



N° 1341

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 octobre 2018.

TEXTE DE LA COMMISSION
*DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LEGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE*

ANNEXE AU RAPPORT

PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

*relative au respect de l'état de droit au sein de
l'Union européenne.*

Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 2, 7, 19 et 49 du Traité sur l'Union européenne (TUE),
- ④ Vu les articles 258, 259 et 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),
- ⑤ Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 11 mars 2014 « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit » (COM[2014] 158 final),
- ⑥ Vu la recommandation (UE) 2016/1374 de la Commission du 27 juillet 2016 concernant l'état de droit en Pologne,
- ⑦ Vu la recommandation (UE) 2017/146 de la Commission du 21 décembre 2016 concernant l'état de droit en Pologne complétant la recommandation (UE) 2016/1374,
- ⑧ Vu la recommandation (UE) 2017/1520 de la Commission du 26 juillet 2017 concernant l'état de droit en Pologne complétant les recommandations (UE) 2016/1374 et (UE) 2017/146,
- ⑨ Vu la recommandation (UE) 2018/103 de la Commission du 20 décembre 2017 concernant l'état de droit en Pologne complétant les recommandations (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 et (UE) 2017/1520,
- ⑩ Vu la résolution du Parlement européen du 15 novembre 2017 sur la situation de l'état de droit et de la démocratie en Pologne (2017/2931 [RSP]),
- ⑪ Vu la proposition de décision du Conseil du 20 décembre 2017 relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit (COM[2017] 835 final),
- ⑫ Vu la résolution du Parlement européen du 1^{er} mars 2018 sur la décision de la Commission de déclencher le paragraphe 1 de l'article 7 du traité sur l'Union européenne en ce qui concerne la situation en Pologne (2018/2541[RSP]),

- ⑬ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 2 mai 2018 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),
- ⑭ Vu la résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relative à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément au paragraphe 1 de l'article 7 du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée (2017/2131[INL]),
- ⑮ Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 ainsi que les avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit n° 833/2015 sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne, adopté le 11 mars 2016, n° 798/2015 sur la législation relative aux médias de Hongrie, adopté le 22 juin 2015, et n° 891/2017 sur la Loi XXV du 4 avril 2017 portant modification de la Loi CCIV de 2011 sur l'enseignement supérieur national, adopté le 9 octobre 2017,
- ⑯ *Sur l'état de droit au sein de l'Union européenne*
- ⑰ Considérant que l'Union européenne est une communauté de droits fondée sur des valeurs communes énumérées à l'article 2 du TUE et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- ⑱ Considérant que l'état de droit est cité parmi les valeurs de l'article 2 du TUE et constitue l'un des principes fondateurs de l'Union européenne, issu notamment des traditions constitutionnelles communes aux États membres ;
- ⑲ Considérant que les États candidats à l'adhésion à l'Union européenne doivent respecter les critères issus des conclusions du Conseil européen des 21 et 22 juin 1993, dont notamment la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme ;
- ⑳ Considérant que la formulation actuelle de l'article 2 du TUE relative à l'état de droit a donné lieu à des interprétations convergentes de la Commission européenne et de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ;
- ㉑ Considérant toutefois que des efforts appréciables de définition ont été fournis par la Commission européenne, dans la communication établissant un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit ;

- ⑳ Considérant en particulier que l'état de droit comprend des principes issus d'une jurisprudence constante de la CJUE ;
- ㉑ 1. Réaffirme son attachement à l'ensemble des valeurs communes de l'Union européenne, consacrées par l'article 2 du TUE ;
- ㉒ 2. Estime qu'une prochaine révision des traités pourrait permettre de préciser la notion d'état de droit à l'article 2 du TUE, en s'appuyant notamment sur la Charte des droits fondamentaux ;
- ㉓ 3. Estime néanmoins que la Commission européenne doit s'appuyer sur les critères dégagés par la CJUE afin de garantir le respect de l'état de droit au sein des États membres, et veiller ainsi à l'application des traités, ainsi que le dispose l'article 17 du TUE ;
- ㉔ *Sur la situation des États membres au regard du respect de l'état de droit*
- ㉕ Considérant la remise en cause substantielle et systématique, dans certains États membres, d'un contrôle effectif et indépendant de constitutionnalité, de l'indépendance de la justice, du pluralisme des médias, de la lutte contre la corruption, notamment, en méconnaissance de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- ㉖ Considérant que le respect de la hiérarchie des normes ne peut être assuré que par une protection juridictionnelle effective de la Constitution, via un organe indépendant du politique ;
- ㉗ Considérant que l'indépendance des juges doit être garantie notamment par leur inamovibilité et par des mécanismes de promotion et de sanction indépendants des pouvoirs exécutif et législatif, ainsi que par l'exercice d'un pouvoir disciplinaire propre à l'organisation juridictionnelle, sans immixtion ni influence du Gouvernement et du Parlement ;
- ㉘ Considérant en particulier que l'abaissement soudain de l'âge de la retraite des magistrats et la modification rétroactive de leur statut sont de nature à perturber la qualité du travail de ces derniers ainsi que leur indépendance et caractérise une discrimination en fonction de l'âge ;
- ㉙ Considérant que les mises à la retraite forcées, les nominations rapides et le remplacement d'une génération de hauts magistrats par des juges sélectionnés par un organe sous le contrôle du parti au pouvoir et choisis en fonction de la compatibilité de leurs opinions avec le pouvoir en place sont

de nature à vider l'état de droit de sa substance, et portent atteinte au principe fondamental de non-discrimination sur deux critères, l'âge et les convictions politiques ;

- ③② Considérant que le pluralisme des médias et des sources d'information, d'expression et d'opinion sont les piliers de la démocratie et un axe cardinal de la vie démocratique ;
- ③③ Considérant que la lutte contre la corruption est indispensable à la garantie d'un état de droit et d'une société démocratique ;
- ③④ Considérant que les violations systémiques de l'état de droit peuvent remettre en cause la confiance mutuelle entre États membres, et donc l'application uniforme des principes fondamentaux de l'Union européenne au sein de l'ensemble des États membres ;
- ③⑤ 4. Soutient les actions des institutions européennes et des États membres dans leurs efforts pour lutter contre les menaces de violation et les violations systémiques de l'état de droit ;
- ③⑥ 5. Soutient, à ce titre, les initiatives prises par la Commission européenne en faveur de l'état de droit, ainsi que la proposition motivée de la Commission européenne au Conseil, au titre du paragraphe 1 de l'article 7 du TUE ;
- ③⑦ 6. Dénonce la dégradation de l'état de droit en Pologne ;
- ③⑧ 7. Estime que les évolutions législatives en Pologne, et en particulier la remise en cause de la composition de la Cour suprême le 2 juillet 2018, ne permettent pas de mettre fin à la procédure inscrite au paragraphe 1 de l'article 7 du TUE ;
- ③⑨ 8. Considère que le Conseil doit être prêt, en l'absence de progrès significatifs en Pologne quant à l'indépendance de la justice, à constater l'existence d'une violation grave et persistante des valeurs visées à l'article 2 du TUE ;
- ④⑩ 9. Estime que la situation de l'état de droit en Hongrie, notamment en matière de respect du Défenseur des droits de l'homme, de liberté académique, du pluralisme des médias, d'indépendance de la justice, justifie l'adoption par le Parlement européen le 12 septembre 2018 d'une résolution invitant le Conseil à constater, conformément au paragraphe 1 de l'article 7 du TUE, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée ;

- ④① 9 bis (nouveau). Dénonce l'affaiblissement de l'état de droit en Roumanie ;
- ④② 10. Considère que, en l'état, le mécanisme de coopération et de vérification a toujours vocation à s'appliquer à la Roumanie, afin d'aider les autorités publiques roumaines à lutter contre la corruption et de soutenir les progrès vers un système judiciaire transparent, indépendant et impartial ;
- ④③ *Sur les instruments de l'Union européenne pour assurer le respect par les États membres de l'état de droit*
- ④④ Considérant la nécessité pour le Conseil européen de statuer à l'unanimité pour constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2, au titre du paragraphe 2 de l'article 7 du TUE ;
- ④⑤ Considérant que, dans la situation actuelle, une telle unanimité est inenvisageable ;
- ④⑥ 11. Soutient la proposition de la Commission européenne visant à mettre en place, au sein du prochain cadre financier pluriannuel, un instrument de protection du budget de l'Union européenne en cas de défaillance systémique de l'état de droit ; souhaite toutefois attirer l'attention sur la nécessité de calibrer cet instrument de telle sorte que seuls les responsables des violations de l'état de droit subissent, le cas échéant, des sanctions financières ;
- ④⑦ 11 bis (nouveau). Encourage la Commission européenne à s'appuyer sur l'Office européen de la lutte antifraude (OLAF) ainsi que sur les rapports de la Cour des comptes européenne pour disposer d'informations aussi précises que possible relatives au respect de l'état de droit, notamment dans le cadre de la passation de marchés publics ;
- ④⑧ 12. Estime nécessaire que soient mis en place de nouveaux mécanismes visant à assurer le respect effectif de l'état de droit par l'ensemble des États membres de l'Union européenne ;
- ④⑨ 13. (Supprimé) ;
- ④⑩ 14. Soutient la proposition de création d'un mécanisme global de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux, qui s'appliquerait à tous les États membres ainsi qu'aux trois principales institutions de l'Union, ainsi que la mise en place d'un semestre européen de l'état de droit ;

- ⑤1 15. Souhaite la mise en place d'un réseau d'autorités administratives indépendantes nationales et de juristes experts en matière d'état de droit, échangeant informations et bonnes pratiques, doté d'un pouvoir d'alerte auprès de la Commission européenne, dès le constat d'une violation répétée de l'état de droit ;
- ⑤2 16. (*Supprimé*)
- ⑤3 17 (*nouveau*). Recommande la mise en place d'un comité des parties prenantes, comprenant juristes reconnus, représentants des médias, des ONG et des autorités publiques, pour traiter des questions relatives à l'état de droit ;
- ⑤4 18 (*nouveau*). Propose une démarche commune des Parlements nationaux volontaires pour soutenir collectivement ces demandes auprès de la Commission européenne, du Conseil et du Conseil européen ;
- ⑤5 19 (*nouveau*). Appelle les États membres à soutenir toute initiative allant dans le sens d'un strict respect de l'état de droit au sein de l'Union européenne.