



**2020/2072(INL)**

11.9.2020

## **AVIS**

de la commission des affaires constitutionnelles

à l'intention de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux  
(2020/2072(INL))

Rapporteur pour avis: Włodzimierz Cimoszewicz

(Initiative – article 47 du règlement intérieur)

PA\_INL

## SUGGESTIONS

La commission des affaires constitutionnelles invite la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond:

– à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. rappelle que l'architecture de l'Union européenne en ce qui concerne l'état de droit, la démocratie et les droits fondamentaux connaît un renforcement progressif depuis la création de la Communauté européenne et a été consolidée au moyen de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de modifications apportées à cette architecture par les traités successifs; souligne que le traité de Lisbonne a consacré les principes communs que sont l'état de droit, la démocratie et les droits fondamentaux en les reconnaissant désormais comme valeurs fondatrices de l'Union; croit fermement que ce processus de renforcement doit encore se poursuivre;

2. rappelle que l'Union a statué dans ses critères d'adhésion que, pour devenir membres de l'Union européenne, les pays candidats devaient disposer d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection;

3. relève l'existence d'une contradiction en ce que les pays candidats font l'objet d'un examen avant leur adhésion à l'Union pour vérifier qu'ils respectent les valeurs européennes inscrites dans les critères d'adhésion, tandis que l'Union ne dispose d'aucun instrument efficace permettant de garantir le respect de ces principes fondamentaux par les États membres après leur adhésion;

4. souligne que l'absence de mécanismes de suivi, d'évaluation et de surveillance des principes juridiques fondamentaux de l'Union ne serait pas problématique si les États membres continuaient de respecter ces principes après leur adhésion;

5. estime que la situation de l'état de droit, de la démocratie et des droits fondamentaux s'est considérablement dégradée dans plusieurs États membres, ce qui est profondément regrettable; déplore que certains États membres aient profité de la pandémie de COVID-19 pour restreindre les droits et les libertés fondamentales des citoyens, tels que consacrés par la charte des droits fondamentaux; insiste sur la nécessité d'un suivi constant des mesures allant dans ce sens, en veillant à ce qu'elles soient suspendues ou levées dès qu'elles ne seront plus indispensables pour protéger la santé publique;

6. affirme que l'état de droit est intimement lié au respect de la démocratie et des droits fondamentaux et que ces trois principes doivent donc faire l'objet d'un suivi commun;

7. souligne que l'Union est fondée sur un ensemble de principes communs, tels que la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux, consacrés à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (traité UE); croit fermement en la nécessité d'un mécanisme de suivi qui concerne l'ensemble des valeurs de l'Union proclamées à l'article 2 du traité UE, sans créer de hiérarchie entre elles, et qui veille à ce que ces valeurs soient correctement surveillées; rappelle en particulier l'importance de la promotion et de la défense de l'état de droit, qui

constitue une valeur centrale de l'Union en tant que communauté de droit, ainsi que l'obligation qui incombe aux États membres de garantir une protection juridictionnelle effective;

8. rappelle que l'Union européenne manque toujours d'un mécanisme efficace permettant de suivre, de prévenir et de faire cesser les menaces systémiques pesant sur les valeurs de l'Union dans les États membres; prend acte, à cet égard, de la communication de la Commission intitulée «Poursuivre le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union» ainsi que des mesures qui y sont annoncées; prie la Commission de mettre en place au plus vite le cadre qu'elle propose pour l'état de droit; juge qu'il est indispensable de réfléchir à la manière de mettre en place à l'avenir des sanctions efficaces, dissuasives et proportionnées;

9. souligne l'importance de créer un mécanisme objectif et fondé sur des éléments probants pour évaluer la démocratie, l'état de droit et le respect des libertés fondamentales de manière équitable et impartiale; affirme que la création d'un tel mécanisme doit conduire au renforcement du fonctionnement démocratique de l'Union; regrette que les précédentes demandes de dialogue avec certains gouvernements n'aient abouti qu'à des solutions limitées;

10. signale que l'article 6, paragraphe 2, du traité UE dispose que l'Union européenne adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales; réaffirme qu'il est nécessaire de conclure rapidement cette procédure d'adhésion afin de garantir un cadre de protection des droits de l'homme cohérent dans toute l'Europe et de renforcer la protection des libertés et des droits fondamentaux sur le territoire de l'Union; demande donc à la Commission de redoubler d'efforts pour faire pleinement appliquer les traités et achever les négociations sans attendre;

11. souligne que les institutions de l'Union doivent pratiquer entre elles une coopération loyale, aux termes de l'article 13, paragraphe 2, du traité UE, et qu'elles doivent par conséquent toutes contribuer, sans parti pris politique, à la défense des valeurs de l'Union, conformément aux dispositions des traités; demande que les actions en ce sens soient régies par un accord interinstitutionnel et que les mécanismes existants soient consolidés, en établissant des rapports annuels sur la situation de chaque État membre, qui s'appuient sur l'évaluation d'un comité d'experts indépendants et qui proposent des mesures de prévention et de correction;

12. affirme que, pour une mise en œuvre efficace et conforme à l'article 295 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), le futur accord interinstitutionnel relatif au renforcement des valeurs de l'Union devrait également fixer des procédures claires pour coordonner la coopération entre les institutions dans ce domaine; relève qu'il convient d'éviter la création superflue de nouvelles structures ou la duplication de structures existantes, et qu'il vaut mieux privilégier l'intégration et l'incorporation des instruments existants;

13. insiste sur la nécessité d'un système de suivi qui surveille de près la situation dans tous les États membres; souhaite qu'une discussion sur les conclusions du rapport annuel ait lieu au sein du Conseil ainsi qu'au cours d'une conférence interparlementaire organisée par le Parlement dans le cadre d'un cycle annuel de suivi;

14. insiste pour que le cycle annuel de suivi repose, au cours de chaque phase, sur les principes de transparence, d'impartialité et d'égalité entre les États membres, qu'il s'appuie sur des données probantes et objectives ainsi que des indicateurs et critères mesurables, qu'il

soit protégé contre toute stratégie malveillante de désinformation, et qu'il débouche sur des mesures efficaces et réalistes, y compris des procédures d'infraction et des sanctions si cela se révèle nécessaire;

15 souligne que le Conseil de l'Europe joue un rôle essentiel dans le suivi du respect de la démocratie, des droits fondamentaux et de l'état de droit en Europe; insiste dès lors pour que le Conseil de l'Europe et surtout sa Commission de Venise soient régulièrement consultés et que leur point de vue soit pris en compte dans les évaluations et les recommandations relatives au nouveau mécanisme de suivi commun;

16. rappelle que, si l'état de droit est explicitement mentionné dans le cadre juridique de l'Union en tant que valeur commune à l'Union européenne et à ses États membres (article 2 du traité UE), les traités de l'Union ne définissent pas cette notion; souligne que l'état de droit constitue un concept complexe et, à de nombreux égards, flou, et que la mise en place du cycle annuel de suivi nécessiterait donc un consensus sur les principes de l'état de droit communs à tous les États membres; estime qu'au sens le plus strict, l'état de droit caractérise un système dans lequel les lois sont appliquées et leur respect est garanti; pense que la Commission devrait adopter une définition large de ce concept, fondée sur les principes découlant de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que sur les notions et principes figurant dans la liste des critères de l'état de droit adoptée par la Commission de Venise;

17. est d'avis que les institutions devraient entretenir un dialogue ouvert avec les représentants de la société civile et d'autres parties prenantes, conformément à l'article 11 du traité UE, non seulement dans le processus d'élaboration d'un accord interinstitutionnel, mais également tout au long du cycle annuel de suivi; souhaite que les opinions et les contributions de ces partenaires soient rendues publiques et mentionnées dans les rapports annuels; estime par conséquent que le cycle annuel de suivi devrait prévoir, au cours de chaque phase, des consultations régulières et ouvertes avec les organisations de la société civile; propose que les autres institutions, organes et agences de l'Union, les organisations internationales, les réseaux et associations judiciaires, les milieux universitaires, les groupes de réflexion et les parlements nationaux des États membres participent et contribuent lorsque cela est pertinent;

18. souligne, en ce qui concerne la Roumanie et la Bulgarie, qu'un mécanisme de coopération et de vérification a été mis en place à titre transitoire lorsque ces pays ont rejoint l'Union européenne le 1<sup>er</sup> janvier 2007, pour les aider à remédier aux carences constatées dans les domaines de la réforme judiciaire, de la corruption et de la criminalité organisée, et que ledit mécanisme est toujours appliqué dans ces deux pays, treize ans après leur adhésion; estime que le cycle annuel de suivi devrait remplacer le mécanisme de coopération et de suivi et s'appliquer de la même manière dans tous les États membres de l'Union européenne; considère que les critères fixés par la Commission européenne pour évaluer les progrès accomplis dans le cadre du mécanisme de coopération et de suivi pourraient également être utilisés au cours du cycle annuel de suivi;

19. souligne que les États membres devraient pouvoir présenter leurs positions dans leur intégralité au cours du cycle annuel de suivi, sans entraver l'efficacité de la procédure et dans le respect de l'égalité entre tous les États membres; insiste pour que les États membres adoptent une approche active et responsable vis-à-vis du cycle annuel de suivi;



20. affirme qu'aucun mécanisme n'est complet s'il ne comporte pas de mesures incitatives positives, telles que l'allocation concrète de fonds en soutien aux organisations de la société civile engagées dans la défense des droits fondamentaux, de l'état de droit et des principes démocratiques; souligne donc que la protection effective des valeurs de l'Union suppose non seulement de prévoir une aide financière suffisante en faveur d'organisations de la société civile qui défendent la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux aux niveaux national et régional, comme le prévoit la proposition de règlement relative au programme «Droits et valeurs», mais aussi de soutenir globalement les personnes qui signalent des manquements aux valeurs de l'Union; met l'accent sur l'importance du volet «Valeurs de l'Union» du programme «Droits et valeurs» dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027;

21. insiste pour que le cycle annuel de suivi soit pleinement intégré au règlement relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre<sup>1</sup>, en ajustant les transferts budgétaires en fonction des résultats du processus de suivi, tout en préservant les intérêts légitimes des destinataires et bénéficiaires finaux des fonds de l'Union; estime qu'il est nécessaire que le règlement susmentionné comprenne des critères et indicateurs suffisamment clairs et mesurables pour permettre de juger des violations de l'état de droit et de déclencher des sanctions;

22. estime que la Commission devrait s'appuyer sur les évaluations effectuées dans le cadre du cycle annuel de suivi dans ses décisions, notamment dans ses recommandations sur l'opportunité d'ouvrir des procédures pour violation systémique; invite la Commission à user pleinement du pouvoir qui lui est conféré en la matière;

23 signale en outre que, lorsque les jugements, en particulier dans des affaires relatives à l'état de droit, sont rendus avec un retard considérable, le recul de l'état de droit qui s'ensuit peut entraîner des dommages graves et irréversibles, et qu'il convient donc de mieux s'attacher à renforcer le potentiel et le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne dans la protection de l'état de droit; estime qu'il serait par exemple pertinent de prévoir une procédure accélérée pour toute affaire dans ce domaine et de prendre systématiquement des mesures provisoires; invite la Commission à demander systématiquement à la Cour de justice d'accorder des mesures provisoires au titre de l'article 279 du traité FUE dans les affaires urgentes liées aux valeurs de l'Union, en particulier lorsque l'absence de telles mesures risque d'entraîner des dommages irréversibles pour des citoyens européens ou l'ordre juridique de l'Union, et à présenter des demandes visant à obtenir le paiement d'une amende en cas de non-respect des mesures provisoires, conformément à l'article 260 du traité FUE;

24. insiste pour que le Parlement européen ou le Conseil puissent demander à la Commission la rédaction d'un rapport urgent sur la situation, indépendamment du cycle annuel de suivi, dans des circonstances exceptionnelles, lorsque cela se justifie par l'ampleur et la gravité des conséquences que pourraient entraîner des violations de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux;

---

<sup>1</sup> Proposition de règlement relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre (COM(2018)324 final).

25. souligne que la conférence sur l'avenir de l'Europe lance une dynamique qui permettra de mieux comprendre la nécessité de préserver les valeurs fondamentales de l'Union et de répondre à la crise qu'elles traversent, et qu'elle pourrait constituer une occasion de discuter de l'insertion dans les traités d'une procédure visant à appliquer ces valeurs de manière plus concrète; insiste sur le fait que la conférence donnera un nouvel élan au débat européen sur le renforcement de la démocratie dans l'Union;

26 propose de rendre l'article 7 du traité UE plus efficace en veillant à ce que le Parlement soit présent lors des auditions au titre de cet article et, si les traités devaient être modifiés, en supprimant l'exigence d'unanimité et en renforçant le mécanisme de sanction;

27. réclame le renforcement de la Cour de justice de l'Union européenne en permettant aux citoyens de déposer une plainte individuelle; insiste sur la nécessité de créer un mécanisme d'arbitrage en matière constitutionnelle; suggère d'organiser un débat sur ces sujets durant la prochaine conférence sur l'avenir de l'Europe;

28. demande la révision du règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, afin de renforcer le mandat de cette agence et sa capacité d'action dans la défense des valeurs consacrées par l'article 2 du traité UE, notamment en lui permettant de publier, de sa propre initiative, des avis non contraignants sur les propositions d'actes législatifs de l'Union, et souhaite que l'agence soit systématiquement consultée.



**INFORMATIONS SUR L'ADOPTION  
PAR LA COMMISSION SAISIE POUR AVIS**

<b>Date de l'adoption</b>	1.9.2020
<b>Résultat du vote final</b>	+ : 22 - : 5 0 : 1
<b>Membres présents au moment du vote final</b>	Gerolf Annemans, Gabriele Bischoff, Damian Boeselager, Fabio Massimo Castaldo, Włodzimierz Cimoszewicz, Gwendoline Delbos-Corfield, Daniel Freund, Charles Goerens, Esteban González Pons, Brice Hortefeux, Laura Huhtasaari, Giuliano Pisapia, Paulo Rangel, Antonio Maria Rinaldi, Domènec Ruiz Devesa, Jacek Saryusz-Wolski, Helmut Scholz, Pedro Silva Pereira, Antonio Tajani, László Trócsányi, Mihai Tudose, Loránt Vincze, Rainer Wieland
<b>Suppléants présents au moment du vote final</b>	Gilles Boyer, Jorge Buxadé Villalba, Cristian Ghinea, Maite Pagazaurtundúa, Nikolaj Villumsen

## VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL EN COMMISSION SAISIE POUR AVIS

<b>22</b>	<b>+</b>
GUE/NGL	Helmut Scholz, Nikolaj Villumsen
NI	Fabio Massimo Castaldo
PPE	Esteban González Pons, Brice Hortefeux, Paulo Rangel, Antonio Tajani, Loránt Vincze, Rainer Wieland
RENEW	Gilles Boyer, Cristian Ghinea, Charles Goerens, Maite Pagazaurtundúa
S&D	Gabriele Bischoff, Włodzimierz Cimoszewicz, Giuliano Pisapia, Domènec Ruiz Devesa, Pedro Silva Pereira, Mihai Tudose
Verts/ALE	Damian Boeselager, Gwendoline Delbos Corfield, Daniel Freund

<b>5</b>	<b>-</b>
ECR	Jorge Buxadé Villalba, Jacek Saryusz Wolski
ID	Gerolf Annemans, Laura Huhtasaari, Antonio Maria Rinaldi

<b>1</b>	<b>0</b>
PPE	László Trócsányi

Légende des signes utilisés:

+ : pour

- : contre

0 : abstention