

Quelles variations de l'État de droit dans l'Union européenne ? Entretien avec Jean-Yves Leconte

dimanche 30 mai 2021, par [Jean-Yves LECONTE](#), [Pierre VERLUISE](#)

Citer cet article / To cite this version :

[Jean-Yves LECONTE](#), [Pierre VERLUISE](#), **Quelles variations de l'État de droit dans l'Union européenne ? Entretien avec Jean-Yves Leconte** , *Diploweb.com : la revue géopolitique*, 30 mai 2021.

Hum... Vous semblez apprécier le DIPLOWEB.COM. Nous vous en remercions et vous invitons à participer à sa construction.

Le DIPLOWEB.COM est LE media géopolitique indépendant en accès gratuit, fondé en l'an 2000. Nous vous proposons de participer concrètement à cette réalisation francophone de qualité, lu dans 190 pays. Comment faire ? Nous vous invitons à verser un "pourboire" (tip) à votre convenance via le site <https://fr.tipeee.com/diploweb> . Vous pouvez aussi rédiger un chèque à l'ordre du DIPLOWEB.COM et l'adresser à Diploweb.com, Pierre Verluise, 1 avenue Lamartine, 94300, Vincennes, France. Ou bien encore faire un virement bancaire en demandant un RIB à l'adresse expertise.geopolitique@gmail.com.

Avec 5 000€ par mois, nous pouvons couvrir nos principaux frais de fonctionnement et dégager le temps nécessaire à nos principaux responsables pour qu'ils continuent à travailler sur le DIPLOWEB.COM.

Avec 8 000€ par mois, nous pouvons lancer de nouveaux projets (contenus, événements), voire l'optimisation de la maquette du site web du DIPLOWEB.COM.

Le Sénat a fait le point de manière précise sur les situations diverses de l'État de droit dans les 27 pays de l'Union européenne. Un sujet majeur puisque sept États membres sont épinglés dans ce rapport solidement documenté et rédigé de manière accessible. Il permet de comprendre pourquoi l'Union européenne s'est récemment dotée d'un nouveau mécanisme, de nature financière, liant le versement des fonds européens aux États membres au respect par ceux-ci de l'État de droit. Un mécanisme dont la mise en oeuvre reste à évaluer.

Ce rapport est un document de référence dont les citoyens peuvent se saisir pour comprendre à la fois les variations de l'État de droit dans l'UE et l'urgence d'une action déterminée à ce sujet. L'un des rapporteurs, le sénateur Jean-Yves Leconte répond aux questions de Pierre Verluise pour le *Diploweb.com*.

Références du rapport : « L'État de droit dans l'Union européenne », Rapport d'information de MM. Philippe Bonnecarrère et Jean-Yves Leconte, fait au nom de la commission des affaires européennes (du Sénat, France), n° 457 (2020-2021) - 18 mars 2021.

*

Pierre Verluise (P. V.) : *Votre rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat sur « l'État de droit dans l'Union européenne » peut surprendre. [1] Pourquoi faire un tel rapport alors que la qualité d'État de droit est nécessaire pour devenir membre de l'UE ? Et que l'article 2 du traité sur l'UE mentionne explicitement l'État de droit au nombre des valeurs de l'UE que ses membres doivent respecter : « 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. »*

Jean-Yves Leconte (J.-Y. L.) : L'État de droit n'est pas une notion simple. C'est un processus permanent d'amélioration d'une société, du fonctionnement des autorités publiques, de la relation entre l'État et l'ensemble de la population. Notre rapport montre combien cette notion s'est progressivement installée au cœur de la construction européenne grâce, en particulier, aux apports du Conseil de l'Europe et au dialogue entre le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de l'homme -CEDH- d'une part et l'Union européenne et la Cour de justice de l'Union européenne -CJUE- de l'autre.

Pourquoi faire un tel rapport ? Parce qu'il nous apparaissait que les tensions que nous percevons depuis plusieurs années sur cette question pouvaient avoir de lourdes conséquences sur l'avenir de l'Union européenne, car sans État de droit établi dans l'ensemble des États membres, l'Union européenne ne peut fonctionner durablement. Ceci pour deux raisons : d'abord parce que l'Union s'inscrirait en violation de ce qui constitue son socle de valeurs, ensuite parce que, très prosaïquement, sans État de droit, l'application du droit de l'Union dans et par les États membres ne pourrait être garanti.

Les tensions que nous constatons actuellement sur ce sujet entre les États membres nous inquiètent. Elles témoignent, en particulier, d'une conception différente de l'État de droit et de la place du droit communautaire par rapport au droit national. Le droit européen a vocation à primer sur le droit national, sinon il n'y aurait pas de construction européenne possible. Mais cette affirmation heurte parfois certaines conceptions nationales, au nom d'un pseudo-souverainisme qui oublie les engagements pris librement par les pays, dans le cadre de leur adhésion puis appartenance à l'Union européenne. Le respect des engagements pris constitue pourtant la base de la participation de chaque État membre à l'Union européenne.

Mais ce clivage n'existe pas juste qu'entre certains pays membres, plutôt récents et les membres fondateurs, qui seraient vertueux. S'il apparaît comme cela aujourd'hui, il est en réalité bien plus profond. Si l'on observe les débats politiques dans beaucoup de pays membres, ce clivage sur la place du droit européen fractionne les opinions publiques. Il faut donc aborder ces questions tant au niveau européen que dans nos débats politiques nationaux, si nous souhaitons contrer cette évolution inquiétante, susceptible de mettre en péril la construction européenne.

P. V. : *Le traité de Lisbonne (2007, effectif par étapes à partir de décembre 2009) compte [un article 7 susceptible de permettre d'enclencher une suspension des droits d'un État membre qui ne respecterait l'article 2, dont l'État de droit](#). Cet article a été présenté à l'époque comme une « option nucléaire ». Peut-être pour éviter d'avoir à en user, la Commission a inventé par la suite une procédure précontentieuse supposée être un outil d'alerte précoce permettant de réagir lorsqu'une menace systémique plane sur l'État de droit dans un pays membre (2014). Pouvez-vous présenter par ordre chronologique ces deux procédures ?*



J.-Y. L. : L'article 7 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne -TFUE- prévoit effectivement un mécanisme de sanction à l'encontre d'un pays qui contreviendrait au respect des valeurs mentionnées à l'article 2 dudit traité. Il comporte un volet préventif, en cas de risque clair de violation grave dont les conditions de déclenchement sont un vote en Conseil européen des 4/5ème des États membres et l'approbation du Parlement européen. Et un volet répressif dont le déclenchement, parce qu'il exige une décision unanime du Conseil (à l'exception de l'État concerné). Le dispositif de l'article 7 comporte trois étapes, mais il a vocation à d'abord évaluer un risque pour l'État de droit, ensuite constater une violation grave, puis à sanctionner en privant le pays concerné de certains droits découlant des traités dont les droits de vote au sein du Conseil.

La Commission a estimé en 2013, qu'il était préférable de mettre en place un mécanisme de

dialogue sur l'État de droit, dès lors qu'il semblait y avoir un risque potentiel avec un pays donné, sans utiliser immédiatement les dispositions de l'article 7. Ce nouveau mécanisme s'appuie sur trois étapes : une phase d'évaluation, une phase de recommandation et enfin une phase de suivi. Cette formule a été initiée en 2016 avec la Pologne, mais n'a toutefois pas permis d'éviter le déclenchement des dispositions de l'article 7 en 2017.

P. V : *Vous avez présenté le contexte et les procédures pour préserver l'État de droit dans l'UE... sur le papier. Dans les faits, depuis 2010 l'UE compte avec la Hongrie (entrée en 2004) un État qui sort clairement du cadre de l'État de droit, rejoint en 2015 par la Pologne (entrée en 2004). De manière chronologique, quelles ont été les procédures engagées ? Avec quels résultats ? Pourquoi « l'option nucléaire » de l'article 7 semble-t-elle finalement un pétard mouillé ? Pourquoi la procédure inventée en 2013-2014 pour en éviter l'usage n'a-t-elle pas fait mieux ?*

J.-Y. L. : La plus grande faiblesse de l'article 7 est de faire appel à une évaluation finalement assez politique -c'est à dire subjective- d'une situation qui en réalité est objective. Évaluation politique, puisqu'elle passe par un vote au [Conseil européen](#) où chaque vote défavorable émis par un État membre envers un autre État membre est susceptible de peser sur une autre négociation menée en parallèle au niveau du Conseil...

Mais si dans la durée, l'article 7 apparaît aujourd'hui comme non-opérationnel, c'est en raison du soutien que s'apportent mutuellement, pour l'instant, les gouvernements polonais et hongrois. Ce soutien mutuel n'est pas une garantie éternelle de blocage, car les majorités peuvent changer dans ces deux pays. Ainsi, les deux capitales, Budapest et Varsovie, ont été conquises lors des dernières élections municipales par les oppositions aux gouvernements en place. Il faut aussi cesser de voir les situations dans ces deux pays comme quasi identiques.

■ Pour la Hongrie, faute de réaction adéquate de la Commission, c'est le Parlement européen qui a finalement déclenché en septembre 2018 le dispositif prévu à l'article 7.

En Hongrie, le gouvernement connaît parfaitement le droit européen et joue avec la ligne rouge, afin d'éviter au maximum toute condamnation de la CJUE. Ce qui, à Budapest, pose le plus de grosses difficultés (corruption, attaque de la liberté de la presse par l'intermédiaire de la publicité, action de fondations proches du pouvoir...) porte sur des questions où l'Union européenne dispose de peu de moyens d'action directe ou de compétence. C'est ce qui explique que, malgré [une apparition de risques dès 2011, il a fallu attendre](#) 2015 pour que le Parlement européen prenne une résolution « demandant une nouvelle fois à la Commission d'activer la première phase du cadre de l'Union pour renforcer l'État de droit ». **Faute de réaction adéquate de la Commission, c'est le Parlement européen qui a finalement déclenché en septembre 2018 le dispositif prévu à l'article 7.**

Le refus de la Hongrie de rejoindre la coopération renforcée permettant la mise en place du parquet européen, parquet compétent pour les atteintes aux intérêts financiers de l'Union, illustre le refus du Fidesz que les instances européennes puissent être compétentes sur l'instruction de l'usage inadéquat fait en Hongrie des fonds européens. Lors d'une mission en

Hongrie à l'automne 2020, j'avais perçu un soutien de beaucoup de responsables de collectivités locales du pays à l'idée de ce parquet européen pour sortir de la situation de dépendance et d'impunité qu'ils devaient subir face aux agissements du gouvernement.

En Pologne, la méthode Kaczyński est moins subtile et opère directement, en particulier dans le domaine de l'organisation de la justice, des violations directes et flagrantes où l'autorité du droit européen est contestée. Face aux manquements avérés, c'est la Commission qui a proposé le déclenchement de l'article 7 en décembre 2017, après 18 mois de dialogue infructueux sur la base du mécanisme instauré en 2013.

Alors qu'ils sont souvent mis ensemble en accusation, le Fidesz hongrois et le PiS polonais n'ont ni les mêmes méthodes ni les mêmes objectifs et il est contreproductif d'avoir un discours qui conduit ces deux forces politiques à renforcer leur solidarité mutuelle face aux autres.

P. V. : *Comment expliquer que l'UE n'ait pas été capable en une décennie de faire respecter ses valeurs, participant à une diffusion des transgressions de la Hongrie à la Pologne, et à d'autres pays ? Quels sont les responsabilités des États membres, des institutions européennes - notamment le Conseil - , des groupes parlementaires ? Le PPE n'a-t-il pas fait preuve d'une lâcheté-conivence pour le moins troublante ?*

J.-Y. L. : J'ai déjà évoqué l'article 7 dont le déclenchement réclame une évaluation politique d'une situation objective. C'est la difficulté majeure. Le Parti Populaire Européen -PPE- a-t-il joué un jeu trouble, dès lors que le Fidesz de Viktor Orban en était membre pour rester le premier groupe au Parlement européen ? Oui mais en réalité je dirais, comme les autres... Car ce que le PPE a fait avec le Fidesz, d'autres partis européens l'ont fait aussi. Le Smer slovaque avec le Parti Socialiste Européen -PSE-, l'ANO-2011 tchèque avec Renew Europe. Et ce n'est pas automatiquement une attitude à dénoncer, car l'appartenance à un parti européen peut aussi faire évoluer un parti national. Il n'est pas illégitime que certains, au PPE, aient préféré dialoguer avec le Fidesz plutôt que de l'envoyer dans les bras d'autres forces politiques à l'esprit moins européen.

S'il y a eu un jeu troublant, ce fut celui de la CSU bavaroise. Je suis convaincu que le Fidesz n'a jamais cru, au regard des complicités politiques de la CSU et du Fidesz et des liens très forts entre les économies (et le patronat) bavaroise et hongroise, que la CSU ne puisse pas défendre la place du Fidesz au sein du PPE. Le Fidesz a fait une erreur d'évaluation qui l'a conduit à annoncer le départ de ses députés du groupe PPE, après avoir longtemps pensé qu'il pourrait rester au PPE, sans rien changer à ses positions.

Outre la Hongrie et Pologne, ce rapport présente les cas de Malte (entrée en 2004), la Roumanie (entrée en 2007), la Slovaquie (2004), la Bulgarie (2007), la Slovénie (2004). Soit sept des treize pays entrés dans l'UE en 2004, 2007 ou 2013...

P. V. : *La Hongrie a initié un mouvement de remise en question de l'État de droit au sein de l'UE qui dépasse maintenant très clairement son cas particulier. Outre la Hongrie et la Pologne, vous présentez les cas de Malte (entrée en 2004), la Roumanie (entrée en 2007), la*

Slovaquie (2004), la Bulgarie (2007), la Slovénie (2004). Soit sept des treize pays entrés dans l'UE en 2004, 2007 ou 2013... cela n'interroge-t-il pas sur les processus des élargissements de l'UE depuis le début du XXI^e s ? J'ai appris en lisant votre rapport que les procédures de contrôle post-adhésion inventées en 2007 pour suivre l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie n'ont toujours pas été levées, pourquoi ? Vous ne mentionnez pas dans votre rapport d'anciens états membres qui transgresserait l'État de droit, sont-ils vraiment tous dans les règles ? Quelles ont été les réactions à votre rapport, notamment du côté des États signalés ?

J.-Y. L. : Notre rapport avait une vocation générale, puis s'est particulièrement penché sur les deux pays qui présentent aujourd'hui les évolutions les plus inquiétantes et qui ont fait l'objet d'un déclenchement des procédures prévues à l'article 7 du TFUE. Nous n'avons pas orienté celui-ci vers l'évaluation du Mécanisme de Coopération et de Vérification -MCV- qui touche la Roumanie et la Bulgarie depuis leur adhésion et qui avait pour vocation à suivre l'évolution de ces deux nouveaux pays membres au regard des fragilités qui avaient pu être initialement constatées. Dans notre rapport, nous n'avons que rappelé les positions traditionnelles de l'exécutif français sur ces dispositions, ce qui a été remarqué, en particulier à Bucarest. Nous nous en sommes ensuite expliqués avec nos collègues de la commission des affaires européennes du Sénat roumain.

Les violations de l'État de droit ne sont pas l'apanage des nouveaux États membres. S'il avait correctement fonctionné en Grèce, ce pays n'aurait pas connu la crise financière qui l'a frappé il y a un peu plus de dix années. Et lorsque la Cour constitutionnelle de Karlsruhe conteste la primauté du droit européen, elle mobilise les mêmes principes que le Ministre polonais de la justice Zbigniew Ziobro.

Ces élargissements ne sont pas des échecs. Ce sont de belles réussites et les citoyens de ces pays savent ce qu'ils doivent à l'Europe en matière d'amélioration de leur niveau de vie, des infrastructures qu'ils utilisent et de leur liberté. Cette europhilie est un atout pour la défense de l'État de droit dans ces pays et les dirigeants de ces pays savent qu'ils ne peuvent pas aller contre cela, en tout cas de manière flagrante, visible. C'est une ligne que les gouvernements polonais et hongrois savent ne pas pouvoir franchir. De ce point de vue, la discussion sur les conditionnalités au respect de l'État de droit lors de [la négociation sur le plan de relance](#) a été très utile, car les vétos hongrois et polonais ont été très critiqués en interne et ont provoqué des débats sur les raisons pour lesquelles ces gouvernements voulaient émettre un veto, qui pouvait les priver de nombreux financements. Et le veto a été retiré...

Cependant, le processus de négociation qui a abouti aux élargissements de 2004 et 2007, très technique, a conduit, dans l'esprit des responsables politiques des pays qui furent candidats, à considérer que l'Europe était plus une question de marchandage et de réglementations techniques que de démocratie et d'État de droit. Nous avons nous-mêmes construits le paradoxe selon lequel des pays qui étaient d'abord motivés et mobilisés pour entrer dans l'Union européenne pour ce qu'elle symbolisait en matière d'État de droit, de démocratie et de liberté, en ont ensuite parfois oublié les fondements. Ce qui m'inquiète c'est que notre manière d'aborder aujourd'hui [l'adhésion des États des Balkans occidentaux](#) ne fera qu'aggraver encore cette situation. Notre attitude actuelle montre que nous n'avons rien compris à ce phénomène et nous risquons, malheureusement, de l'aggraver.

P. V. : *Après ces violations avérées et partagées de l'État de droit dans 7 États membres de*

l'UE-27, quelles options proposez-vous ? Il s'agit d'une question majeure, d'abord en interne - bien sûr - mais aussi hors de l'UE puisque celle-ci s'est longtemps voulu exemplaire.

J.-Y. L. : D'abord, ne pas se résigner aux manques d'effet des procédures de dialogue. Si elles sont correctement menées, elles porteront leurs fruits dans les opinions publiques, si ce n'est pas auprès des gouvernements concernés. Les effets, pour la population, d'un gouvernement qui s'affranchit des garanties qu'offre un État de droit doivent être systématiquement rappelés. Ils peuvent, provisoirement être voilés par une politique sociale, souvent d'inspiration paternaliste, mais cela ne dure qu'un temps. Ensuite, être très ferme sur le respect des arrêts de la CJUE par les États membres. Si nous ne le faisons pas c'est l'autorité de l'Union qui sera remis en cause auprès de ses plus fidèles soutiens. Concernant la lutte contre la corruption, le défi d'aujourd'hui c'est que le parquet européen puisse démarrer correctement ses activités pour que les opinions publiques des pays qui ont refusé cette coopération renforcée poussent les États membres qui n'en font pas partie, à la rejoindre.

A la fin, les gouvernements qui se rendent acteurs de manquements à l'État de droit perdront politiquement si l'Union parvient à être perçue auprès d'une majorité de l'opinion publique comme un moyen d'être plus fort, mieux protégé et plus libre de choisir sa destinée. C'est finalement le même clivage qu'entre les eurosceptiques et ceux qui pensent que pour maîtriser notre avenir, mieux vaut disposer de la force que nous donne la volonté d'avancer ensemble.

A ne pas défendre l'idée européenne, sa cohérence et son dynamisme, ce sont les forces du repli sur soi qui gagneront, ou nous feront perdre du temps. Face aux grandes [puissances](#) qui émergent, l'Europe ne sera alors qu'un ensemble de pays subissant les évolutions du monde, sans avoir la chance de pouvoir les influencer. Ce n'est pas l'idée que je me fais de la souveraineté.

Copyright mai 2021-Leconte-Verluisse/Diploweb.com

. Plus

[. « L'État de droit dans l'Union européenne », Rapport d'information de MM. Philippe Bonnacarrère et Jean-Yves Leconte, fait au nom de la commission des affaires européennes \(du Sénat, France\), n° 457 \(2020-2021\) - 18 mars 2021. Sur le site du Sénat](#)

Présentation du rapport sur le site du Sénat

Depuis une dizaine d'années, l'État de droit est devenu une priorité européenne. Bien que cette notion ne soit pas définie dans les traités, l'Union européenne a développé une véritable politique publique en faveur de l'État de droit, reposant sur des institutions, des mécanismes de suivi et de sanction, une jurisprudence, une coopération avec d'autres organisations internationales, le Conseil de l'Europe notamment, et une dimension extérieure. Le respect de l'État de droit est d'ailleurs une condition d'adhésion pour les pays candidats.

Or, cette valeur européenne est aujourd'hui en partie remise en cause par certains États

membres. Les principales atteintes à l'État de droit prennent la forme de l'affaiblissement des contre-pouvoirs, à commencer par le système judiciaire, mais aussi les médias et la société civile.

L'Union européenne a semblé démunie face à ces dérives. Privilégiant d'abord le dialogue, elle a progressivement développé de nouveaux instruments combinant promotion de l'État de droit, prévention et réaction. Toutefois, devant la mauvaise volonté manifeste de certains États membres, la Commission européenne a haussé le ton : en décembre 2017, elle a déclenché la procédure de l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, invitant le Conseil à constater l'existence d'un risque clair de violation grave de l'État de droit en Pologne. Le Parlement européen a fait de même pour ce qui concerne la Hongrie, en septembre 2018. Mais le Conseil ne s'est toujours pas prononcé, et la procédure est dans l'impasse. Des atteintes à l'État de droit, plus ponctuelles, sont aussi relevées dans d'autres États membres.

Les - maigres - résultats obtenus l'ont été sur le terrain du droit. En effet, la Commission a mobilisé la procédure d'infraction et, dans plusieurs cas, a saisi la Cour de justice de l'Union européenne de recours en manquement. La Cour a plusieurs fois condamné la Pologne et la Hongrie par cette voie.

L'Union européenne s'est récemment dotée d'un nouveau mécanisme, de nature financière, liant le versement des fonds européens aux États membres au respect par ceux-ci de l'État de droit. Cette « conditionnalité État de droit », pour être vraiment opérationnelle, requiert toutefois la réunion de nombreuses conditions. Aussi, des interrogations subsistent sur son efficacité. La commission des affaires européennes du Sénat appelle à les lever.

[Voir sur le site du Sénat \(France\) : Les rapporteurs, le rapport, la synthèse, le rapport en une page, le rapport au format pdf, pour commander le rapport.](#)

P.-S.

Ingénieur de formation, chef d'entreprise, Jean-Yves Leconte réside à Varsovie depuis le début des années 1990. Élu Sénateur en 2011, réélu en 2017, il représente les Français établis hors de France. Il est membre de la commission des lois et de la commission des affaires européennes. Son intérêt est plus particulièrement porté sur les sujets qui concernent l'État de Droit, les libertés publiques, et les relations qu'entretient l'Union européenne avec son voisinage (Ukraine, Turquie...). Propos recueillis par Pierre Verluise, docteur en géopolitique, fondateur du *Diploweb.com*.

Notes

[1] NDLR : Les lecteurs habitués du *Diploweb.com* noteront que les questions de cet entretien sont plus longues qu'à l'accoutumée. Parce qu'elles ont été utilisées pour injecter des éléments de contexte afin de rendre les réponses compréhensibles sans avoir à faire de recherche complémentaires, par exemple sur l'article 2 du traité sur l'UE. C'est pour cette même raison que le choix a été fait de ne pas mettre les questions en gras mais en italiques.