

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement 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»

[COM(2018) 324 final — 2018/0136 (COD)]

(2019/C 62/28)

Rapporteur: **Jukka AHTELA**

Consultation	Commission européenne, 18.6.2018
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section spécialisée	26.9.2018
Adoption en session plénière	17.10.2018
Session plénière n°	538
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	156/2/7

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) se félicite de la proposition de règlement formulée par la Commission établissant un nouvel outil qui permettrait de prendre des mesures correctives d'ordre économique à l'égard des États membres qui commettent des violations graves et persistantes des valeurs visées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE). Le CESE relève que la Commission dispose déjà de compétences similaires pour adopter des mesures correctives afin d'encourager le respect des règles de la bonne gouvernance économique⁽¹⁾, et se déclare en faveur de la proposition d'élaborer des mesures correctives afin de protéger l'état de droit. À cet égard, le CESE se félicite du recours au vote à la majorité qualifiée inversée aux fins de l'adoption au sein du Conseil de l'acte d'exécution relatif aux mesures appropriées à prendre proposé par la Commission en vertu du règlement à l'examen.

1.2. Le CESE fait valoir toute l'importance du respect de l'état de droit pour les citoyens européens, tout comme pour les initiatives, l'innovation et les investissements réalisés par les entreprises. Il recommande toutefois de modifier la proposition à l'examen afin d'y inclure une notion plus large de l'état de droit qui comprenne la protection des droits fondamentaux et les garanties qui protègent la démocratie pluraliste. L'état de droit n'est que l'une des valeurs sur lesquelles se fonde l'Union européenne, comme l'énonce l'article 2 du TUE. Il se manifeste concrètement dans le cadre de la relation triangulaire d'interdépendance, d'indissociabilité qu'il entretient avec les droits fondamentaux et la démocratie. Seule la garantie de ces trois valeurs, prises conjointement les unes avec les autres, permet de prévenir les abus de pouvoir de l'État.

1.3. Le CESE convient que le respect effectif de l'état de droit est une condition indispensable pour que les citoyens aient confiance en l'assurance que les dépenses de l'Union dans les États membres sont suffisamment protégées. Le CESE se félicite que la proposition renforcera encore la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Toutefois, le CESE demande instamment que le mécanisme proposé par la Commission soit automatiquement déclenché dans le cas où une défaillance généralisée de l'état de droit menacerait de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne.

1.4. En outre, le CESE est d'avis que le principal objectif de la proposition devrait consister à protéger les valeurs visées à l'article 2 du TUE par le truchement de la protection des finances de l'Union européenne. Par conséquent, le CESE recommande de modifier la proposition de manière à habiliter la Commission à proposer un acte d'exécution en vertu du règlement lorsque pèse une menace sérieuse, persistante et systématique sur l'état de droit, les droits fondamentaux ou encore les normes qui garantissent une démocratie pluraliste, sachant qu'une telle situation, de par sa nature même, pourrait constituer un risque immédiat pour les intérêts financiers de l'Union européenne.

⁽¹⁾ JO L 347 du 20.12.2013, p. 320, article 23.

1.5. Le CESE encourage la Commission à continuer de développer, à titre de mesure préventive, des voies pour le débat politique sur les valeurs visées à l'article 2 du TUE dans les États membres. Le CESE presse dès lors la Commission de proposer de créer un système de contrôle périodique et indépendant de l'application desdites valeurs dans les États membres, dans le droit fil des propositions qu'ont formulées antérieurement le CESE et le Parlement européen.

1.6. Le CESE recommande qu'il soit lui-même inclus parmi les organismes que la Commission tiendra informés des mesures proposées ou adoptées en vertu du texte législatif à l'examen, et qu'il soit nommément cité parmi les sources pertinentes d'information aux fins du constat par la Commission de l'existence d'une défaillance grave de l'état de droit. Le CESE pourrait ainsi apporter une contribution significative et efficace à la protection des valeurs visées à l'article 2 du TUE et garantir que la société civile ait voix au chapitre.

2. Introduction et vue d'ensemble de la proposition

2.1. La proposition de la Commission à l'examen entend protéger le budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans les États membres. La Commission justifie sa proposition en invoquant la nécessité de protéger les intérêts financiers de l'Union en exigeant des États membres qu'ils maintiennent des sauvegardes suffisamment solides s'agissant de la manière de gérer et de dépenser les fonds de l'Union européenne. Dès à présent, les États membres ont l'obligation de prouver qu'ils ont réellement mis en place des institutions et des procédures de sauvegarde de manière à garantir l'efficacité et la légalité de la dépense des fonds de l'Union européenne. Il n'est toutefois pas possible de garantir le fonctionnement correct de ces mécanismes nationaux de vérification en l'absence d'une supervision qui prend la forme d'un pouvoir judiciaire, d'un parquet et d'organismes d'enquête de lutte contre la fraude et la corruption, tous caractérisés par leur indépendance.

2.2. La proposition de la Commission permettrait de suspendre ou de corriger des paiements, d'interdire de conclure de nouveaux engagements juridiques, de réduire des engagements ou d'interrompre les délais de paiement, afin de réagir à la manifestation de défaillances généralisées de l'état de droit. Ces dispositions s'appliqueront à tous les fonds de l'Union. La Commission peut établir le constat de l'existence de défaillances généralisées de l'état de droit notamment dans les cas suivants: la mise en péril de l'indépendance du pouvoir judiciaire; le fait de ne pas prévenir ou corriger et sanctionner les décisions arbitraires ou illégales d'autorités publiques; le retrait à des autorités publiques de ressources financières et humaines perturbant leur bon fonctionnement; l'absence de toute mesure en vue d'éviter les conflits d'intérêts entre autorités publiques; la limitation par l'État de la disponibilité et de l'efficacité de voies de recours.

2.3. Selon la proposition à l'examen, les défaillances visées précédemment pourraient donner lieu à des mesures correctives dès lors qu'elles risquent d'affecter la bonne gestion financière et la protection des intérêts financiers de l'Union, en empêchant: les autorités nationales d'exécuter le budget de l'Union européenne; les enquêtes ou la répression de la fraude et de la corruption; le contrôle juridictionnel effectif des autorités nationales; la prévention de la fraude et de la corruption et l'imposition de sanctions effectives et dissuasives; le recouvrement de fonds indûment versés; la coopération effective et en temps utile aux enquêtes de l'Office européen de lutte antifraude et aux poursuites du Parquet européen.

3. Observations générales

3.1. Comme le pose l'article 2 du traité sur l'Union européenne, cette dernière est fondée sur les valeurs communes à ses États membres, dont notamment l'état de droit. Le respect de l'état de droit permet également de garantir la sécurité juridique et des conditions de concurrence équitables pour les activités des entreprises, l'innovation, l'investissement, et d'assurer une concurrence loyale sur l'ensemble du marché intérieur dans l'intérêt des consommateurs et des citoyens. Il s'agit là d'une condition indispensable pour établir la confiance mutuelle nécessaire au fonctionnement sans accroc de l'Union européenne. Violer l'état de droit entrave un développement équilibré sur le plan économique et social et conforme aux objectifs de développement durable, qui constitue l'élément moteur qui permet à l'Union européenne et à ses gouvernements de poursuivre l'objectif primordial de l'Union «de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples», comme le pose l'article 3 du TUE.

3.2. Le CESE déplore que les traités sur l'Union européenne ne prévoient pas de manière explicite l'obligation pour les États membres de continuer à satisfaire aux critères de Copenhague après leur adhésion⁽²⁾. Le CESE relève que les institutions de l'Union européenne ne disposent pas d'instruments suffisamment robustes et bien adaptés qui soient à même de protéger à l'heure actuelle contre les menaces qui pèsent à l'heure actuelle sur l'état de droit, les droits fondamentaux et la démocratie pluraliste dans les États membres.

3.3. L'état de droit se caractérise par son interdépendance et son indissociabilité des garanties qui protègent la démocratie pluraliste et le respect des droits fondamentaux. Il garantit que les gouvernements se conforment aux normes des droits fondamentaux et la démocratie pluraliste garantit que les gouvernements mènent des politiques qui font progresser le bien-être de leurs peuples. En soi, préserver l'état de droit ne garantit pas que la législation respecte les droits fondamentaux ni

(²) Établis par le Conseil de Copenhague en 1993.

qu'elle soit élaborée conformément à une procédure inclusive et légitime qui se fonde sur un débat public et la participation de citoyens bien informés, pluralistes et équilibrés. Afin d'éviter une simple «administration par le droit», il est nécessaire de veiller au respect des droits fondamentaux et des normes de la démocratie pluraliste en sus de celui de l'état de droit.

3.4. La Commission qualifie la proposition de règlement à l'examen de moyen de protéger le budget de l'Union européenne et partant, de protéger l'état de droit. Le CESE convient que le respect effectif de l'état de droit est une condition indispensable à l'assurance que les dépenses de l'Union dans les États membres sont suffisamment protégées. Toutefois, le CESE considère davantage la proposition à l'examen comme un instrument possible pour protéger l'ensemble des valeurs visées à l'article 2 du TUE par le truchement du budget de l'Union européenne.

3.5. Le CESE souligne qu'il importe de prouver aux citoyens de l'Union que l'administration des Fonds de cette dernière est exempte de toute corruption et s'effectue conformément au droit de l'Union européenne. Il importe tout autant que l'Union protège les valeurs sur lesquelles elle se fonde et qui ont été proclamées pour le bien de ses citoyens. En vertu de ce règlement, il convient d'habiliter la Commission à agir dès que les valeurs visées à l'article 2 du TUE sont menacées de manière grave, systématique et persistante, car cette menace, de par sa nature même, pourrait constituer un risque immédiat pour les finances de l'Union européenne.

3.6. Récemment, des résolutions du Parlement européen et des déclarations de la Commission européenne et de la présidence du Conseil ont mis en relief les menaces croissantes qui pèsent au sein de l'Union européenne sur l'état de droit, les droits fondamentaux et les normes de la démocratie pluraliste. Alors que la situation qui prévaut dans certains États membres jette les défis les plus aigus, l'autoritarisme populiste, qui est contraire aux valeurs fondatrices de l'Union européenne et souvent opposé à l'Union elle-même, continue de gagner en puissance dans l'ensemble des États membres.

3.7. Le CESE relève les lacunes des instruments dont les institutions de l'Union disposent à l'heure actuelle afin de protéger les valeurs visées à l'article 2 du TUE. Les procédures d'infraction tendent à s'appliquer trop étroitement en ce qu'elles s'attachent à des questions juridiques de caractère technique pour prévenir ou parer des attaques concertées contre l'état de droit. Si l'article 7 du TUE permet au Conseil de réagir de manière globale à des mesures qui visent à saper l'état de droit, il s'est avéré extrêmement difficile de fédérer une volonté politique suffisante pour déclencher cette procédure.

3.8. Pour ce qui est du cadre pour l'état de droit, bien qu'il soit plus aisé à déclencher que l'article 7, il demeure une procédure non contraignante, dont on peut douter de l'efficacité lorsque l'on a affaire à des gouvernements nullement disposés à coopérer de bonne foi avec la Commission. En outre, les seuils nécessaires pour déclencher les procédures prévues par le cadre pour l'état de droit et l'article 7 sont si élevés qu'au moment où l'on utilise ces instruments, les défaillances dans l'application des valeurs visées à l'article 2 du TUE sont devenues extrêmement graves et de ce fait, plus difficiles encore à résoudre.

3.9. Au vu de l'acuité croissante des défis et de l'absence d'outils appropriés et efficaces, le CESE demande à la Commission européenne de poursuivre de manière encore plus pressante le débat politique sur la manière dont l'Union européenne peut mieux protéger les valeurs visées à l'article 2 du TUE, ainsi que de concevoir des instruments supplémentaires pour protéger l'état de droit, les droits fondamentaux et les garanties de la démocratie pluraliste.

3.10. Le CESE fait état de son avis sur le «Mécanisme européen de contrôle du respect de l'état de droit et des droits fondamentaux», par lequel il approuve la création à l'échelon de l'Union européenne d'un mécanisme pour surveiller le respect de l'état de droit et des droits fondamentaux au moyen d'un suivi indépendant et d'un dialogue réguliers entre les États membres et les institutions de l'Union ⁽³⁾.

3.11. Le CESE réaffirme sa position selon laquelle la création d'un tel mécanisme de prévention, comme proposé par le Parlement européen, compléterait les instruments existants dont dispose l'Union européenne pour protéger les valeurs visées à l'article 2 du TUE ⁽⁴⁾. La création d'un mécanisme de prévention permettrait de discerner les lacunes dans l'application desdites valeurs lorsqu'elles se manifestent à l'échelon national et d'y remédier à un stade précoce.

3.12. Le CESE propose une mesure supplémentaire consistant à établir à l'échelon européen une plate-forme ou un forum annuel de la société civile, auxquels il participerait, en premier lieu pour permettre aux décideurs de l'Union européenne de pouvoir être alertés de manière précoce par les organisations de terrain des atteintes à l'article 2 du TUE dès que celles-ci se profilent, et en second lieu, pour faciliter l'apprentissage mutuel et la collaboration transnationale des organisations de la société civile qui œuvrent avant tout à l'échelon national.

⁽³⁾ JO C 34 du 2.2.2017, p. 8.

⁽⁴⁾ 2015/2254(INL).

3.13. Il importe que l'Union européenne envisage les manières de soutenir les organisations de la société civile et les médias qui suivent les problèmes qui touchent l'article 2 dès qu'ils se profilent, et qui en rendent compte. Le CESE estime qu'un instrument de financement destiné à soutenir les organisations de la société civile qui promeuvent les valeurs posées par l'article 2 du TUE au sein des États membres complèterait grandement la proposition à l'examen, en permettant de rallier sur le terrain des soutiens à ces valeurs auprès du grand public. À cet égard, le CESE invite à se reporter à son avis en rapport relatif aux propositions d'un nouveau Fonds pour la justice, les droits et les valeurs⁽⁵⁾ et demande au Conseil et au Parlement européen d'accroître substantiellement les ressources allouées à ce Fonds dans le cadre de leur décision sur le cadre financier pluriannuel après 2020.

4. Observations spécifiques

4.1. Le CESE estime qu'il est crucial de disposer d'un contrôle juridictionnel effectif par des juridictions indépendantes des actes ou des omissions des autorités publiques, mais pas uniquement à la seule fin de garantir une dépense efficace des fonds de l'Union européenne conformément au droit de l'Union. Il s'agit aussi du seul moyen de garantir à tous les citoyens de l'Union européenne une protection efficace de leurs droits qui découlent du droit de l'Union, ainsi que l'uniformité de l'interprétation de ce dernier dans l'ensemble des États membres, dont le marché commun et l'espace de liberté, de sécurité et de justice sont tributaires.

4.2. Le CESE approuve le recours au vote à la majorité qualifiée inversée pour adopter au sein du Conseil l'acte d'exécution relatif aux mesures appropriées à prendre. Cette méthode permettra de prendre des mesures de manière objective dès lors que la Commission estime qu'un État membre subit des déficiences généralisées et de minimiser ainsi le risque d'inaction ou de partialité politique qui pourrait intervenir lorsqu'un vote au Conseil est requis.

4.3. Le CESE comprend les problèmes que peut engendrer l'énumération de davantage de critères détaillés en vue de déterminer l'existence de défaillances généralisées. Néanmoins, il se demande si l'introduction de tels critères détaillés ne permettrait pas renforcer la proposition à l'examen. Établir des critères plus détaillés pourrait contribuer à s'assurer que des allégations de partialité ou d'un manque d'objectivité ne viennent pas saper la légitimité de la décision de la Commission. Une fois adoptée la proposition à l'examen, on pourrait inclure de tels critères sous la forme de lignes directrices élaborées par la Commission, qui pourraient s'inscrire dans le prolongement des critères de la Commission elle-même établis par le cadre pour l'état de droit et de la liste des critères de l'état de droit de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

4.4. Le CESE a fait valoir l'interdépendance de l'état de droit, de la démocratie et des droits fondamentaux, comme le constate l'article 2 de la proposition de la Commission. En sus d'un surcroît de critères détaillés de l'état de droit, la proposition à l'examen devrait également prévoir des critères qui permettent à la Commission de déterminer l'existence d'une menace grave, systématique et persistante pesant sur le respect des droits fondamentaux ou les garanties de la démocratie pluraliste. Dès lors que la situation qui prévaut au sein d'un État membre répond à ces critères, il convient également d'habiliter la Commission à adopter des mesures correctives en vertu du règlement à l'examen.

4.5. Le CESE note que la Commission prendra en compte toute information pertinente, notamment les décisions de la Cour de justice, les rapports de la Cour des comptes et les conclusions et recommandations formulées par les organisations internationales concernées. Certains organes de surveillance du Conseil de l'Europe, tels que la Commission de Venise et le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), jouent un rôle important dans le suivi de l'état de droit dans les États membres. La Commission de Venise a publié plusieurs avis relatifs à l'état de droit dans un certain nombre d'États membres de l'Union européenne et le GRECO publie périodiquement des recommandations à l'intention des États membres. De même, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), les médiateurs nationaux et les associations de juges et les réseaux judiciaires établissent régulièrement des rapports sur le fonctionnement des mécanismes nationaux judiciaires de lutte contre la corruption et la fraude.

4.6. D'autres organismes internationaux suivent et évaluent périodiquement l'application dans les États membres des normes relatives aux droits fondamentaux et aux garanties de la démocratie pluraliste, notamment l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil des droits de l'homme et les organes conventionnel de protection des droits de l'homme des Nations unies. En outre, des organisations indépendantes de la société civile constituent aussi des sources fiables d'informations et d'analyses. Mentionner expressément ces entités dans la proposition à l'examen permettrait de reconnaître le rôle spécial qui leur incombe dans la sauvegarde des valeurs énoncées à l'article 2 du TUE.

4.7. En outre, le CESE, en tant qu'institution représentative de la société civile de l'Union européenne, estime que ses propres analyses et observations présentent un intérêt tout particulier pour la Commission lorsque celle-ci établit le constat de l'existence de défaillances graves de l'état de droit dans un État membre donné, tant en vertu du règlement à l'examen que d'autres instruments. À cet égard, le CESE attire l'attention de la Commission sur le groupe d'étude sur les droits fondamentaux et l'état de droit qu'il a mis en place, et qui s'attachera tout particulièrement à la protection des valeurs visées à l'article 2 du TUE.

⁽⁵⁾ Avis SOC/599 (voir page 178 du présent Journal officiel) sur les documents COM(2018) 383 final et COM(2018) 384 final.

4.8. Inclure le CESE parmi les organismes que la Commission tiendra informés des mesures proposées ou adoptées en vertu du texte législatif à l'examen, ainsi que parmi les sources pertinentes d'information aux fins du constat par la Commission de l'existence d'une défaillance grave de l'état de droit, permettrait au CESE d'apporter une contribution significative et efficace à la protection des valeurs visées à l'article 2 du TUE et de garantir que la société civile ait voix au chapitre.

4.9. Le CESE souscrit pleinement à l'objectif de la Commission de faire retomber le poids des conséquences du déclenchement du mécanisme proposé sur les épaules de ceux qui sont responsables des lacunes constatées et non sur les bénéficiaires individuels des fonds de l'Union européenne, tels que les étudiants Erasmus, les chercheurs ou les organisations de la société civile⁽⁶⁾.

4.10. Le CESE note que d'après la proposition, si des mesures sont prises, l'État membre concerné n'en conserve pas moins sa compétence d'attribuer les fonds en question. Le CESE estime que cette situation, toute raisonnable qu'elle soit sur le plan juridique, ne permettra guère en pratique d'empêcher un État membre de refuser d'attribuer les fonds en question et de reporter la réprobation sur la Commission pour en retirer des avantages politiques. Comme il est peu probable que le grand public discerne les finesses des mécanismes de la législation de l'Union, les États membres seraient capables d'établir un lien direct entre les coupes dans les financements et la décision de la Commission. Il en résulterait une situation où la Commission pourrait être dissuadée de prendre des mesures à l'encontre d'un État membre du fait des possibles levées de bouclier dans l'opinion publique. Ce risque se présente tout particulièrement dans les États membres dont le gouvernement contrôle ou influence les médias publics et privés, ce qui est souvent le cas dans les États membres qui connaissent des défaillances graves de l'état de droit.

4.11. Le CESE encourage la Commission à étudier des solutions afin d'atténuer le risque que des bénéficiaires individuels ne subissent des conséquences négatives et que des mesures prises en vertu du règlement à l'examen ne soient sapées, afin d'en tirer un profit politique, par les gouvernements qui violent les valeurs visées à l'article 2 du TUE. La Commission pourrait envisager d'autres voies pour s'assurer que les Fonds de l'Union européenne parviennent aux bénéficiaires auxquels ils sont destinés. À cette égard, une possibilité pourrait consister à créer une agence exécutive qui reprendrait la gestion directe des fonds concernés.

4.12. S'agissant de mettre un terme à des défaillances généralisées dans l'optique de lever toute mesure prise en vertu du règlement à l'examen, le CESE fait valoir toute l'importance d'un dialogue ouvert entre l'État membre concerné et les institutions de l'Union, tel que le suggère la proposition. Les institutions et les États membres doivent prendre en compte les points de vue des organisations de la société civile sur la situation qui prévaut au sein de l'État membre concerné et sur le caractère approprié des mesures prises tant pour mettre un terme aux défaillances généralisées que pour éviter que ces dernières ne se reproduisent à l'avenir.

Bruxelles, le 18 octobre 2018.

Le président
du Comité économique et social européen
Luca JAHIER

⁽⁶⁾ SWD(2018) 98 final, p. 16.