



TEXTES ADOPTÉS

Édition provisoire

P9_TA-PROV(2020)0251

Création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux

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 (2020/2072(INI))

Le Parlement européen,

- vu l'article 295 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- vu notamment l'article 2, l'article 3, paragraphe 1, l'article 3, paragraphe 3, deuxième alinéa, l'article 4, paragraphe 3, et les articles 5, 6, 7 et 11 du traité sur l'Union européenne,
- vu les articles du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant le respect, la protection et la promotion de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux au sein de l'Union, notamment les articles 70, 258, 259, 260, 263 et 265,
- vu le protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexés au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- vu la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne,
- vu les critères de Copenhague et l'ensemble des règles de l'Union («l'acquis») auquel un pays candidat doit satisfaire pour adhérer à l'Union,
- vu la déclaration universelle des droits de l'homme,
- vu les instruments des Nations unies sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les recommandations et rapports de l'examen périodique universel des Nations unies, ainsi que la jurisprudence des organes de traités des Nations unies et les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme,
- vu la déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme du 8 mars 1999,

- vu les recommandations et rapports du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l’homme, du Haut-Commissaire pour les minorités nationales, du représentant pour la liberté des médias et d’autres organes de l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE),
- vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales et la Charte sociale européenne, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme et du comité européen des droits sociaux, et les conventions, recommandations, résolutions et rapports de l’Assemblée parlementaire, du Comité des ministres, du commissaire aux droits de l’homme, de la Commission européenne contre le racisme et l’intolérance, du Comité directeur sur l’anti-discrimination, la diversité et l’inclusion, de la Commission de Venise et d’autres organes du Conseil de l’Europe,
- vu le Mémoire d’accord entre le Conseil de l’Europe et l’Union européenne du 23 mai 2007,
- vu la convention des Nations unies contre la corruption,
- vu l’accord établissant le groupe d’États contre la corruption;
- vu la liste des critères de l’état de droit adoptée par la Commission de Venise à l’occasion de sa 106^e session plénière le 18 mars 2016,
- vu la boîte à outils du Conseil de l’Europe pour les États membres, publiée le 7 avril 2020 et intitulée «Respect de la démocratie, de l’état de droit et des droits de l’homme dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19»,
- vu le rapport annuel 2020 adressé par les organisations partenaires à la plateforme du Conseil de l’Europe visant à promouvoir la protection du journalisme et la sécurité des journalistes,
- vu la communication de la Commission du 17 juillet 2019 intitulée «Renforcement de l’état de droit au sein de l’Union – Plan d’action» (COM(2019)0343),
- vu la communication de la Commission du 29 janvier 2020 contenant le programme de travail de la Commission pour 2020 (COM(2020)0037) et le remaniement du programme de travail de la Commission pour 2020, publié le 27 mai 2020 (COM(2020)0440),
- vu le tableau de bord 2020 de la justice dans l’Union européenne,
- vu l’avis du Comité économique et social européen du 19 juin 2019 intitulé «Poursuivre le renforcement de l’état de droit au sein de l’Union – État des lieux et prochaines étapes envisageables», qui proposait la création d’un forum annuel sur les droits fondamentaux et l’état de droit,
- vu le rapport du groupe sur les droits fondamentaux et l’état de droit du Comité économique et social européen publié en juin 2020 et intitulé «Évolutions au niveau national du point de vue de la société civile, 2018-2019»,
- vu le rapport de l’Agence des droits fondamentaux de l’Union européenne intitulé «Difficultés rencontrées par les organisations de la société civile actives dans le

domaine des droits de l'homme dans l'UE», publié le 17 janvier 2018, et ses autres rapports et données,

- vu le rapport de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes intitulé «Beijing+25 – the fifth review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States» et publié le 5 mars 2020,
- vu les conclusions du 16 décembre 2014 du Conseil de l'Union européenne et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la garantie du respect de l'État de droit;
- vu sa résolution 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 fondamentaux¹,
- vu sa résolution du 19 avril 2018 sur la nécessité de mettre en place un instrument pour les valeurs européennes afin de soutenir les organisations de la société civile qui favorisent les valeurs fondamentales dans l'Union européenne aux niveaux local et national²,
- vu sa résolution législative du 17 avril 2019 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme «Droits et valeurs»³,
- vu sa résolution 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 fondamentaux⁴,
- vu sa résolution du 16 janvier 2019 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne en 2017⁵,
- vu sa résolution du 13 février 2019 sur le recul des droits des femmes et de l'égalité hommes/femmes dans l'Union⁶,
- vu sa résolution 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 Slovaquie⁷,
- vu sa résolution du 18 décembre 2019 sur la discrimination publique et le discours de haine à l'égard des personnes LGBTI, notamment les «zones sans LGBTI»⁸,
- vu sa résolution du 15 janvier 2020 sur le rapport annuel 2018 sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde et la politique de l'Union européenne en la matière⁹,

¹ JO C 215 du 19.6.2018, p. 162.

² JO C 390 du 18.11.2019, p. 117.

³ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2019)0407.

⁴ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2018)0456.

⁵ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2019)0032.

⁶ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2019)0111.

⁷ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2019)0328.

⁸ Textes adoptés de cette date, P9_TA(2019)0101.

⁹ Textes adoptés de cette date, P9_TA(2020)0007.

- vu sa résolution du 16 janvier 2020 sur les auditions en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne en ce qui concerne la Pologne et la Hongrie¹ ,
 - vu sa résolution du 17 avril 2020 sur une action coordonnée de l'Union pour combattre la pandémie de COVID-19 et ses conséquences² ,
 - vu les recommandations conjointes formulées en avril 2020 par des organisations de la société civile, intitulées «From blueprint to footprint: safeguarding media freedom and pluralism through the European Rule of Law Mechanism»,
 - vu le rapport du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme du 11 mai 2020, intitulé «The Rule of Law in the European Union»,
 - vu le rapport du groupe de travail du réseau des droits de l'homme et de la démocratie sur la politique interne de l'Union européenne en matière de droits de l'homme, présenté le 4 mai 2020 à la Commission européenne dans le cadre de la consultation des parties prenantes en vue du rapport sur l'état de droit,
 - vu l'évaluation de la valeur ajoutée européenne accompagnant le rapport d'initiative législative sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux d'octobre 2016,
 - vu l'évaluation préliminaire du Parlement d'avril 2020 sur la valeur ajoutée européenne d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux,
 - vu les articles 46, 54 et 148 de son règlement intérieur,
 - vu les avis de la commission des affaires juridiques et de la commission des affaires constitutionnelles,
 - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A9-0170/2020),
- A. considérant que 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, telles que définies à l'article 2 du traité sur l'Union européenne; que ces valeurs sont communes aux États membres et que tous les États membres y ont souscrit librement; que la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux sont des valeurs qui se renforcent mutuellement;
- B. considérant que l'Union a précisé dans ses critères d'adhésion que l'appartenance à l'Union exige que tout pays candidat soit doté d'institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection; souligne toutefois que l'Union ne dispose pas d'outils efficaces pour garantir le respect de ces critères une fois que l'État est devenu membre de l'Union;

¹ Textes adoptés de cette date, P9_TA(2020)0014.

² Textes adoptés de cette date, P9_TA(2020)0054.

- C. considérant que, dans plusieurs États membres, la décennie qui vient de s'achever a été marquée par des attaques flagrantes contre les valeurs de l'Union; que, depuis 2011, le Parlement a mentionné à plusieurs reprises dans ses résolutions ces évolutions inquiétantes, y compris l'activation de la procédure prévue à l'article 7 du traité sur l'Union européenne en 2018; que le Parlement demande depuis 2016 une surveillance globale, préventive et fondée sur des éléments concrets dans ce domaine, au moyen d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux;
- D. considérant que les droits des groupes vulnérables, comme les femmes, les personnes handicapées, les Roms, les personnes LGBTI et les personnes âgées, ne sont toujours pas pleinement respectés dans certains États membres, et que ces groupes ne sont pas parfaitement protégés contre la haine et la discrimination, ce qui constitue une violation des valeurs de l'Union prévues à l'article 2 du traité sur l'Union européenne ainsi que du droit à la non-discrimination prévu à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée «Charte»); que les mesures d'urgence des États membres pour faire face à la pandémie de COVID-19 ont davantage malmené les droits fondamentaux et le système démocratique d'équilibre des pouvoirs;
- E. considérant qu'environ 10 % des citoyens de l'Union appartiennent à une minorité nationale; que le respect des droits des minorités fait partie intégrante des valeurs de l'Union telles qu'énoncées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne; que les minorités contribuent à la diversité culturelle et linguistique de l'Union; qu'il n'existe pas actuellement dans l'Union de cadre juridique permettant de garantir et de surveiller les droits des minorités;
- F. considérant que les violations des valeurs visées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne qui ne sont pas suivies d'une réaction appropriée et de conséquences au niveau européen affaiblissent la cohésion du projet européen, les droits de tous les citoyens de l'Union et la confiance mutuelle entre les États membres;
- G. considérant que la corruption constitue une grave menace pour la démocratie, l'état de droit et le traitement équitable de l'ensemble des citoyens;
- H. considérant que le journalisme indépendant et l'accès à des informations pluralistes constituent des piliers essentiels de la démocratie; que l'on n'a pas fait preuve de suffisamment de détermination face à la situation préoccupante de la liberté et du pluralisme des médias dans l'Union; que la société civile est essentielle à l'épanouissement de toute démocratie; que le rétrécissement de l'espace dévolu à la société civile contribue aux violations de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux; que les institutions de l'Union doivent entretenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile, et ce à tous les niveaux;
- I. considérant que l'indépendance, la qualité et l'efficacité des systèmes judiciaires nationaux sont des éléments indispensables à l'efficacité de la justice; que la disponibilité de l'aide juridictionnelle et le niveau des coûts de procédure peuvent avoir une incidence majeure sur l'accès à la justice; que la Charte possède la même valeur juridique que les traités; que, sous la houlette de la Cour de justice de l'Union européenne la Charte est appliquée par les autorités judiciaires des États membres uniquement dans le cadre de la mise en œuvre des actes juridiques de l'Union, mais

qu'il importe toutefois, pour promouvoir une culture commune en matière juridique et judiciaire et en ce qui concerne l'état de droit, que les droits consacrés par la Charte soient toujours pris en considération;

- J. considérant que la Commission a publié son rapport 2020 sur l'état de droit le 30 septembre 2020 (COM(2020)0580), qui sera suivi de la nouvelle stratégie pour la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux et du plan d'action pour la démocratie européenne;
 - K. considérant qu'un règlement relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans les États membres deviendrait, une fois adopté, un outil indispensable pour préserver l'état de droit au sein de l'Union;
 - L. considérant que tout mécanisme de surveillance doit associer étroitement les parties prenantes actives dans la protection et la promotion de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux, y compris la société civile, le Conseil de l'Europe et les organes des Nations unies, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, les institutions nationales de défense des droits de l'homme, ainsi que les autorités compétentes et les associations professionnelles chargées d'aider les autorités judiciaires dans l'exercice indépendant de la justice; qu'il est par conséquent nécessaire de garantir un financement de l'Union suffisant à la société civile, en particulier au moyen du programme «Justice» et du programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs»;
 - M. considérant qu'il est nécessaire de renforcer et de rationaliser les mécanismes existants, ainsi que de mettre au point un mécanisme efficace pour garantir le respect, dans toute l'Union, des principes et des valeurs consacrés par les traités;
 - N. considérant que le Parlement, la Commission et le Conseil (ci-après dénommés «trois institutions») partagent la responsabilité politique du respect des valeurs de l'Union, dans la limite des pouvoirs qui leur sont conférés par les traités; qu'un accord interinstitutionnel fondé sur l'article 295 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne garantirait les dispositions nécessaires pour faciliter la coopération des trois institutions à cet égard; que, conformément à l'article 295 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, chacune des trois institutions peut proposer un tel accord;
1. souligne l'urgence pour l'Union d'élaborer un programme solide, global et positif de protection et de renforcement effectifs de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux pour tous ses citoyens; insiste sur le fait que l'Union doit continuer à défendre la liberté et la justice en Europe et dans le monde;
 2. avertit que l'Union fait face à une crise sans précédent et grandissante concernant ses valeurs fondatrices, qui met en péril sa survie à long terme en tant que projet de paix démocratique; est profondément inquiet de la montée et de l'enracinement des tendances autocratiques et illibérales, qui sont encore aggravées par la pandémie de COVID-19 et la récession économique, ainsi que de la corruption, de la désinformation et de la capture de l'État, et ce dans plusieurs États membres; souligne les dangers de cette tendance pour la cohésion de l'ordre juridique de l'Union, la protection des droits fondamentaux de tous ses citoyens, le fonctionnement de son marché unique, l'efficacité de ses politiques communes et sa crédibilité internationale;

3. rappelle que l'Union reste structurellement mal équipée pour lutter contre le recul et les violations de la démocratie, des droits fondamentaux et de l'état de droit dans les États membres; regrette que le Conseil ne parvienne pas à réaliser de véritables progrès s'agissant de faire appliquer les valeurs de l'Union dans le cadre des procédures en cours au titre de l'article 7 du traité sur l'Union européenne; note que l'incapacité du Conseil à appliquer l'article 7 du traité sur l'Union européenne dans la pratique est une porte ouverte à la poursuite du non-respect des valeurs consacrées par l'article 2 du traité sur l'Union européenne; constate avec inquiétude le caractère disparate de la boîte à outils de l'Union dans ce domaine et plaide pour qu'elle soit rationalisée et appliquée correctement;
4. salue les travaux de la Commission concernant son rapport annuel sur l'état de droit; se félicite que l'évaluation annuelle aborde les thèmes de la corruption et de la liberté des médias; relève toutefois qu'il ne couvre pas les domaines de la démocratie et des droits fondamentaux; regrette particulièrement que la liberté d'association et le rétrécissement de l'espace dévolu à la société civile ne soient pas pris en considération dans l'évaluation annuelle; fait remarquer avec inquiétude que les droits des groupes vulnérables, y compris les femmes, les personnes handicapées, les Roms, les personnes LGBTI et les personnes âgées, ne sont toujours pas pleinement respectés dans certains États membres et que ces groupes ne sont pas parfaitement protégés contre la haine et la discrimination, ce qui constitue une violation des valeurs de l'Union telles que consacrées par l'article 2 du traité sur l'Union européenne; rappelle que le Parlement a demandé à plusieurs reprises la mise en place d'un mécanisme de contrôle couvrant l'ensemble du champ d'application de l'article 2 du traité sur l'Union européenne; rappelle la nécessité d'un mécanisme de suivi objectif et fondé sur des données probantes, consacré dans un acte juridique contraignant les trois institutions à une procédure transparente et régulière, avec des responsabilités clairement établies, afin de faire de la protection et la promotion de toutes les valeurs de l'Union une composante permanente et visible du programme de l'Union;
5. propose la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux (ci-après dénommé «mécanisme»), sur la base de la proposition du Parlement de 2016 et du rapport annuel de la Commission sur l'état de droit, régi par un accord interinstitutionnel entre les trois institutions, qui consiste en un cycle de suivi annuel des valeurs de l'Union couvrant l'ensemble des aspects figurant à l'article 2 du traité sur l'Union européenne et s'appliquant à tous les États membres de manière égale, objective et équitable, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité;
6. relève que le cycle de suivi annuel doit contenir des recommandations claires par pays, assorties d'un calendrier et d'objectifs pour leur mise en œuvre et faisant l'objet d'un suivi dans les rapports annuels ou urgents suivants; souligne que l'absence de mise en œuvre des recommandations doit être liée à des mesures concrètes de l'Union, y compris des procédures au titre de l'article 7 du traité sur l'Union européenne, des procédures d'infraction et la conditionnalité budgétaire une fois celle-ci en vigueur; fait observer que les recommandations ne devraient pas seulement viser à remédier aux violations, mais également servir à promouvoir des politiques permettant aux citoyens de se prévaloir des droits et des valeurs de l'Union;
7. relève que le mécanisme devrait consolider et prévaloir sur les instruments existants pour éviter les redondances, en particulier le rapport annuel sur l'état de droit de la

Commission, le cadre pour l'état de droit de la Commission, les rapports annuels de la Commission sur l'application de la Charte, le dialogue sur l'état de droit du Conseil et le mécanisme de coopération et de vérification (MCV), tout en renforçant la complémentarité et la cohérence avec d'autres outils disponibles, notamment les procédures au titre de l'article 7 du traité sur l'Union européenne, les procédures d'infraction et la conditionnalité budgétaire une fois celle-ci en vigueur; estime que les trois institutions devraient faire usage des conclusions du cycle de suivi annuel dans leur évaluation en vue de l'activation de l'article 7 du traité sur l'Union européenne et de la conditionnalité budgétaire une fois celle-ci en vigueur; souligne que les rôles et prérogatives de chacune des trois institutions doivent être respectés;

8. souligne le fait que l'indépendance du système judiciaire fait partie intégrante du processus décisionnel judiciaire et constitue une exigence découlant du principe de protection juridictionnelle effective énoncé à l'article 19 du traité sur l'Union européenne; est préoccupé par le fait que les récentes attaques contre l'état de droit ont principalement pris la forme de tentatives d'atteintes à l'indépendance de la justice et souligne que chaque juridiction nationale est également une juridiction européenne; prie instamment la Commission de mobiliser tous les instruments dont elle dispose contre toute tentative émanant des gouvernements des États membres visant à mettre en péril l'indépendance des tribunaux nationaux et, le cas échéant, d'en informer le Parlement en temps opportun;
9. rappelle que l'adhésion de l'Union à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est une obligation juridique imposée par l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne; réaffirme qu'il est nécessaire de conclure rapidement la procédure d'adhésion afin de garantir un cadre de protection des droits de l'homme cohérent dans toute l'Europe et de renforcer davantage 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 la procédure d'adhésion sans attendre;
10. rappelle le rôle indispensable que doivent jouer la société civile, les instituts des droits de l'homme des États membres, les organismes d'égalité et d'autres acteurs concernés, à toutes les étapes du cycle de suivi annuel, depuis les contributions jusqu'à la facilitation de la mise en œuvre et du suivi; souligne qu'il est nécessaire d'offrir une protection aux défenseurs des droits de l'homme et aux personnes divulguant des informations, tant au niveau national qu'au niveau de l'Union, y compris, le cas échéant, contre les abus d'actions en justice, ainsi qu'un financement adéquat à tous les niveaux; demande à cet égard la création, après une analyse d'impact approfondie, d'un statut européen pour les associations et les organisations à but non lucratif transfrontalières européennes; souligne la contribution des lanceurs d'alerte à la protection de l'état de droit et à la lutte contre la corruption; invite la Commission à suivre de près la transposition et l'application de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union¹; indique que le statut d'accréditation des instituts des droits de l'homme et l'espace dévolu à la société civile peuvent eux-mêmes être des indicateurs pour l'évaluation; encourage les parlements nationaux à organiser des débats publics et à adopter des positions concernant le résultat du cycle de suivi; souligne que la formation des professionnels de la justice est essentielle à la

¹ JO L 305 du 26.11.2019, p. 17.

bonne mise en œuvre et à l'application du droit de l'Union et, partant, au renforcement d'une culture juridique commune dans l'ensemble de l'Union; estime que la future stratégie européenne de formation judiciaire doit être davantage axée sur la promotion de l'état de droit et de l'indépendance de la justice et inclure une formation sur les compétences et les questions non juridiques, afin de mieux préparer les juges à résister aux pressions indues; encourage la Commission et les États membres à promouvoir et faciliter davantage le dialogue entre les tribunaux et les praticiens de la justice, et à encourager l'échange régulier d'informations et des meilleures pratiques afin de renforcer et faire progresser un espace européen de justice fondé sur la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux; souligne qu'il est nécessaire de garantir un financement adéquat pour les programmes sectoriels «Justice» et «Citoyens, égalité, droits et valeurs» du prochain cadre financier pluriannuel, étant donné que ces programmes visent à protéger et favoriser les valeurs de l'Union, à créer un espace européen de justice fondé sur l'état de droit et à soutenir la société civile;

11. relève qu'il devrait y avoir une complémentarité entre le mécanisme et le tableau de bord de la justice dans l'Union européenne, qui dresse une comparaison entre les systèmes judiciaires des États membres; relève que, selon le tableau de bord 2020 de la justice dans l'Union européenne, des différences considérables persistent entre les États membres pour ce qui est du nombre d'affaires pendantes et que le nombre de dossiers en attente d'être traités a augmenté dans certains États membres, que certains États membres ne proposent pas de formations sur les compétences en matière de TIC afin de s'adapter à la numérisation et de faciliter l'accès à la justice, que dans certains États membres, l'accès à l'aide juridictionnelle est devenu plus difficile au fil des années, et que les systèmes judiciaires de la plupart des États membres ne garantissent pas encore l'égalité entre les hommes et les femmes;
12. réaffirme le rôle du Parlement, conformément à l'article 7 du traité sur l'Union européenne, en ce qui concerne le contrôle du respect des valeurs de l'Union; réitère l'appel du Parlement à ce qu'il puisse présenter sa proposition motivée au Conseil et à ce qu'il soit présent lors des auditions au titre de l'article 7 lorsque c'est lui-même qui a engagé la procédure, dans le respect des prérogatives de chaque institution et du principe de coopération loyale; invite le Conseil à tenir le Parlement régulièrement informé et étroitement impliqué, et à travailler de manière transparente; estime que le mécanisme, sur la base d'un accord interinstitutionnel, fournira le cadre nécessaire à une meilleure coordination;
13. considère que sur le long terme, le renforcement de la capacité de l'Union à promouvoir et à défendre son noyau constitutionnel pourrait nécessiter une modification des traités; attend avec intérêt la réflexion et les conclusions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe à cet égard; souligne par conséquent qu'il conviendrait d'améliorer l'efficacité de la procédure prévue à l'article 7 en revoyant la majorité nécessaire pour agir et en renforçant le mécanisme de sanction; invite la Conférence sur l'avenir de l'Europe à envisager de renforcer le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne dans la protection des valeurs fondatrices de l'Union; demande une révision du règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne¹, après une analyse d'impact approfondie, en vue de renforcer et d'élargir son mandat de manière à couvrir toutes les valeurs visées à

¹ JO L 53 du 22.2.2007, p. 1.

l'article 2 du traité sur l'Union européenne;

14. est fermement convaincu que répondre à la crise des valeurs de l'Union, notamment grâce au mécanisme proposé, est une condition préalable au rétablissement de la confiance mutuelle entre les États membres, ce qui permettra à l'Union dans son ensemble de poursuivre et de renforcer toutes les politiques communes;
15. regrette que le Conseil européen, dans ses conclusions du 21 juillet 2020, ait affaibli le mécanisme de conditionnalité budgétaire proposé par la Commission; appelle de nouveau à faire en sorte que les violations systémiques des valeurs visées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne soient considérées comme incompatibles avec les financements de l'Union; souligne qu'il est nécessaire, pour protéger le budget de l'Union, de recourir à la majorité qualifiée inversée, sans laquelle l'efficacité du nouveau mécanisme de conditionnalité budgétaire se trouverait compromise; exige que l'application de la conditionnalité budgétaire s'accompagne de mesures visant à atténuer toute incidence potentielle sur les différents bénéficiaires des financements de l'Union, y compris les organisations de la société civile; souligne que le mécanisme de conditionnalité budgétaire ne peut être remplacé par le seul cycle de suivi annuel proposé; exhorte le Conseil européen à donner suite à sa promesse, faite dans la déclaration de Sibiu du 9 mai 2019, de protéger la démocratie et l'état de droit;
16. invite la Commission et le Conseil à entamer sans délai des négociations avec le Parlement sur l'accord interinstitutionnel, conformément à l'article 295 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne; estime que la proposition présentée en annexe constitue une base appropriée pour de telles négociations;
17. charge son Président de transmettre la présente résolution ainsi que la proposition figurant en annexe à la Commission et au Conseil.

ANNEXE À LA RÉOLUTION:

Proposition d'accord interinstitutionnel relatif au renforcement des valeurs de l'Union

LE PARLEMENT EUROPÉEN, LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE ET LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 295, considérant ce qui suit:

- (1) Aux termes de l'article 2 du traité sur l'Union européenne, 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 (ci-après dénommées «valeurs de l'Union»).
- (2) En vertu de l'article 49 du traité sur l'Union européenne, le respect des valeurs de l'Union et l'engagement à les promouvoir est une condition fondamentale de l'adhésion à l'Union. Conformément à l'article 7 du traité sur l'Union européenne, l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs de l'Union peut conduire à la suspension des droits de vote du représentant du gouvernement de l'État membre concerné au sein du Conseil. Le respect des valeurs de l'Union constitue le fondement d'un niveau élevé de confiance mutuelle entre les États membres.
- (3) Le Parlement européen, le Conseil et la Commission (ci-après dénommées «trois institutions») reconnaissent l'importance du respect des valeurs de l'Union. Le respect des valeurs de l'Union est nécessaire au bon fonctionnement de l'Union et à la réalisation de ses objectifs, tels qu'ils sont énoncés à l'article 3 du traité sur l'Union européenne. Les trois institutions s'engagent à coopérer loyalement dans le but de promouvoir et de garantir le respect des valeurs de l'Union.
- (4) Les trois institutions reconnaissent qu'il est nécessaire de rationaliser et de renforcer l'efficacité des outils existants conçus pour favoriser le respect des valeurs de l'Union. Il convient donc de mettre en place un mécanisme interinstitutionnel global, fondé sur des données probantes et respectant les principes de subsidiarité et de proportionnalité, afin d'améliorer la coordination entre les trois institutions et de renforcer les initiatives prises précédemment. Conformément aux conclusions du Conseil «Justice et affaires intérieures» des 6 et 7 juin 2013, un tel mécanisme devrait opérer «de manière transparente, sur la base de données probantes recueillies, comparées et analysées en toute objectivité et sur la base du principe de l'égalité de traitement entre tous les États membres».
- (5) Les trois institutions conviennent qu'un cycle de suivi annuel des valeurs de l'Union est nécessaire pour renforcer la promotion et le respect des valeurs de l'Union. Le cycle de suivi annuel devrait être complet, objectif, impartial, fondé sur des données probantes et appliqué à tous les États membres de manière égale et équitable. L'objectif principal du cycle de suivi annuel devrait être de prévenir les violations et le non-respect des valeurs de l'Union, de mettre en avant les évolutions positives et d'échanger les bonnes pratiques, tout en fournissant une base commune pour d'autres actions des trois institutions. Les trois institutions conviennent également d'utiliser cet accord interinstitutionnel pour intégrer les instruments et initiatives existants en ce qui

concerne la promotion et le respect des valeurs de l'Union, notamment le rapport annuel sur l'état de droit de la Commission, le dialogue annuel sur l'état de droit du Conseil et le cadre pour l'état de droit de la Commission, afin d'éviter les redondances et de renforcer l'efficacité globale;

- (6) Le cycle de suivi annuel devrait être constitué d'une étape préparatoire, de la publication d'un rapport de suivi annuel sur le respect des valeurs de l'Union, comprenant des recommandations par pays, et d'une étape de suivi comprenant la mise en œuvre des recommandations. Le cycle de suivi annuel devrait être mené dans un esprit de transparence et d'ouverture, avec la participation des citoyens et de la société civile, et être protégé contre la désinformation.
- (7) Les trois institutions sont d'avis que le cycle de suivi annuel devrait remplacer les décisions 2006/928/CE¹ et 2006/929/CE² de la Commission et remplir, entre autres, les objectifs desdites décisions. Cet accord interinstitutionnel est sans préjudice de l'acte d'adhésion de 2005, et notamment de ses articles 37 et 38.
- (8) Le cycle de suivi annuel devrait également être complémentaire et cohérent avec d'autres instruments relatifs à la promotion et au renforcement des valeurs de l'Union. Les trois institutions s'engagent notamment à s'appuyer sur les conclusions des rapports annuels de suivi lorsqu'ils évaluent s'il existe un risque clair de violation grave ou s'il existe une violation grave et persistante par un État membre des valeurs de l'Union, dans le contexte de l'article 7 du traité sur l'Union européenne. De même, la Commission s'est engagée à tenir compte des conclusions du rapport annuel de suivi lorsqu'elle évalue si une procédure d'infraction devrait être engagée et s'il existe des défaillances généralisées de l'état de droit dans les États membres conformément à l'article 5 du règlement (UE) 2020/xxxx du Parlement européen et du Conseil³. Les trois institutions conviennent que les rapports annuels de suivi devraient, d'une manière plus générale, guider leurs actions en ce qui concerne les valeurs de l'Union.
- (9) Conformément à l'article 295 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le présent accord interinstitutionnel établit des dispositions à la seule fin de faciliter la coopération entre le Parlement, le Conseil et la Commission et, conformément à l'article 13, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, ces institutions doivent agir dans les limites des pouvoirs que leur confèrent les traités et dans le respect des procédures, conditions et finalités prévues par ceux-ci. Le présent accord interinstitutionnel est sans préjudice des prérogatives de la Cour de justice de l'Union

¹ Décision de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption (JO L 354 du 14.12.2006, p. 56).

² Décision de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Bulgarie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée (JO L 354 du 14.12.2006, p. 58).

³ *[remplacer «xxxx» par le numéro de la procédure 2018/0136 (COD) dans le texte (également aux points 16, 19 et 25) et la note de bas de page, et corriger la référence au JO en bas de page]* Règlement (UE) .../... du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre, JO C... du..., p. ...

européenne en ce qui concerne l'interprétation authentique du droit de l'Union.

SONT CONVENUS DE CE QUI SUIT:

I. OBJECTIFS

1. Les trois institutions conviennent de promouvoir et de renforcer le respect des valeurs de l'Union, conformément à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, au moyen de la coordination et de la coopération.

II. CYCLE DE SUIVI ANNUEL

2. Les trois institutions conviennent d'organiser, sur la base d'une coopération sincère et loyale, un cycle de suivi annuel des valeurs de l'Union recensant les problématiques et les bonnes pratiques dans tous les domaines des valeurs de l'Union. Le cycle de suivi annuel devrait consister en une étape préparatoire, la publication d'un rapport de suivi annuel sur les valeurs de l'Union (ci-après dénommé «rapport annuel»), comprenant des recommandations, et une étape de suivi.
3. Les trois institutions conviennent de mettre en place un groupe de travail interinstitutionnel permanent sur les valeurs de l'Union (ci-après dénommé «groupe de travail»). Le groupe de travail facilite la coordination et la coopération entre les trois institutions dans le cadre du cycle de suivi annuel. Le groupe de travail informe régulièrement le public de ses travaux.
4. Un groupe d'experts indépendants conseille le groupe de travail et les trois institutions. En coopération avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, le groupe d'experts indépendants recense en toute impartialité les principales évolutions, positives et négatives, dans chaque État membre, et contribue à l'élaboration d'une méthode aux fins du rapport annuel. Les trois institutions peuvent consulter le groupe à chaque étape du cycle de suivi annuel.

Étape de préparation

5. La Commission organise tous les ans une consultation ciblée des parties prenantes pour recueillir des informations aux fins de la rédaction du rapport annuel. La consultation des parties prenantes a lieu au premier trimestre de chaque année. La consultation est transparente et suit une méthode claire et rigoureuse adoptée par le groupe de travail. La méthode englobe, en tout état de cause et sous une forme adéquate, les objectifs de référence, tels que ceux énumérés dans les annexes des décisions 2006/928/CE et 2006/929/CE de la Commission.
6. La consultation des parties prenantes donne la possibilité aux organisations de la société civile, aux instituts nationaux de défense des droits de l'homme, aux organismes nationaux d'égalité, aux associations et réseaux professionnels, aux organes du Conseil de l'Europe et à d'autres organisations internationales, aux institutions, organes, et organismes de l'Union ainsi qu'aux États membres, y compris les autorités nationales compétentes, de contribuer au rapport annuel. La Commission intègre les informations fournies par les parties prenantes au rapport annuel. Elle publie les contributions à la consultation sur son site internet avant la publication du rapport annuel.
7. Lorsqu'elle élabore le rapport annuel selon la méthode approuvée par le groupe de

travail, la Commission s'appuie sur toutes les informations dont elle dispose. Sont particulièrement pertinents à cet égard les rapports et les données de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et d'autres organes et organismes de l'Union, du Conseil de l'Europe, y compris la Commission de Venise et le groupe des États contre la corruption, et d'autres organisations internationales produisant des études et des évaluations sur le sujet. Lorsque le rapport annuel élaboré par la Commission diverge des conclusions du groupe d'experts indépendants, le Parlement européen et le Conseil peuvent demander à la Commission d'expliquer ses raisons au groupe de travail.

8. Les représentants désignés de chacune des trois institutions ont la possibilité, après coordination avec le groupe de travail, d'effectuer des missions d'information dans les États membres afin d'obtenir des informations et précisions supplémentaires sur l'état des valeurs de l'Union dans les États membres concernés. La Commission intègre les conclusions de ces visites au rapport annuel.
9. La Commission informe régulièrement le groupe de travail des progrès accomplis lors de l'étape de préparation.

Rapport annuel et recommandations

10. La Commission rédige le rapport annuel à partir des informations recueillies lors de l'étape de préparation. Le rapport annuel devrait décrire tant les évolutions positives que négatives dans le domaine des valeurs de l'Union dans les États membres. Le rapport annuel est impartial, se fonde sur des preuves recueillies de manière objective et respecte l'égalité de traitement entre tous les États membres. La précision des informations communiquées devrait refléter la gravité de la situation décrite. Le rapport annuel comprend une section sur les procédures d'infraction relatives aux valeurs de l'Union.
11. Le rapport annuel contient des recommandations spécifiques à chaque État membre en vue de renforcer la protection et la promotion des valeurs de l'Union. Les recommandations précisent les objectifs et le calendrier concrets de la mise en œuvre et tiennent dûment compte de toute préoccupation exprimée au moyen de propositions motivées adoptées en vertu de l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne. Les recommandations tiennent compte de la diversité des systèmes politiques et juridiques des États membres. La mise en œuvre des recommandations est évaluée dans les rapports annuels suivants ou des rapports urgents, selon le cas.
12. Le rapport annuel, recommandations y comprises, est publié en septembre de chaque année. La date de publication est coordonnée entre les trois institutions au sein du groupe de travail. La Commission présente le projet de rapport annuel au groupe de travail préalablement à sa publication.

Suivi

13. Au plus tard deux mois après la date de publication du rapport annuel, le Parlement européen et le Conseil examinent son contenu. Ces examens sont publics. Le Parlement et le Conseil adoptent des positions sur le rapport annuel au moyen de résolutions et de conclusions. Dans le cadre du suivi, le Parlement européen et le Conseil évaluent et examinent le degré de mise en œuvre des recommandations précédentes, y compris les arrêts pertinents de la Cour de justice de l'Union européenne, par les États membres.

Les trois institutions font usage des pouvoirs respectifs qui leur sont conférés en vertu des traités afin de contribuer à un suivi efficace. Les trois institutions s'efforcent en temps opportun de promouvoir le débat sur le rapport annuel dans les États membres et notamment les parlements nationaux.

14. Sur la base des conclusions du rapport annuel, la Commission engage, de sa propre initiative ou à la demande du Parlement européen ou du Conseil, un dialogue avec un ou plusieurs États membres, y compris avec les autorités compétentes, dans le but de faciliter la mise en œuvre des recommandations. La Commission rend compte au Parlement européen et au Conseil, à intervalles réguliers, de l'avancement du dialogue. La Commission peut, à tout moment, y compris à la demande de l'État membre concerné, apporter une aide technique aux États membres au moyen de diverses activités. Le Parlement européen organise, en coopération avec les parlements nationaux, un débat interparlementaire sur les conclusions du rapport annuel.
15. Les trois institutions devraient tenir compte des conclusions du rapport annuel lors de l'établissement des priorités de financement. En particulier, la Commission devrait prévoir un soutien ciblé pour les acteurs nationaux qui contribuent à la protection et à la promotion des valeurs de l'Union, tels que les organisations de la société civile et les médias, lorsqu'elle établit les programmes de travail annuels pertinents relatifs au décaissement des fonds de l'Union en gestion directe ou partagée.
16. Sans préjudice des pouvoirs de la Commission en vertu de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de l'article 5 du règlement (UE) 2020/xxxx et du droit d'un tiers des États membres, du Parlement européen et de la Commission de présenter au Conseil une proposition motivée conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, les trois institutions conviennent que les rapports annuels devraient orienter leurs actions relatives aux valeurs de l'Union.
17. Le Parlement européen et le Conseil peuvent demander à la Commission d'élaborer des lignes directrices et des indicateurs complémentaires pour traiter les questions horizontales pertinentes qui ressortent du cycle de suivi annuel.

Rapport urgent

18. Lorsque la situation dans un ou plusieurs États membres laisse présager une atteinte imminente et grave aux valeurs de l'Union, la Commission peut, de sa propre initiative ou à la demande du Parlement européen ou du Conseil, rédiger un rapport urgent sur cette situation. La Commission élabore le rapport en consultation avec le groupe de travail. Elle rédige le rapport urgent sans retard et le publie au plus tard deux mois après la demande du Parlement européen ou du Conseil. Les conclusions du rapport urgent sont intégrées au rapport annuel suivant. Le rapport urgent peut formuler des recommandations spécifiques ciblant la menace imminente qui pèse sur les valeurs de l'Union.

III. COMPLÉMENTARITÉ AVEC D'AUTRES INSTRUMENTS

19. Les trois institutions reconnaissent le caractère complémentaire du cycle de suivi annuel avec d'autres mécanismes de protection et de promotion des valeurs de l'Union et notamment la procédure prévue à l'article 7 du traité sur l'Union européenne, les procédures d'infraction et le règlement (UE) 2020/xxxx. Les trois institutions

s'engagent à tenir compte des objectifs du présent accord interinstitutionnel dans les politiques de l'Union.

20. Lorsque le rapport annuel fait état de défaillances systémiques concernant une ou plusieurs valeurs de l'Union, les trois institutions s'engagent à prendre sans retard les mesures qui s'imposent, dans les limites des pouvoirs respectifs que leur confèrent les traités. Les trois institutions conviennent que les conclusions du rapport annuel servent de base à la décision d'engager ou non la procédure prévue à l'article 7 du traité sur l'Union européenne et au lancement des procédures d'infraction relatives à la protection des valeurs de l'Union. Les trois institutions déterminent, entre autres, si les politiques de l'Union exigeant un degré élevé de confiance mutuelle peuvent être maintenues au regard de défaillances systémiques observées dans le rapport annuel.
21. Le cycle de suivi annuel établi par le présent accord remplace le mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption, établi par la décision 2006/928/CE de la Commission, et le mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Bulgarie en vue d'atteindre certains objectifs de référence en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, établi par la décision 2006/928/CE de la Commission, et remplit, entre autres, les objectifs poursuivis par ces décisions. La Commission s'engage par conséquent à abroger ces décisions en temps utile.

Dispositions communes relatives à l'article 7 du traité sur l'Union européenne

22. Les trois institutions conviennent de s'appuyer sur les conclusions du rapport annuel lorsqu'elles évaluent s'il existe un risque manifeste de violation grave, ou s'il existe une violation grave et continue, par un État membre, des valeurs de l'Union au titre de l'article 7 du traité sur l'Union européenne.
23. Afin de renforcer la transparence et l'efficacité de la procédure prévue à l'article 7 du traité sur l'Union européenne, les trois institutions conviennent de veiller à ce que l'institution à l'origine d'une proposition au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne est en mesure de présenter la proposition au Conseil et est pleinement informée et associée à toutes les étapes de la procédure. Les trois institutions conviennent de se consulter régulièrement au sein du groupe de travail au sujet des procédures engagées ou susceptibles de l'être au titre de l'article 7 du traité sur l'Union européenne.
24. Les trois institutions conviennent de définir des modalités visant à renforcer l'efficacité de la procédure prévue à l'article 7 du traité sur l'Union européenne. Ces nouvelles modalités peuvent comprendre la planification régulière d'auditions et de séances relatives à l'état d'avancement des travaux, des recommandations destinées à répondre aux préoccupations exprimées dans la proposition motivée ainsi que des calendriers de mise en œuvre.

Dispositions communes en matière de conditionnalité budgétaire

25. Les trois institutions conviennent de s'appuyer sur les conclusions du rapport annuel lorsqu'elles déterminent s'il existe des défaillances généralisées de l'état de droit dans

les États membres, conformément à l'article 5 du règlement (UE) 2020/xxxx, ainsi que pour toute autre évaluation pertinente aux fins des outils budgétaires existants et futurs. Lorsque le rapport annuel constate qu'une défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre porte atteinte ou risque de porter atteinte aux principes de bonne gestion financière ou de protection des intérêts financiers de l'Union, la Commission adresse une notification écrite audit État membre conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement (UE) 2020/xxxx.

IV. DISPOSITIONS FINALES

26. Les trois institutions prennent les mesures nécessaires pour veiller à disposer des moyens et des ressources indispensables à la bonne mise en œuvre du présent accord interinstitutionnel.
27. Les trois institutions assurent conjointement le suivi permanent de la mise en œuvre du présent accord interinstitutionnel, tant au niveau politique lors de discussions régulières qu'au niveau technique dans le cadre du groupe de travail.
28. Le présent accord entre en vigueur le jour de sa signature.