

LES PROCÉDURES DE “L’ARTICLE 7” CONTRE LA POLOGNE ET LA HONGRIE : QUELS EFFETS CONCRETS ?



■ MARTIN MICHELOT

Chercheur associé,
Institut Jacques Delors
directeur adjoint
d’EUROPEUM Institute
for European Policy à
Prague.

Cela fait maintenant plus d’un an que la procédure de l’article 7 du traité de l’Union européenne a été enclenchée par la Commission européenne contre la Pologne (le 20 décembre 2017) et plus de six mois qu’il a été enclenché par le Parlement, cette fois, à l’encontre de la Hongrie, (12 septembre 2018). Le retentissement médiatique créé par la mise en œuvre de ces procédures semble toutefois trancher avec les résultats qui en découlent. La difficulté d’obtenir des informations sur les procédures en elles-mêmes¹ met en avant le rôle de frein joué par le Conseil européen, dans le camp duquel se trouve actuellement la balle pour faire constater le « risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l’article 2 », c’est à-dire les valeurs communes (dont celles de l’état de droit) de l’Union européenne.

Dans les faits, la récente période passée met en avant l’incapacité de l’article 7 à corriger les potentielles déviations de l’état de droit dans les États membres, si ce n’est dans la mesure que le tant vanté « renforcement du dialogue » entre le Conseil des ministres de l’UE (en formation Affaires générales, ci-après CAG) et le pays membre peut éventuellement permettre de rapprocher les positions. Toutefois, comme on le verra plus loin, ce ne sont pas ces discussions au Conseil qui ont permis une légère correction de la situation en Pologne, même si elles font partie d’un arsenal qui permet de maintenir la pression sur les gouvernements concernés.

“

LA PÉRIODE PASSÉE MET EN AVANT L’INCAPACITÉ DE L’ARTICLE 7 À CORRIGER LES POTENTIELLES DÉVIATIONS DE L’ÉTAT DE DROIT DANS LES ÉTATS MEMBRES [...]

¹. L’auteur tient à remercier le Professeur Laurent Pech (Université de Middlesex à Londres) qui a permis d’obtenir la publication de plusieurs documents clé dans le suivi des procédures de l’article 7 contre la Pologne.

La proximité des élections européennes et l'exploitation politique potentielle de ces sujets d'état de droit dans le cadre d'un clivage entre les forces progressistes et nationalistes en Europe impose aussi de penser à la manière dont les outils de maintien de l'état de droit peuvent être aiguisés afin de ne pas laisser les cas polonais et hongrois se reproduire.

Comme prévu par le texte, le déclenchement de l'article 7 contre la Pologne a donné lieu à trois auditions du gouvernement polonais devant le CAG², sur la base des quatre recommandations correctives qui avaient été émises par la Commission européenne entre juillet 2016 et décembre 2017, ainsi que sur l'application des décisions de la Cour de Justice de l'Union européenne dans des cas impliquant le système judiciaire polonais. Chaque audition a donné lieu à une présentation Powerpoint de la délégation polonaise (entre 40 minutes et une heure), les représentants nationaux ayant ensuite la possibilité de poser deux questions à la délégation polonaise. Les trois auditions ont au total duré entre deux et trois heures,

traitant de tous les sujets visés par les recommandations, dont notamment le fonctionnement, la nomination et le départ à la retraite forcée des juges au Tribunal constitutionnel, la mise en œuvre effective des décisions rendues par ce tribunal avant 2016, les procédures d'appel extraordinaires permettant la réouverture de procédures déjà jugées, ou le rôle du Conseil national dans la nomination des juges polonais. Il est à noter qu'à l'exception d'une question du représentant estonien, aucun pays d'Europe centrale ou orientale (y compris l'Autriche, qui exerçait la présidence du Conseil) n'a pris la parole lors de ces auditions, les questions venant principalement de la France, de l'Allemagne, de l'Irlande, de l'Espagne, du Portugal, des pays du Benelux et des pays scandinaves. Cette division reflète toutefois bien

les lignes de fracture politiques qui existent sur ce dossier, et l'intérêt trop peu partagé au sein du Conseil pour cette procédure. La technicité (surtout juridique) du dossier fait aussi que les équipes ministérielles doivent être extrêmement bien préparées, ce qui peut aussi pousser les capitales à faire des choix politiques concernant les thèmes sur lesquels ses services doivent se concentrer.

C'est ici que le rôle du Conseil, et notamment de sa présidence semestrielle, est à discuter dans le cadre du processus article 7. En effet, à la suite de ces trois auditions (ou plus si nécessaire), le Conseil pourrait organiser un vote (après approbation du Parlement européen) sur le "risque clair de violation grave" de l'état de droit, nécessitant l'approbation des quatre cinquièmes de ses membres. Toutefois, il est à noter que la présidence roumaine en cours semble montrer un désintérêt flagrant pour ces questions ; comme noté par la journaliste Alexandra Brzozowski, l'état de droit n'a pas été évoqué lors du premier CAG de l'année 2019, au contraire de toutes les réunions du même format au cours de l'année 2018³. Les professeurs de droit européen Laurent Pech et Patryk Wachowiec ont même symboliquement noté que toute mention de l'état de droit est absente de la page « Europe des valeurs communes » du site internet de la présidence roumaine⁴. Même si la Commission a pu offrir son analyse des procédures lors du CAG du 19 février dernier, la paralysie du Conseil sur le sujet de l'état de droit, nourri notamment par des inquiétudes concernant le cas roumain, laisse à craindre qu'il n'y ait pas d'avancées significatives dans les deux procédures d'ici la transmission de la Présidence à la Finlande le 1^{er} juillet 2019.

². Les auditions ont eu lieu le 26 juin, 18 septembre et 11 décembre 2018.

³. « La présidence roumaine ne compte pas s'intéresser à l'état de droit », Alexandra Brzozowski, euractive, 9 janvier 2019.

⁴. « 1095 Days Later: From Bad to Worse Regarding the Rule of Law in Poland (Part I) », Laurent Pech, Patryk Wachowiec, 13 janvier 2019.

“

À L'EXCEPTION D'UNE QUESTION DU
REPRÉSENTANT ESTONIEN, AUCUN
PAYS D'EUROPE CENTRALE OU
ORIENTALE (Y COMPRIS L'AUTRICHE,
QUI EXERÇAIT LA PRÉSIDENCE DU
CONSEIL) N'A PRIS LA PAROLE LORS
DE CES AUDITIONS [...]

“

A PRÉSIDENCE ROUMAINE
EN COURS SEMBLE
MONTRER UN DÉSINTÉRÊT
FLAGRANT POUR CES
QUESTIONS [...]

Au-delà de ça, il s'avère que peu de pays ont une approche structurée de la manière dont les limites du Conseil peuvent être contournées pour continuer à faire pression sur la Pologne et la Hongrie. Au contraire, les deux pays ont une stratégie très claire de leur défense, et ont mis à ces fins une très large partie de leur administration à disposition ; cela est notamment vrai pour Budapest qui se fend régulièrement de longs documents tendant à préciser leurs arguments et cherche à engranger des soutiens, alors que Varsovie se fait beaucoup plus discrète.

Enfin, il est clair que les discussions en cours sur le prochain Cadre pluriannuel financier peuvent parasiter et influencer les positions des uns et des autres, dans le cadre des traditionnelles « négociations croisées » qui régissent le fonctionnement du Conseil. Il apparaît donc, de la part des États membres, un relatif manque d'unité, voire d'intérêt prolongé, sur les bénéfices potentiels de la procédure en raison des blocages expliqués plus haut. Toute lenteur joue en effet en faveur de la défense, tout comme la structure et le fonctionnement même du Conseil.

Il est par ailleurs dommage que, Parlement européen ne puisse dans ces procédures, car ses de garder ces discussions sur le que la présidence autrichienne dialogue informel avec l'eurodéputée Judith Sargentini sur l'état de droit en Hongrie qui l'article 7. Il est aussi à signaler en avant la réticence du Conseil

“
PEU DE PAYS OBTIENNENT UNE APPROCHE STRUCTURÉE DE LA MANIÈRE DONT LES LIMITES DU CONSEIL PEUVENT ÊTRE CONTOURNÉES [...]”

sur le plan institutionnel, que le pas jouer un rôle plus important membres pourraient permettre devant de la scène. Or, il s'avère du Conseil n'a organisé qu'un notamment la présence de (NL-Verts/ALE), auteur du rapport a mené au déclenchement de qu'une récente controverse a mis à impliquer le Parlement dans les

discussions sur l'état de droit. En effet, dans une note orale délivrée en réunion de service, le service juridique du Conseil a exprimé une opinion selon laquelle les services du Parlement ne pouvaient être entendus lors des travaux du Conseil⁵. Le fait que cette note ait été émise à l'oral, et ne se retrouve dans aucun compte-rendu de session, ouvre évidemment à interprétation sur le déni plausible que souhaite laisser planer le Conseil à ce sujet. Les procédures article 7 ne sont donc pas non plus épargnées par la concurrence institutionnelle, ce qui ne laisse que peu d'espoir pour tout changement de braquet sous la présidence roumaine.

“

LA SEULE MANIÈRE QUI PERMET D'AFFIRMER QUE L'ARTICLE 7 A EU DES EFFETS POSITIFS CONSISTE À PRENDRE CETTE PROCÉDURE DANS LE CADRE PLUS GÉNÉRAL DES OUTILS À DISPOSITIONS DE L'UE [...]”

La seule manière qui permet d'affirmer que l'article 7 a eu des effets positifs consiste à prendre cette procédure dans le cadre plus général des outils à dispositions de l'UE pour mettre fin à des abus de l'état de droit. En effet, il s'avère que ce sont la combinaison des recours devant la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après CJUE) et les procédures en infraction intentées par la Commission qui ont abouti à des avancées mineures dans le dossier de la réforme du système judiciaire polonais. Ce sont bien ces mêmes outils qui devront être utilisés pour continuer à avancer, les procédures d'audition servant dans ce cas plutôt de point d'étape et d'information à destination des chancelleries intéressées.

Une demande en référé de la Commission a en effet été traitée en urgence par la CJUE, qui a ordonné que soient suspendues de manière temporaire, en attente d'un arrêt sur le fond, les mesures concernant l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour Suprême polonaise⁶, ce qui a mené à une situation plutôt cocasse où des juges ont pu réintégrer leurs fonctions. Par ailleurs, le renvoi préjudiciel (auprès de la CJUE) effectué par la Haute Cour irlandaise

⁵. L'auteur tient encore à remercier le Professeur Laurent Pech pour cette information, obtenue lors d'un entretien privé, confirmée par ailleurs lors d'autres entretiens menés par l'auteur. La note est en date du 28 juillet 2017.

⁶. Ordonnance du 17 décembre 2018 de la Cour de Justice de l'Union européenne, Grande Chambre.

à propos de la demande d'extradition d'un citoyen polonais détenu en Irlande a aussi poussé la CJUE (arrêt dit « Celmer », 2018) à s'exprimer sur la validité du mandat d'arrêt européen si le pays demandeur présentait des déficiences systémiques ou généralisées qui affectent l'indépendance du système judiciaire⁷. La CJUE a enjoint les juridictions nationales d'entreprendre des vérifications sur les risques d'absence d'accès à un procès équitable devant un tribunal indépendant⁸, posant par la même la première pierre d'un édifice jurisprudentiel qui pourrait remettre en cause le principe de confiance mutuelle qui régit les relations entre les systèmes judiciaires des États membres de l'UE.

Ces avancées, aussi importantes soient elles, ne peuvent toutefois pas mettre un frein à la mise en place des réformes du système judiciaire polonais, ni d'autres abus tels que le fait que certains juges polonais ayant émis des renvois préjudiciels devant la CJUE se soient vus soumis à des enquêtes disciplinaires préliminaires en Pologne⁹, ce qui représente très clairement un moyen de pression. Par ailleurs, les amendements sur la loi d'organisation de la Cour Suprême n'ont pas remis en cause le mandat des juges nouvellement nommés, pas plus que le Tribunal constitutionnel n'a retrouvé son fonctionnement antérieur. La réticence clairement affichée des hauts dirigeants politiques polonais à appliquer les mesures édictées par le CJUE, et le fait que les recommandations émises par la Commission n'ont que trop peu été suivies d'effet (à part, par exemple, sur l'âge de la retraite des juges qui a été de nouveau uniformisé) signifie que la Commission devra continuer à émettre des procédures de recours en infraction à propos des modifications suggérées dans ses recommandations et qui n'ont pas été mise en œuvre. Les États membres et leurs systèmes judiciaires (y compris polonais, comme vu ci-dessus) continueront aussi par leurs recours à jouer un rôle dans la construction de l'édifice jurisprudentiel auprès de la CJUE. Si cette dernière n'a pas voulu immédiatement remettre en cause le principe de confiance mutuelle entre systèmes judiciaires nationaux dans l'arrêt Celmer, l'année 2019 pourrait aussi amener à une construction juridique plus solide dans le traitement du cas polonais.

“

LES ÉTATS MEMBRES ET
LEURS SYSTÈMES JUDICIAIRES
(Y COMPRIS POLONAIS [...])
CONTINUERONT AUSSI PAR
LEURS RECOURS À JOUER UN
RÔLE DANS LA CONSTRUCTION
DE L'ÉDIFICE JURISPRUDENTIEL
AUPRÈS DE LA CJUE.

Il est toutefois pour l'instant compliqué d'affirmer que la Commission est prise du même intérêt dans le cas hongrois. Dans l'état actuel des choses, il est dur d'imaginer un quelconque changement de comportement avant que ne soit résolue l'équation de l'identité politique de la prochaine Commission et de l'avenir du parti majoritaire en Hongrie, le Fidesz, au sein du Parti populaire européen. Des propositions ont pu être émises ; notamment par l'eurodéputée Sophie in't Veld (NL-ADLE) concernant la création d'un « mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux »¹⁰ qui créerait un mécanisme annuel, conduit par le Parlement, de revue de l'état de droit dans les États membres. Cette proposition est soutenue par les gouvernements belge et allemand qui souhaiteraient créer un mécanisme tournant de comité des pairs qui remplirait la même fonction, mais dont la participation des états membres serait volontaire¹¹. Le leader et Spitzenkandidat du PPE, Manfred Weber, soutient aussi cette proposition, dans un fonctionnement un peu différent, dans sa tribune en date du 18 mars 2019. Enfin, la Commission devrait publier à la fin du mois de mars une nouvelle communication sur

7. Arrêt « Celmer », CJUE, 25 juillet 2018, Grande Chambre.

8. Une critique détaillée du "test" de la CJUE est disponible [ici](#).

9. Ibid.

10. Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2016.

11. Cf. POLITICO, Brussels, PLaybook, 19 mars 2019.

l'état de droit, suivant celle du 11 mars 2014¹² qui avait mis en place un cadre précédent le déclenchement de l'article 7. Il est enfin important de noter que les avancées sur le cadre de l'état de droit ont été « décrochées » des discussions sur les mécanismes liant l'octroi de fonds européens au respect de l'état de droit ; en effet, la proposition de la Commission de mai 2018 devrait être retoquée dans le cadre des discussions sur le prochain cadre pluriannuel financier, notamment dans son aspect juridique de « majorité qualifiée inversée », mais devrait revenir sous une forme différente. Il reste important de bien différencier les mesures article 7 sur l'état de droit et les éventuelles mesures liant le respect de l'état de droit à l'octroi de fonds afin de se reposer sur une base juridique stable. Il faut aussi ajouter le non-respect des obligations en matière d'asile par plusieurs pays de la région reste aussi distinct de la question de l'état de droit.

Les effets limités de l'article 7 dans le recul de l'état de droit en Pologne et en Hongrie posent bien évidemment la question de l'efficacité de l'instrument, surtout dans le cas présent où la présidence du Conseil ne souhaite pas jouer un rôle décisif et amener plus en avant ces procédures. Il semble que l'année 2019 ne soit pas propice à des avancées sur ce sujet, sauf à ce que la future présidence finlandaise ne se montre significativement plus active que la Roumanie. En attendant ces avancées institutionnelles, il reste que la qualité du dialogue politique entre la Commission et Varsovie n'a en aucun cas montré de signes d'amélioration, et il paraît probable que la campagne électorale ne change pas cet état de fait. Dans un second lieu, de manière plus importante, la question de la possibilité de revenir en arrière sur ces réformes deviendra de plus en plus pressante et gênante, surtout dans le cadre des élections générales prévues en Pologne à l'automne 2019. Par ailleurs, il est aussi clair que les pays potentiellement visés par des procédures d'état de droit peuvent se sentir confiants car, dans les conditions actuelles, l'Union Européenne ne dispose que de trop peu de moyens d'assurer l'état de droit sur le continent. À plus court terme, il faudra voir si l'argument de l'état de droit sera utilisé dans la campagne électorale par les tenants de la fermeté (les pays scandinaves et du Benelux, la France dans une moindre mesure) pour mobiliser son électorat. Il est à cet égard intéressant que les propositions pour une « Renaissance européenne » d'Emmanuel Macron ne fassent pas allusion à l'état de droit, alors que sa campagne présidentielle avait montré son intérêt pour le sujet, traité depuis par la Secrétaire d'Etat aux affaires européennes, Nathalie Loiseau.

12. Communication de la commission au Parlement européen et au Conseil, 11 mars 2014.

Directeur de la publication :
 Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors