AVIS

COMITÉ DES RÉGIONS

138^e SESSION PLÉNIÈRE DU CDR, 11.2.2020-12.2.2020**Avis du Comité européen des régions — Renforcement de l'état de droit au sein de l'Union — Plan d'action**

(2020/C 141/04)

Rapporteur:	Franco IACOP (IT/PSE), conseiller régional de Frioul-Vénétie Julienne
Texte de référence:	Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Renforcement de l'état de droit au sein de l'Union — Plan d'action [COM(2019) 343 final]

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS

Observations générales

1. accueille favorablement la proposition de la Commission, qui reconnaît et met à l'honneur l'état de droit en tant que condition préalable au processus d'intégration européenne et valeur fondamentale de l'Union, consacrée par les traités et partagée par les traditions constitutionnelles des États membres; souligne que les initiatives présentées par la Commission en vue de promouvoir les principes de l'état de droit, de prévenir d'éventuelles violations de ceux-ci et de répondre de manière proportionnée en cas de non-respect, s'intègrent de manière positive au système actuel;
2. convient que le contrôle du respect de l'état de droit, bien qu'il incombe au premier chef à chaque État membre, relève de la responsabilité partagée des États membres et de l'Union. L'article 2 du traité UE constitue une base juridique solide pour l'exercice de ce contrôle par les institutions de l'Union;
3. souligne, en outre, qu'un rôle important dans le renforcement de l'état de droit incombe à la société civile et aux collectivités régionales et locales: ces dernières constituent un niveau fondamental de légitimité démocratique et devraient en permanence promouvoir la culture de l'état de droit et contrôler le respect des principes qui y sont associés. Les collectivités locales et régionales peuvent contribuer aux actions de sensibilisation proposées par la Commission et assumer une fonction de sources d'information pour le suivi que celle-ci entend assurer; pour sa part, le Comité des régions (CdR) est en mesure de faciliter et de coordonner les efforts des collectivités territoriales en faveur du renforcement de l'état de droit, par exemple en les encourageant à conclure des accords transcendant les partis sur les aspects de la démocratie locale considérés comme non négociables et qui seront défendus de manière collective s'ils sont attaqués;
4. insiste sur la nécessité de garantir le respect de l'état de droit dans l'intérêt de tous, étant donné qu'il est lui-même une condition préalable à l'exercice des libertés et droits fondamentaux que l'ordre juridique de l'Union confère à chacun; la consolidation de l'état de droit dans les États membres conduit à un renforcement des droits accordés à chaque personne;
5. est convaincu qu'un système global de protection de l'état de droit exige d'exercer un contrôle sur les États membres, mais aussi sur les institutions de l'Union; considère cependant que le système de contrôle de l'état de droit, établi par l'Union, doit être complété par des mécanismes extérieurs à l'Union proprement dite. Tout en étant conscient des difficultés juridiques à surmonter, le CdR se félicite dès lors de l'intention de la Commission de relancer le processus d'adhésion de l'Union à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), comme le prévoit l'article 6, paragraphe 2, du traité UE;

6. se félicite de la mention précise, dans la communication, des éléments qui caractérisent l'état de droit, tels que l'indépendance du pouvoir judiciaire, la protection des droits fondamentaux, l'existence d'une société civile active et le pluralisme des médias. Ces éléments sont essentiels pour garantir une confiance mutuelle entre les États membres, le bon fonctionnement de l'Union, la coopération loyale entre l'Union et les États membres et, surtout, le plein respect des droits que les citoyens tirent du système juridique de l'Union européenne;

7. souligne que le respect de l'état de droit, la garantie des droits fondamentaux et le respect des principes démocratiques sont étroitement liés et interdépendants, et doivent être respectés, protégés et renforcés à tous les niveaux de pouvoir; le CdR invite dès lors la Commission à veiller à ce que les mécanismes de protection de l'état de droit, en particulier le système de suivi annuel, tiennent dûment compte du risque de violation des droits fondamentaux et de non-respect des principes démocratiques dans les États membres à tous les niveaux de pouvoir;

8. rappelle à la Commission que, lors de l'évaluation du respect par les États membres du principe de l'état de droit, il y a lieu de prendre en compte les spécificités et les traditions juridiques de leur droit national;

9. rappelle que les citoyens de l'Union ont le droit de saisir les tribunaux, qui doivent être indépendants et apparaître comme tels. Sans préjudice de la compétence des États membres en matière d'établissement des règles d'organisation et de fonctionnement du système judiciaire, il importe que les normes d'efficacité des juridictions nationales et les garanties de l'indépendance des juges appliquant le droit de l'Union soient équivalentes; le CdR invite la Commission à opérer un contrôle permanent des éventuelles violations de l'indépendance du pouvoir judiciaire;

10. souligne la nécessité de veiller à ce que tous les États membres de l'Union européenne soient soumis au même niveau de contrôle, sans aucune différenciation fondée sur des critères supplémentaires;

11. met en exergue le fait que la liberté et le pluralisme des médias sont des éléments essentiels de l'état de droit; invite dès lors la Commission à procéder à un examen permanent des ingérences possibles des autorités publiques dans les médias et à intervenir en recourant aux instruments prévus à cet effet par les traités en cas de violation de la liberté d'information;

12. relève que l'exercice indépendant et professionnel du journalisme est menacé par l'appropriation sans contrepartie des contenus journalistiques par les plateformes numériques, ainsi que par la tendance à la recherche sur les médias sociaux d'informations et d'actualités, qui ne sont cependant pas vérifiées et sont souvent dépourvues d'éléments permettant de les corroborer, quand elles ne sont pas totalement infondées ou manipulées;

13. rappelle, par conséquent, la nécessité d'éviter la déprofessionnalisation du journalisme, de soutenir des médias de qualité économiquement indépendants, de valoriser le journalisme d'investigation et de protéger ceux qui le pratiquent, ainsi que de promouvoir les systèmes de vérification de la véracité des nouvelles diffusées par l'intermédiaire de plateformes en ligne. Le CdR suggère de mettre en avant et d'amplifier les expériences de suivi déjà entreprises par la Commission;

14. souligne que les menaces graves pesant sur l'état de droit peuvent provenir non seulement des pouvoirs publics, mais aussi des grands opérateurs économiques privés actifs dans les médias et l'économie numérique. La Commission ne peut ignorer les dangers auxquels cette économie peut exposer le pluralisme des médias, le droit à une information correcte et vérifiée et le libre exercice du droit de vote. Une section spécifique du rapport annuel proposé par la Commission pourrait être consacrée aux risques de violations commises par des acteurs non étatiques.

Invitation à la prise en considération de la résolution du CdR des 22 et 23 mars 2017

15. invite la Commission, lors de la mise en œuvre de ses propositions, à tenir le plus grand compte des critères que le CdR a définis dans sa résolution des 22 et 23 mars 2017, sur «La situation de l'état de droit dans l'Union européenne du point de vue local et régional»;

16. souligne que le respect des principes de l'état de droit exige une lutte efficace contre la corruption et l'utilisation correcte et transparente des fonds de l'Union; les fraudes dans la gestion de ces fonds doivent être rapidement signalées à la justice et poursuivies avec rigueur à tous les niveaux;

17. se félicite que les principes de l'état de droit puissent être renforcés par des procédures conditionnant le versement des fonds de l'Union au respect scrupuleux des principes en question;

18. insiste sur le fait qu'il importe d'éviter que les mécanismes de contrôle du respect de l'état de droit puissent être perçus comme une sanction à l'égard des communautés nationales, régionales et locales et qu'ils puissent compromettre le sentiment d'appartenance de ces communautés à la maison européenne commune;

19. note, à cet égard, que la réduction des financements de l'Union aux collectivités locales et régionales pourrait constituer une sanction imposée à des niveaux de gouvernement qui ne sont pas responsables des violations des principes de l'état de droit mises en cause par la Commission. En outre, l'éventuelle réduction des fonds pourrait être perçue par les bénéficiaires et, plus généralement, par les citoyens des communautés concernées, comme une sanction injustifiée, car elle ne serait pas liée à des infractions spécifiques dans le cadre de la mise en œuvre de projets financés. Ces mesures pourraient donc alimenter un sentiment d'hostilité à l'égard des institutions de l'Union européenne;

20. juge, par conséquent, que la conditionnalité des fonds est une solution qui ne devrait être utilisée qu'en cas de violations graves et systémiques; dans les cas où une telle mesure devrait être adoptée, il importerait de mettre clairement en lumière aux yeux de l'opinion publique des communautés concernées les lourdes responsabilités des autorités qui sont à l'origine de la réduction du financement;

21. considère néanmoins que la priorité doit être donnée à des mécanismes de dialogue politique et de suivi qui mettent les États membres sur un pied d'égalité et permettent de prévenir les violations de l'état de droit.

Évaluations du système de suivi annuel du respect de l'état de droit

22. rappelle que le principe de l'égalité de traitement entre tous les États membres est une condition préalable à l'ensemble du processus d'intégration européenne; dans cet esprit, le CdR accueille favorablement la proposition de créer un système de suivi annuel concernant tous les États membres;

23. souligne qu'un suivi portant sur l'ensemble des États membres montre clairement l'intention de l'Union de défendre des valeurs communes plutôt que de contester des modèles d'organisation des institutions de l'État établis par les différents États membres dans l'exercice de leurs compétences; en outre, un contrôle transversal fait apparaître que des écarts, plus ou moins significatifs, par rapport aux principes de l'état de droit sont susceptibles de survenir dans chaque État membre;

24. souligne qu'il importe de veiller à une participation adéquate des États membres à la mise en place du système de contrôle de l'état de droit et du processus de suivi proprement dit;

25. insiste sur la nécessité que la nouvelle Commission considère comme une priorité la mise en œuvre du système de suivi annuel. Le CdR engage par conséquent la Commission à prendre des mesures immédiates et à mobiliser les ressources financières et humaines nécessaires; de même, il conviendrait de désigner rapidement des points de contact dans les différents États membres, lesquels devraient associer les collectivités territoriales et la société civile à leur action;

26. met en exergue l'importance de disposer de paramètres objectifs et transparents pour pouvoir assurer un suivi approprié; la jurisprudence de la Cour de justice joue un rôle central dans l'élaboration de ces paramètres. Le CdR suggère le développement des systèmes utilisés dans le cadre du tableau de bord de la justice, l'utilisation et l'affinement de la liste des critères de l'état de droit de la commission de Venise et, plus généralement, la valorisation de l'expérience acquise par les organes du Conseil de l'Europe;

27. dans le droit fil de la résolution du Parlement européen du 25 octobre 2016, le CdR souligne qu'il est nécessaire de coordonner et, dans la mesure du possible, d'intégrer dans un mécanisme de suivi unique les instruments d'évaluation déjà prévus au niveau de l'Union en matière d'état de droit, de démocratie et de droits fondamentaux;

28. estime très important que le suivi soit fondé sur un système de signalement des infractions potentielles, ouvert aux contributions de sources pertinentes aussi nombreuses que possible, notamment des collectivités locales et régionales, les milieux universitaires, mais aussi des citoyens et de la société civile organisée;

29. partage l'idée que le système de suivi devrait être géré par la Commission; soulève toutefois la question du rôle que pourrait et devrait jouer l'Agence des droits fondamentaux de l'Union dans le cadre du suivi annuel. Le CdR demande à la Commission d'évaluer si une modification du mandat de l'Agence est nécessaire pour tirer pleinement parti de ses possibilités.

Propositions concrètes pour une participation accrue du CdR et des collectivités régionales et locales au renforcement de l'état de droit dans l'Union

30. propose d'accroître la participation du CdR, des collectivités territoriales et de la société civile à la promotion de la culture du respect de l'état de droit;

31. observe que la manifestation annuelle consacrée à la promotion de l'état de droit, telle que proposée par la Commission, devrait être l'aboutissement d'une série de réunions organisées au niveau régional et national, dont le point culminant serait l'événement commun au niveau de l'Union; le CdR engage par conséquent la Commission à organiser, en coopération avec les collectivités territoriales et les États membres, des réunions régionales sur l'état de droit qui précèdent et préparent la manifestation annuelle;

32. relève que cette manifestation ne devrait pas nécessairement avoir lieu à Bruxelles: elle pourrait être accueillie à tour de rôle par une ville ou une région européenne. Le CdR suggère donc que la Commission désigne chaque année une «ville de l'état de droit», dans laquelle se tiendrait la manifestation annuelle;

33. estime qu'il convient d'augmenter considérablement les fonds actuellement prévus pour la société civile et les médias indépendants dans le cadre financier pluriannuel. Une partie de ce financement devrait être allouée aux médias locaux;

34. note qu'en plus des réseaux judiciaires européens, les activités de promotion et de suivi proposées par la Commission devraient associer les barreaux et les associations d'avocats. Au niveau local, l'avocat est perçu comme le premier rempart contre d'éventuels abus et violations de l'état de droit et des droits fondamentaux; en outre, les associations d'avocats sont présentes sur tout le territoire de l'Union et s'articulent autour de tous les niveaux de gouvernance européenne (local, régional, national et de l'Union);

35. souligne que les médiateurs, qui sont nombreux aux échelons local et régional, devraient être associés aux activités de promotion et de suivi proposées par la Commission. Ces instances de garantie devraient être associées à la collecte d'informations, ainsi qu'aux réunions et manifestations régionales destinées à promouvoir les principes de l'état de droit;

36. se félicite de l'intention de la Commission de soutenir les universités et les centres de recherche pour l'étude des questions liées à l'état de droit; note que des aides significatives devraient être accordées aux chercheurs travaillant dans les États membres dans lesquels il s'avère, sur la base de paramètres solides, que les principes de l'état de droit sont davantage en danger. Une partie des activités financées devrait couvrir la diffusion de ces principes auprès des communautés régionales et locales, notamment avec le concours de la société civile organisée;

37. souligne que la gestion des fonds de l'Union doit permettre à des milliers d'administrateurs et d'acteurs locaux de se familiariser avec les règles et les politiques de l'Union; le CdR estime que les collectivités locales et régionales qui gèrent les fonds de l'Union devraient également former leurs fonctionnaires sur les questions liées à l'état de droit;

38. note que le CdR pourrait organiser, avec le soutien de la Commission européenne et en coopération avec le Comité économique et social européen, des actions de formation à l'intention des fonctionnaires et des acteurs locaux, en mettant à profit sa propre expérience dans la diffusion d'informations sur les politiques de l'Union et en coordination avec les initiatives existantes;

39. propose en particulier d'estimer l'intérêt de réaliser un projet pilote en vue d'appliquer à un groupe de collectivités territoriales sélectionnées une liste de critères d'évaluation de l'état de droit (sur la base des critères élaborés par la commission de Venise). Dans les limites des ressources disponibles de l'institution, l'initiative pourrait suivre l'un des modèles de réseau déjà soutenus par le CdR, tels que le réseau de monitoring de la subsidiarité ou les pôles régionaux; un nombre restreint de villes et de régions pourraient, sur une base volontaire, vérifier le respect des principes de l'état de droit par leurs propres instances politiques et administrations; le CdR pourrait établir une liste de paramètres à appliquer, et coordonner les opérations d'autocontrôle des collectivités locales, lesquelles s'engageraient à associer à cet exercice des partenaires locaux tels que les universités, les médiateurs, les barreaux et la société civile organisée.

Conclusions

40. À la lumière des considérations qui précèdent, le CdR:

- invite la Commission à veiller à ce que les mécanismes de protection de l'état de droit, en particulier le système de suivi annuel, tiennent dûment compte du risque de violation des droits fondamentaux et de non-respect des principes démocratiques dans les États membres, y compris au niveau régional et local;
- invite la Commission à poursuivre son contrôle permanent des éventuelles violations de l'indépendance du pouvoir judiciaire et des possibles ingérences des pouvoirs publics dans les médias;
- suggère de valoriser et d'amplifier les expériences de suivi relatives aux médias déjà entreprises par la Commission;
- demande que les fonds actuellement prévus pour la société civile et les médias indépendants dans le contexte du cadre financier pluriannuel soient considérablement accrus, et suggère qu'une partie du budget soit allouée aux médias indépendants locaux;
- propose de consacrer une partie distincte du rapport annuel sur l'état de droit aux risques de violations commises par des acteurs non étatiques, en particulier, par les grands opérateurs économiques privés actifs dans l'économie numérique;
- demande qu'il soit donné suite à l'intention de reprendre le processus d'adhésion de l'Union à la CEDH;
- souhaite que la conditionnalité des fonds soit considérée comme une solution à n'utiliser qu'en cas de violations graves et systématiques, et demande que les collectivités locales et régionales ne soient pas injustement frappées par les sanctions;

-
- invite la Commission à donner la priorité à l'activation du système de suivi portant sur les États membres et à allouer les ressources financières et humaines nécessaires à la création de ce nouvel instrument;
 - demande que les propositions formulées dans le présent avis soient mises en œuvre afin de renforcer la participation du CdR, des collectivités territoriales et de la société civile à la promotion de la culture du respect de l'état de droit.

Bruxelles, le 12 février 2020.

Le président
du Comité européen des régions
Apostolos TZITZIKOSTAS