

N° 458

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 mars 2021

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES,
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

relative à l'État de droit dans l'Union européenne,

PRÉSENTÉE

Par MM. Philippe BONNECARRÈRE et Jean-Yves LECONTE,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La commission des affaires européennes a examiné le 18 mars 2021 le rapport d'information n° 457 (2020-2021) de MM. Philippe Bonnacarrère et Jean-Yves Leconte sur l'État de droit dans l'Union européenne.

À la suite de cet examen, elle a conclu au dépôt de la proposition de résolution européenne suivante.

Proposition de résolution européenne relative à l'État de droit dans l'Union européenne

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales,
- ④ Vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- ⑤ Vu les articles 2 à 4, 6, 7, 13, 19, 21 et 49 du traité sur l'Union européenne,
- ⑥ Vu les articles 67, 258 à 260, 267 et 317 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑦ Vu la résolution du Parlement européen du 10 mars 2011 sur la loi hongroise sur les médias,
- ⑧ Vu le rapport de la commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe des 25 et 26 mars 2011 sur la prééminence du droit,
- ⑨ Vu la résolution du Parlement européen du 5 juillet 2011 sur la constitution hongroise révisée,
- ⑩ Vu la résolution du Parlement européen du 16 février 2012 sur les récents événements politiques en Hongrie,
- ⑪ Vu la résolution du Parlement européen du 3 juillet 2013 sur la situation en matière de droits fondamentaux : normes et pratiques en Hongrie,
- ⑫ Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 11 mars 2014 intitulée « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit », COM (2014) 158 final,
- ⑬ Vu les conclusions du Conseil du 16 décembre 2014 sur le respect de l'État de droit,
- ⑭ Vu la résolution du Parlement européen du 10 juin 2015 sur la situation en Hongrie,
- ⑮ Vu la résolution du Parlement européen du 16 décembre 2015 sur la situation en Hongrie,

- ⑩ Vu le rapport de la commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe des 11 et 12 mars 2016 établissant une liste des critères de l'État de droit,
- ⑪ Vu la résolution du Parlement européen du 13 avril 2016 sur la situation en Pologne,
- ⑫ Vu la recommandation (UE) 2016/1374 de la Commission du 27 juillet 2016 concernant l'État de droit en Pologne,
- ⑬ Vu la résolution du Parlement européen du 14 septembre 2016 sur les récentes évolutions en Pologne et leurs conséquences sur les droits fondamentaux inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- ⑭ Vu la résolution du Parlement européen du 25 octobre 2016 contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux,
- ⑮ Vu la recommandation (UE) 2017/146 de la Commission du 21 décembre 2016 concernant l'État de droit en Pologne complétant la recommandation (UE) 2016/1374,
- ⑯ Vu la résolution du Parlement européen du 17 mai 2017 sur la situation en Hongrie,
- ⑰ Vu la recommandation (UE) 2017/1520 de la Commission du 26 juillet 2017 concernant l'État de droit en Pologne complétant les recommandations (UE) 2016/1374 et (UE) 2017/146,
- ⑱ Vu la résolution du Parlement européen du 15 novembre 2017 sur la situation de l'État de droit et de la démocratie en Pologne,
- ⑲ Vu la résolution du Parlement européen du 15 novembre 2017 sur l'État de droit à Malte,
- ⑳ Vu la recommandation (UE) 2018/103 de la Commission du 20 décembre 2017 concernant l'État de droit en Pologne complétant les recommandations (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 et (UE) 2017/1520,
- ㉑ Vu la proposition de décision du Conseil de la Commission du 20 décembre 2017 relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'État de droit, COM (2017) 835 final,

- ⑳ Vu le rapport du 8 janvier 2018, établi par M. Cezar Florin Preda, au nom de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée et l'examen périodique du respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (doc. 14450 Part 4),
- ㉑ Vu la résolution du Parlement européen du 1^{er} mars 2018 sur la décision de la Commission de déclencher l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne en ce qui concerne la situation en Pologne,
- ㉒ Vu le rapport du 4 juillet 2018, établi par Mme Judith Sargentini, au nom de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée,
- ㉓ Vu la résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relative à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée,
- ㉔ Vu la proposition de décision du Conseil du Parlement européen du 12 septembre 2018 constatant, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave, par la Hongrie, des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée,
- ㉕ Vu la résolution du Parlement européen du 13 novembre 2018 sur l'État de droit en Roumanie,
- ㉖ Vu la résolution du Parlement européen du 14 novembre 2018 sur la nécessité d'un mécanisme approfondi de l'Union pour la protection de la démocratie, de l'État de droit et des droits fondamentaux,
- ㉗ Vu les conclusions du Conseil du 12 décembre 2018 sur le mécanisme de coopération et de vérification,
- ㉘ Vu la résolution du Parlement européen du 12 février 2019 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans le cadre institutionnel de l'Union,
- ㉙ Vu la résolution du Parlement européen du 28 mars 2019 sur la situation en matière d'État de droit et de lutte contre la corruption dans l'Union, notamment à Malte et en Slovaquie,

- ③⑧ Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil du 3 avril 2019 intitulée « Poursuivre le renforcement de l'État de droit au sein de l'Union – État des lieux et prochaines étapes envisageables », COM (2019) 163 final,
- ③⑨ Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 17 juillet 2019 intitulée « Renforcement de l'État de droit au sein de l'Union – Plan d'action », COM (2019) 343 final,
- ④⑩ Vu les conclusions du Conseil du 7 octobre 2019 sur la Charte des droits fondamentaux après dix ans : état d'avancement et suite des travaux,
- ④⑪ Vu les conclusions du Conseil du 14 octobre 2019 sur la démocratie,
- ④⑫ Vu le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 22 octobre 2019 sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, COM (2019) 498 final,
- ④⑬ Vu le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 22 octobre 2019 sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, COM (2019) 499 final,
- ④⑭ Vu la résolution du Parlement européen du 14 novembre 2019 sur la criminalisation de l'éducation sexuelle en Pologne,
- ④⑮ Vu les conclusions de la présidence du Conseil du 19 novembre 2019 sur l'évaluation du dialogue annuel sur l'État de droit,
- ④⑯ Vu la résolution du Parlement européen du 18 décembre 2019 sur l'État de droit à Malte, après les récentes révélations sur l'assassinat de Daphne Caruana Galizia,
- ④⑰ Vu la résolution du Parlement européen du 18 décembre 2019 sur la discrimination publique et le discours de haine à l'égard des personnes LGBTI, notamment les « zones sans LGBTI »,
- ④⑱ Vu le rapport du 6 janvier 2020, établi par Mme Azadeh Rojhan Gustafsson et M. Pieter Omtzigt, au nom de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne (doc. 15025),
- ④⑲ Vu la résolution du Parlement européen du 15 janvier 2020 sur les droits de l'Homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière – rapport annuel 2018,

- ⑤① Vu la résolution 2316 (2020) du 28 janvier 2020 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne,
- ⑤② Vu la communication conjointe de la Commission et du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen et au Conseil du 25 mars 2020 intitulée « Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie 2020-2024 », JOIN (2020) 5 final,
- ⑤③ Vu la proposition conjointe de recommandation du Conseil au Conseil européen du 25 mars 2020 relative à l'adoption d'une décision définissant les objectifs stratégiques de l'Union à mettre en œuvre au moyen du plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie pour la période 2020-2024, JOIN (2020) 6 final,
- ⑤④ Vu la déclaration de Mme Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, du 31 mars 2020 sur les mesures d'urgence prises dans les États membres,
- ⑤⑤ Vu la résolution du Parlement européen du 17 avril 2020 sur une action coordonnée de l'Union pour combattre la pandémie de covid-19 et ses conséquences,
- ⑤⑥ Vu la déclaration de M. Josep Borrell, Haut représentant, au nom de l'Union européenne, du 5 mai 2020 sur les droits de l'Homme au temps de la covid-19,
- ⑤⑦ Vu l'avis politique de sa commission des affaires européennes du 6 mai 2020 relatif au suivi du respect de l'État de droit en Europe dans le contexte de la pandémie de covid-19 et la réponse de la Commission du 13 août 2020 à cet avis politique, C(2020) 5637 final,
- ⑤⑧ Vu le rapport annuel de l'Union européenne du 15 juin 2020 sur les droits de l'Homme et la démocratie dans le monde,
- ⑤⑨ Vu le rapport d'information n° 562 (2019-2020) du 25 juin 2020, fait au nom de sa commission des affaires européennes, sur l'adhésion de l'Union européenne à la convention européenne des droits de l'Homme par MM. Philippe Bonnecarrère et Jean-Yves Leconte,
- ⑤⑩ Vu la résolution du Parlement européen du 17 septembre 2020 sur la proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'État de droit,

- ⑥⑩ Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 18 septembre 2020 intitulée « Une Union de l'égalité : plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025 », COM (2020) 565 final,
- ⑥⑪ Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 30 septembre 2020 intitulée « Rapport 2020 sur l'État de droit – La situation de l'État de droit dans l'Union européenne », COM (2020) 580 final, et les documents de travail des services de la Commission constituant les chapitres consacrés à la situation de l'État de droit dans chacun des États membres et accompagnant cette communication, SWD (2020) 302 final à SWD (2020) 326 final,
- ⑥⑫ Vu la résolution du Parlement européen du 7 octobre 2020 sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux,
- ⑥⑬ Vu la résolution du Parlement européen du 8 octobre 2020 sur l'État de droit et les droits fondamentaux en Bulgarie,
- ⑥⑭ Vu la résolution du Parlement européen du 13 novembre 2020 sur l'incidence des mesures relatives à la covid-19 sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux,
- ⑥⑮ Vu les conclusions du Conseil du 18 novembre 2020 relatives au plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie 2020-2024, ainsi que le plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie 2020-2024,
- ⑥⑯ Vu son rapport d'information n° 146 (2020-2021) du 19 novembre 2020, fait au nom de sa commission des affaires européennes, sur les relations de la Hongrie avec l'Union européenne par MM. Jean Bizet, André Gattolin et Jean-Yves Leconte,
- ⑥⑰ Vu la résolution du Parlement européen du 26 novembre 2020 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne – rapports annuels 2018 et 2019,
- ⑥⑱ Vu la résolution du Parlement européen du 26 novembre 2020 sur l'interdiction de fait du droit à l'avortement en Pologne,

- ⑥9 Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 2 décembre 2020 intitulée « Stratégie visant à renforcer l'application de la Charte des droits fondamentaux dans l'Union européenne », COM (2020) 711 final,
- ⑦0 Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 3 décembre 2020 relative au plan d'action pour la démocratie européenne, COM (2020) 790 final,
- ⑦1 Vu la décision (PESC) 2020/1999 du Conseil du 7 décembre 2020 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'Homme et aux graves atteintes à ces droits,
- ⑦2 Vu les conclusions du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2020, en particulier les paragraphes 1 à 4,
- ⑦3 Vu le règlement (UE, Euratom) 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,
- ⑦4 Vu le rapport du 5 janvier 2021, établi par M. Andrea Orlando, au nom de la commission des questions juridiques et des droits de l'Homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, intitulé « Les juges doivent rester indépendants en Pologne et en Moldavie » (doc. 15204),
- ⑦5 Vu la résolution 2359 (2021) du 26 janvier 2021 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, intitulée « Les juges doivent rester indépendants en Pologne et en Moldavie »,
- ⑦6 Rappelle son attachement indéfectible aux valeurs de l'Union européenne mentionnées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE), et à l'État de droit en particulier, qui, à défaut d'une définition juridique précise, fait désormais l'objet d'une large reconnaissance sur le territoire de l'Union européenne ; note que cette reconnaissance résulte des traités, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la Cour européenne des droits de l'Homme (Cour EDH), ainsi que du système conventionnel du Conseil de l'Europe et des travaux de ses organes ;
- ⑦7 Considère que l'Union européenne devrait être exemplaire en matière de promotion et de respect de l'État de droit ; regrette d'autant plus vivement la multiplication des atteintes à l'État de droit dans plusieurs États membres constatée depuis plusieurs années ;

- 78) Souligne l'importance de sensibiliser les opinions publiques à la culture de l'État de droit, non seulement au sein des États membres, mais aussi dans les pays candidats et partenaires, de façon à y assurer la crédibilité du message européen sur les valeurs et à y valoriser l'intérêt d'un État de droit fonctionnel ; relève la place éminente que doivent occuper les acteurs du monde judiciaire et médiatique et la société civile dans la diffusion de cette culture de l'État de droit ; insiste sur le rôle des institutions nationales des droits de l'Homme, qui doivent disposer de ressources suffisantes et être dotées d'un pouvoir d'auto-saisine ;
- 79) Estime que l'Union européenne a réagi trop tardivement aux premières atteintes à l'État de droit ; se félicite toutefois qu'elle se soit désormais dotée d'une véritable politique publique en la matière ; considère cependant que cette politique devrait gagner en lisibilité, notamment sur le plan institutionnel, et en efficacité ;
- 80) Souligne l'intérêt pour les institutions de l'Union européenne d'adopter une démarche de prévention pour traiter les entorses à l'État de droit le plus tôt possible ;
- 81) Reconnaît les vertus du dialogue avec les États membres pour faire progresser l'État de droit et mieux appliquer la législation de l'Union européenne ; demande que la dimension interinstitutionnelle de ce dialogue soit améliorée, y compris avec les parlements nationaux ; est toutefois d'avis que le dialogue n'est pas suffisant en cas de persistance des atteintes à l'État de droit ;
- 82) Prend acte du premier rapport annuel de la Commission sur la situation de l'État de droit dans l'Union européenne ; estime que ce rapport doit constituer le point de départ d'étapes ultérieures, sur le fondement de recommandations éventuelles, et qu'il doit donner lieu à un suivi régulier et approfondi ;
- 83) Regrette l'absence de résultats concrets de la procédure de l'article 7, paragraphe 1, du TUE, désormais déclenchée à l'égard de deux États membres ; invite le Conseil à se prononcer sur l'existence d'un risque clair de violation grave de l'État de droit dans ces États ; appelle à revoir le mécanisme de sanctions prévu par cet article de manière à le rendre à la fois plus dissuasif et plus graduel ; demande que les atteintes à l'État de droit puissent être véritablement appréhendées selon leur gravité de façon à ce que des violations ponctuelles, et non seulement systémiques, de l'État de droit puissent être sanctionnées ;

- 84 Salue la détermination de la Commission à agir en faveur du respect de l'État de droit par l'utilisation de la procédure d'infraction et, le cas échéant, la saisine de la CJUE au titre du recours en manquement ; note que les États membres ont aussi la faculté de saisir la CJUE à cette fin, de même qu'ils peuvent prendre l'initiative de déclencher l'article 7, paragraphe 1, du TUE ;
- 85 Reconnaît le rôle de la CJUE et de la Cour EDH pour assurer le respect de l'État de droit ; relève que la jurisprudence de ces deux cours européennes prouve l'existence des violations du droit de l'Union européenne ; exige l'exécution de toutes les décisions de la CJUE ; invite la Commission à recourir systématiquement à l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne si la non-exécution d'une décision de la CJUE concerne une décision relative à l'État de droit ;
- 86 Approuve l'introduction de la « conditionnalité État de droit » dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 ; demande instamment à la Commission de publier les orientations devant permettre à cette « conditionnalité État de droit » de devenir opérationnelle ; estime que ces orientations doivent garantir le caractère dissuasif de ce nouveau dispositif de façon à assurer son efficacité et à démontrer la détermination de l'Union européenne à défendre ses valeurs ; considère que la bonne gestion financière du budget de l'Union européenne ou la protection de ses intérêts financiers nécessitent la mobilisation de la Cour des comptes européenne, d'Europol, d'Eurojust, de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et du Parquet européen, ainsi que des administrations nationales compétentes ; réitère son invitation à l'ensemble des États membres à rejoindre le Parquet européen ;
- 87 Estime indispensable d'accorder davantage d'importance, dans le contrôle du respect de l'État de droit, à la lutte contre la corruption qui contribue à affaiblir les institutions, notamment policières et judiciaires, en charge de la lutte contre la fraude aux fonds européens structurels et d'investissement ; invite la Commission et les États membres à engager la procédure d'infraction pour faire respecter la réglementation européenne relative à la commande publique ;
- 88 Appelle à une révision du mandat de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne de façon, notamment, à ce que son activité soit mieux articulée avec celle des institutions nationales des droits de l'Homme et à ce qu'elle puisse participer pleinement à l'instruction et au suivi de la procédure de l'article 7 du TUE ;

- 89 Salue la coopération entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, en particulier la Commission de Venise, dans la promotion et le respect de l'État de droit ; affirme son attachement à l'adhésion de l'Union européenne à la convention européenne des droits de l'Homme dans le respect des conditions posées par la CJUE dans son avis 2/13 du 18 décembre 2014 ;
- 90 Relève que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne constitue un fondement de plus en plus utilisé pour sanctionner les violations des droits fondamentaux ; se félicite de cette évolution ; appuie la stratégie de la Commission visant à renforcer l'application de la Charte ;
- 91 Demande que l'action de l'Union européenne en faveur de l'État de droit assure la cohérence et la complémentarité entre son volet interne et son volet extérieur ;
- 92 Estime indispensable de renforcer le suivi des questions d'État de droit dans les pays candidats à l'adhésion en prenant en compte non plus seulement leurs engagements, mais aussi les résultats effectivement obtenus de manière à garantir l'essentiel de l'acquis de l'État de droit avant l'adhésion de ces pays et à pouvoir en assurer un suivi après leur adhésion ;
- 93 Apporte son soutien au plan d'action de l'Union européenne en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie ; demande que ce plan d'action intègre de nouveaux défis, en particulier numériques et environnementaux, et accorde une place centrale à la lutte contre la désinformation et les discours de haine et contenus illicites en ligne ; estime que le plan d'action de l'Union européenne contre le racisme doit aboutir à des résultats concrets dans l'objectif d'être davantage opérationnel ;
- 94 Insiste pour que la promotion et le respect de l'État de droit fassent partie des priorités de la présidence française du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2022 ;
- 95 Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir au Conseil.