sanctions plus immédiates et précises, comme le gel du versement des fonds de la Politique agricole commune, peuvent aussi servir de dissuasion et montrer aux États membres contrevenants la détermination de la Commission.
5. Parallèlement à tout processus, les organisations de la société civile, **les ONG, les acteurs clés, les principaux médias, les syndicats et l'Église doivent être impliqués** afin de ne pas donner l'impression qu'il s'agit d'un processus politique purement vertical. Il y a de fortes chances que les citoyens soient affectés par les sanctions, et il est donc absolument nécessaire de compter sur les relais d'opinions au sein des États concernés pour empêcher toute polarisation de la situation.

## SUR LE MÊME THÈME

---

- Frans Timmermans, "[Invigorating European Democracy](#)", Institut Jacques Delors, mars 2018
- Alain Dauvergne, « [Entorses à l'état de droit : quelle dissuasion européenne ?](#) », Institut Jacques Delors, décembre 2017
- Yves Bertoncini, « [Les crises démocratiques dans l'Union européenne : vers de nouvelles frontières](#) », Institut Jacques Delors, novembre 2017
- Martin Michelot, « [République tchèque : un partenaire européen affaibli](#) », Institut Jacques Delors, octobre 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 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 ■ Traduit de l'anglais par Mathilde Durand ■ © Institut Jacques Delors