

COLLET-RETKES DOROTTYA

directrice au ministère de la Justice, doctrante à l'Université Károli Gáspár de l'Église réformée de Hongrie, Faculté de droit et des sciences politiques

LES OUTILS DE DÉFENSE DE L'ETAT DE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE À TRAVERS L'EXEMPLE DE LA HONGRIE

L'Etat de droit est l'une des valeurs fondatrices de l'Union Européenne, définit comme telle par l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (ou TUE). Même si la notion d'Etat de droit n'est pas clairement définie, des inquiétudes grandissantes quant aux possibles atteints à son respect sont apparues au sein des institutions européennes, de la Commission et du Parlement en particulier. Dès septembre 2013, Mme Viviane Reding, alors commissaire européenne à la justice, avait évoqué une crise de l'Etat de droit¹. La Commission présidée par Jean-Claude Juncker comprenait, pour la première fois, un vice-président chargé notamment des questions relatives au respect de l'Etat de droit.

La question est donc apparue d'une manière de plus en plus marquée : que faire, si un Etat membre manque au respect de l'Etat de droit ? Il y a deux options prévues par les traités. La première est la procédure d'infraction, en cas de violation d'une disposition spécifique du droit de

¹ Reding, *The EU and the Rule of Law – What next?* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_677 [Date d'accès: 2021.07.12.]

l'UE qui peut être liée à l'Etat de droit ; et la deuxième est le fameux article 7 du TUE en cas de violation des valeurs fondatrices de l'UE.

Mais nous allons voir que le Parlement et la Commission ont jugé ces mécanismes peu efficaces, et ont proposé de créer, voire ont créé de nouveaux outils, en s'éloignant des dispositions des traités. Ceci a suscité des débats et des critiques entre les institutions et également entre les Etats membres. La question est devenue extrêmement politisée, et malgré la mention de « droit » dans l'expression, le rôle juridique dans les nouveaux processus peut être questionné.

La Hongrie – tout comme la Pologne – est sans doute au centre de l'attention lorsqu'il s'agit de l'Etat de droit et de sa défense en Europe. Les débuts de cette attention particulière remontent jusqu'en 2010-2011, c'est à dire au moment de l'élection de la coalition conservateur -chrétien Fidesz-KDNP, de l'adoption de la nouvelle Loi fondamentale et plus globalement de la mise en place de l'illibéralisme.

Aux nombreuses préoccupations soulevées par les institutions européennes, le gouvernement de Viktor Orbán met en avant qu'en cas de violation de droit de l'UE constatée par la Cour de justice de l'Union Européenne, la Hongrie adapte sa législation, mais lorsque ce sont des parlementaires ou la Commission européenne qui interviennent, en absence de base objective de contrôle de l'Etat de droit de leur part, il s'agit de débats et d'attaques politiques. De plus, il n'y a pas de définition précise de l'Etat de droit, et plus récemment, c'est l'absence de base juridique pour les sanctions financières en cas de non-respect des principes de l'Etat de droit qui est contestée.

S'agissant d'un sujet à l'ordre du jour européen depuis presque onze ans, de l'attention exponentielle consacrée à cette question ainsi que des intenses débats politiques qu'il soulève, il serait pertinent de reprendre dès le début la multiplication des processus de défense de l'Etat de droit au sein de l'Union européenne.

1. Le rôle du Parlement européen dans la prise de position européenne pour la défense de l'Etat de droit

Le Parlement européen s'est montré très actif sur le respect des droits fondamentaux en Hongrie, puisqu'il a adopté sept résolutions entre 2010 et 2018 sur la situation dans ce pays avant de déclencher la procédure de l'article 7 en 2018.

Le Parlement européen a été la première des instances de l'UE à avoir lancé un débat sur l'Etat de droit en Hongrie² et adopte une première résolution en mars 2011³ puis très vite une autre en juillet 2011⁴ concernant la Loi fondamentale, où les députés invitent la Commission à mener un examen approfondi de la nouvelle constitution et des lois cardinales, afin de vérifier leur conformité avec l'acquis communautaire et prévoit le suivi du dossier.⁵

La résolution de 2012 sur les Événements politiques récents en Hongrie⁶ pour la première fois, évoquait le déclenchement de la procédure de l'article 7 du TUE. En effet, le Parlement européen fait « part de ses graves inquiétudes quant à la situation hongroise en ce qui concerne [...] l'Etat de droit [...] »⁷ et « charge la Conférence des présidents [...] de décider ou non de mettre en place les mesures nécessaires, y compris [...] l'article 7 du traité sur l'Union européenne »⁸.

2 Gát Ákos Bence, *Doktori Értekezés*; 9 avril 2021, p.51

3 Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 10 mars 2011 sur la loi hongroise sur les médias*, par. 5, Disponible sur: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0094_FR.html?redirect [Date d'accès: 2021.08.11.]

4 Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 5 juillet 2011 sur la constitution hongroise révisée*, par. 2, Disponible sur: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0315_FR.html [Date d'accès: 2021.08.11.]

5 Id, paragraphe 3.

6 Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 16 février 2012 sur les récents événements politiques en Hongrie*, Disponible sur: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0053_FR.html [Date d'accès: 2021.08.02.]

7 Id, par. 1

8 Id, par. 7

La procédure prévue par l'article 7⁹ est constituée dans un premier temps de mesures préventives, puis d'un mécanisme de sanctions. Le mécanisme de prévention peut être activé par un tiers des États membres, le Parlement européen ou la Commission européenne.¹⁰ Si la situation n'évolue pas, des mesures de sanctions peuvent être adoptées qui peuvent inclure la suspension de certains droits dont le pays dispose, y compris les droits de vote au sein du Conseil. C'est le plus haut niveau de sanctions que peut imposer l'UE à l'un de ses membres.

La résolution du 2013 sur la situation des droits fondamentaux : normes et pratiques en Hongrie¹¹ était de même nature que celle du 2012, mais développait beaucoup plus les griefs retenus contre la Hongrie.¹² Dans cette résolution, les parlementaires recommandent à la Commission « de se concentrer non seulement sur les violations spécifiques du droit européen [...], et considèrent « que le champ d'application

9 Galland-Beaune, *Etat de droit, valeurs fondamentales : comment fonctionne la procédure de sanctions (article 7)* ? Disponible sur : <https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/violation-des-valeurs-de-l-ue-comment-fonctionne-la-procedure-de-sanctions-article-7/> [Date d'accès: 2021.08.04.]

10 Ils peuvent proposer au Conseil de "constater qu'il existe un risque clair de violation grave" des valeurs fondatrices par un État membre. Le Conseil peut ensuite constater ce risque. Puis, si malgré le dialogue avec l'État membre, la situation n'évolue pas, l'article 7 prévoit la possibilité de constater non plus un "risque" mais bien "l'existence d'une violation grave et persistante". C'est là que le mécanisme de sanctions peut alors être activé. Pour cela, la Commission européenne ou un tiers des États membres peut demander au Conseil européen de "constater l'existence d'une violation grave et persistante" des valeurs fondatrices. Le Conseil européen prend une décision à l'unanimité, constatant la "Violation grave et persistante" des valeurs fondatrices de l'UE, la procédure se retrouve entre les mains du Conseil de l'UE. Statuant à la majorité qualifiée, ce dernier peut suspendre certains droits dont le pays dispose, y compris les droits de vote au sein du Conseil. En revanche, le pays en question doit toujours s'acquitter de ses devoirs en tant que membre de l'UE. Seul le Conseil peut décider de lever ou modifier les sanctions, s'il constate "des changements de la situation qui l'a conduit à imposer ces mesures". Il statue alors à la majorité qualifiée (art. 7.4).

11 Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 3 juillet 2013 sur la situation en matière de droits fondamentaux: normes et pratiques en Hongrie*, Disponible sur: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0315_FR.html [Date d'accès: 2021.08.02.]

12 Le Parlement mentionne comme problématique la Loi fondamentale et ses dispositions transitoires ; le recours fréquent aux lois cardinales ; les procédures législatives accélérées, l'affaiblissement de l'équilibre des pouvoirs ; l'indépendance du pouvoir judiciaire ; la réforme électorale, la législation relative aux médias ; le respect des droits des minorités ; et la liberté de religion.

de l'article 7 du TUE ne se limite pas aux domaines de compétence couverts par le droit européen, et que l'Union européenne peut dès lors également agir en cas de violation des valeurs communes dans les matières relevant de la compétence des États membres. »¹³

Nous allons voir que cette même logique d'éloignement des compétences de l'UE va revenir dans l'argumentation de la Commission quand elle crée ses nouveaux outils de protection d'Etat de droit.

Comme signe des tensions institutionnelles, les parlementaires déplorent « que le Conseil européen soit la seule institution politique européenne à avoir gardé le silence, alors que la Commission, le Parlement, le Conseil de l'Europe, l'OSCE et même le gouvernement américain ont exprimé des inquiétudes quant à la situation en Hongrie. »¹⁴

Durant la législation 2014-2019 on compte quatre nouvelles résolutions sur la Hongrie. En juin 2015¹⁵, le Parlement relève que les événements récents « pourraient constituer l'émergence d'une menace systémique pour l'Etat de droit » en Hongrie qui pourrait donner lieu à un risque évident de violation grave au sens de l'article 7 du TUE.¹⁶

La résolution du 16 décembre 2015¹⁷ visait à assurer le suivi de la précédente résolution et répète sa demande d'évaluation de l'émergence d'une menace systémique pour l'Etat de droit.¹⁸ De plus, des tensions institutionnelles apparaissent clairement dans le texte, comme les parlementaires soulignent qu'ils ont appelé à plusieurs reprises le Conseil à réagir à l'évolution inquiétante de la situation en Hongrie. Le Parlement estime que le Conseil et la Commission, en omettant de tenir compte des préoccupations exprimées à plusieurs reprises par la majorité des députés, portent atteinte au principe de coopération loyale entre les institutions¹⁹, prévu par le TUE²⁰.

13 Op.cit. *Résolution du Parlement européen du 3 juillet 2013*, par. 70

14 Id. par. 67

15 Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 10 juin 2015 sur la situation en Hongrie*, Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0227_FR.html [Date d'accès: 2021.08.02.]

16 Op. cit. *Résolution du Parlement européen du 10 juin 2015*; par. 10-11

17 Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 16 décembre 2015 sur la situation en Hongrie*, Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0461_FR.html [Date d'accès: 2021.08.02.]

18 Op. Cit. *Résolution du Parlement européen du 16 décembre 2015*; par. 8

19 Op. cit. *Résolution du Parlement européen du 16 décembre 2015*; par. 4

20 Art. 13, par. 2 du TUE

Jugeant les mécanismes existants pour faire respecter l'Etat de droit, peu efficaces, dans sa résolution d'octobre 2016, le Parlement – sans mention spécifique à la Hongrie – recommande, jusqu'à une éventuelle modification des traités, la création d'un mécanisme global et invite la Commission à présenter une proposition sur la conclusion d'un pacte de l'Union pour la démocratie, l'Etat de droit et les droits fondamentaux, sous la forme d'un accord interinstitutionnel.²¹

Ce mécanisme serait une étape pré-article 7, et il s'agirait d'un contrôle annuel de chaque Etat Membre. Ce nouvel outil n'aboutirait cependant pas, puisque la Commission n'a pas donné suite à la demande du Parlement pour une initiative législative. En effet, la Commission a formulé sa réponse neuf mois avant le délai fixé par le Parlement. Elle a annoncé en janvier 2017 ses « sérieux doutes quant à la nécessité d'établir un rapport annuel et un cycle de politiques en faveur de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits fondamentaux [...] Elle émet également de sérieux doutes quant à la nécessité de conclure un accord interinstitutionnel à ce sujet ainsi que sur la faisabilité et la valeur ajoutée d'un tel accord. [...] À cela s'ajoutent des inquiétudes d'ordre pratique et politique [...]. La Commission considère qu'il convient tout d'abord de tirer le meilleur parti des instruments existants, tout en évitant les doublons.»²²

Enfin, la résolution de mai 2017²³ du Parlement notait « une grave détérioration de l'Etat de droit [...] en Hongrie, et invitait « la Commission à surveiller de près l'usage que font les autorités hongroises des fonds de l'Union européenne ».

21 Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2016 contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'Etat de droit et les droits fondamentaux* ; par. 1. Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0409_FR.html [Date d'accès: 2021.08.06.]

22 Commission européenne, *Suite donnée à la résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'Etat de droit et les droits fondamentaux, adoptée par la Commission le 17 janvier 2017*, Disponible sur : <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=27630&j=0&l=fr> [Date d'accès: 2021.08.07.]

23 Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 17 mai 2017 sur la situation en Hongrie*, Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0216_FR.html [Date d'accès: 2021.08.07.]

Cette référence entre les fonds et l'Etat de droit va apparaître dans une proposition de la Commission en 2018. Le Parlement estimait que « la situation actuelle en Hongrie [...] justifie le lancement de la procédure prévue à l'article 7 du TUE »²⁴ en confiant le soin à sa commission LIBE²⁵ d'engager la procédure.

L'événement suivant marque une pierre angulaire dans l'histoire de la protection de l'Etat de droit au sein de l'UE, puisque le 12 septembre 2018 le Parlement a **déclenché la procédure de l'article 7 à l'encontre de la Hongrie**.²⁶ C'est la première fois que le Parlement européen activait cette procédure contre un État membre. Les eurodéputés ont procédé sur la base du rapport établi, au nom de la commission LIBE, par Mme Judith Sargentini²⁷, député membre de la Gauche verte. Parmi les préoccupations du Parlement on trouve certains sujets qui persistent depuis 2010-2011 (comme l'indépendance de la justice ou la liberté d'expression) ; ainsi que l'élargissement de cette liste avec la liberté académique ou la liberté d'association.²⁸

Depuis le déclenchement de cette procédure, le Conseil a auditionné les autorités hongroises à trois reprises, les 16 septembre et 10 décembre 2019 et le 22 juin 2021. Cependant, le Conseil n'a pas encore statué, c'est à dire il n'a pas constaté l'existence en Hongrie d'un risque clair de violation grave de l'Etat de droit, malgré la proposition de décision des parlementaires. De tout manière, même si la procédure arriverait au stade des sanctions, l'unanimité du vote requis au Conseil européen pour l'enclenchement des sanctions constituerait un obstacle ,

24 Op. cit. *Résolution du Parlement européen du 17 mai 2017*, par. 9

25 Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

26 Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, 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*, Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340_FR.html [Date d'accès: 2021.08.07.]

27 Judith Sargentini est une femme politique néerlandaise, membre de la Gauche verte, auteur d'un rapport commenté proposant le déclenchement de la procédure de l'article 7 envers la Hongrie.

28 Op.cit. *Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018*, par. 1

dès lors que la Pologne et la Hongrie ont fait savoir qu'elles seraient solidaires l'une de l'autre au Conseil européen.²⁹

Il convient également d'ajouter que la Hongrie avait introduit un recours en annulation contre l'adoption du rapport Sargentini, estimant que le Parlement aurait dû tenir compte des abstentions et dénonçant un vote « politiquement motivé » et « partial ». Le gouvernement accuse Judith Sargentini de se référer « constamment au même petit groupe d'ONG étrangères, ignorant complètement plus de 60 000 organisations civiles opérant en Hongrie. »³⁰

Le gouvernement hongrois a également édité une réponse de 109 pages³¹ affirmant que le rapport contient au moins 39 erreurs factuelles.

La CJUE a annoncé³² le 3 juin 2021 le rejet de l'argumentaire hongroise, qui se basait sur le Règlement intérieur du Parlement européen. Selon ce dernier, l'adoption par le Parlement de décisions visant l'article 7 requièrent la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, représentant la majorité des membres qui composent le Parlement.³³ Donc le geste des députés appuyant sur le bouton « abstention » devait compter comme suffrage exprimé. Si c'est le cas, la majorité requise pour l'adoption du rapport Sargentini n'est pas atteinte. Mais la Cour « considère que

29 MTI, *Elkezdődött a Lengyelország elleni brüsszeli hadjárat*, Disponible sur: <https://www.origo.hu/nagyvilag/20171220-lengyelorszag-eu-hetes-cikkely.html> [Date d'accès: 2021.08.26.] et Shotter, Hopkins, *Poland pledges to veto sanctions against Hungary*, Disponible sur: <https://www.ft.com/content/b743c0b2-b6cd-11e8-bbc3-ccd7de085ffe> [Date d'accès: 2021.08.26.]

30 Varga, *EU's Hungarian witchhunt*, Disponible sur: <https://www.politico.eu/article/eu-hungary-sanctions-witchhunt-budapest-viktor-orban/> [Date d'accès: 2021.08.26.]

31 Hungarian Government, *Information Note to the General Affairs Council of the European Union by the Hungarian Government on the Resolution on Hungary adopted by the European Parliament on 12th of September 2018*, Disponible sur: <https://2015-2019.kormany.hu/download/3/61/81000/The%20official%20legal%20arguments%20of%20the%20Hungarian%20government%20in%20the%20Article%207%20procedure%20in%20the%20European%20Council%20refuting%20the%20accusations%20of%20the%20Sargentini-report.pdf#!DocumentBrowse> [Date d'accès: 2021.08.26.]

32 Court of Justice of the European Union, *The Court dismisses Hungary's action against the Parliament resolution triggering the procedure for determining the existence of a clear risk of a serious breach, by a Member State, of the values on which the European Union is founded*, Luxembourg, 3 June 2021, Disponible sur: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-06/cp210093en.pdf> [Date d'accès: 2021.08.21.]

33 Parlement européen, *Règlement intérieur du Parlement européen* ; 9e législature, art. 89, Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-09-13-TOC_FR.html [Date d'accès: 2021.08.15.]

les abstentions des parlementaires ne doivent pas être comptabilisées ». « L'abstention, comprise comme le fait de refuser de prendre position, ne saurait être assimilée à un suffrage exprimé », a précisé la Cour.

Durant la nouvelle législature de 2019-2024, le Parlement a adopté une résolution sur la Hongrie en janvier 2020³⁴ et en juillet 2021³⁵. Ce dernier vise spécifiquement les droits des personnes LGBTIQ, et le Parlement critique l'inaction et la responsabilité du Conseil au fil des ans à l'égard de la dégradation de la situation hongroise, même depuis l'enclenchement de la procédure de l'article 7.³⁶

La Commission, de son côté, a également souhaité voir des démarches plus concrètes et renforcer son rôle dans la protection de l'Etat de droit.

2. Du gardien des traités à la création des mécanismes parallèles : le cas de la Commission européenne

Dès 2011, la Commission européenne s'est engagée à suivre de près les développements liés à la nouvelle Loi fondamentale hongroise, à la suite d'un certain nombre de craintes exprimées, entre autres, par le Conseil de l'Europe et par des membres du Parlement européen. La Commission est la première fois intervenue en janvier 2011 pour faire modifier quatre dispositions de la loi hongroise sur les médias. En janvier 2012 la Commission a publié un communiqué³⁷ sur la situation politique en

34 Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2020 sur les auditions en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE en ce qui concerne la Pologne et la Hongrie*, Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0014_FR.html [Date d'accès: 2021.08.15.]

35 Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2021 sur les violations du droit de l'UE et des droits des citoyens LGBTIQ en Hongrie par suite de l'adoption de modifications de la législation au Parlement hongrois*, Disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0362_FR.html [Date d'accès: 2021.08.15.]

36 Id. par. 7

37 Commission européenne, *Statement of the European Commission on the situation in Hungary on 11 January 2012*, Disponible sur: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/memo_12_9 [Date d'accès: 2021.08.13.]

Hongrie où elle se dit préoccupée au sujet de la compatibilité avec les traités européens de la nouvelle Constitution hongroise et de certaines réformes.

Souvenons-nous que la Commission européenne, en tant que gardienne des traités, a traditionnellement un rôle à jouer en cas de manquement au droit de l'UE. Le recours en manquement³⁸ prévoit que la Commission peut activer la procédure d'infraction dans l'objectif de faire respecter le droit de l'Union.

Concernant la procédure d'infraction, la Commission a progressivement élargi ses motifs de mise en œuvre de la procédure d'infraction au respect de l'Etat de droit, et la CJUE a prononcé des condamnations pour non-respect de la législation européenne à plusieurs reprises.³⁹ En effet, la Commission a ouvert en janvier 2012 une action en justice à l'encontre de la Hongrie. Les trois principaux motifs d'intervention juridiques étaient l'indépendance de la banque centrale nationale, l'indépendance du système judiciaire et l'indépendance de l'autorité de contrôle de la protection des données.⁴⁰ La Commission est parvenue à un accord⁴¹ avec la Hongrie concernant le statut de la Banque Centrale. Cependant la Commission a saisi la CJUE de deux recours en infraction contre la Hongrie sur l'indépendance de l'Autorité de protection des données et sur l'âge de départ à la retraite des juges, procureurs et notaires. La CJUE a constaté la violation du droit de l'UE dans les deux affaires.⁴²

38 Art. 258 TFUE.

39 Bonnecarrère, Leconte, *Rapport d'information n° 457 (2020-2021) fait au nom de la commission des affaires européennes*, déposé le 18 mars 2021, Sénat, III/A/1, Disponible sur : <http://www.senat.fr/rap/r20-457/r20-4578.html> [Date d'accès: 2021.08.15.]

40 [Europaforum.lu](https://europaforum.public.lu/fr/actualites/2012/01/comm-hongrie-procedure-infraction/index.html), *La Commission européenne ouvre une procédure d'infraction accélérée contre la Hongrie concernant l'indépendance de sa banque centrale et de ses instances de protection des données et concernant certaines mesures relatives à son système judiciaire*, Disponible sur: <https://europaforum.public.lu/fr/actualites/2012/01/comm-hongrie-procedure-infraction/index.html> [Date d'accès: 2021.08.13.]

41 Commission européenne, *Hongrie - infractions: la Commission européenne est satisfaite des modifications apportées aux statuts de la banque centrale, mais assigne le pays devant la Cour de justice au sujet de l'indépendance de l'autorité de protection des données et du pouvoir judiciaire*, Disponible sur: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_12_395 [Date d'accès: 2021.08.17.]

42 *Commission c/ Hongrie*, Arrêt, CJUE 8 avril 2014, (aff.C-288/12) et *Commission c/ Hongrie*, Arrêt, CJUE, 6 novembre 2012 (aff. C-286/12).

Depuis, la Hongrie a fait également objet de condamnations par la Cour pour non-respect des obligations juridiques lui incombant en matière de relocalisation de demandeurs d'asile⁴³, pour sa législation relative aux ONG bénéficiant de capitaux étrangers⁴⁴ ou encore pour sa loi sur l'enseignement supérieur.⁴⁵ La Hongrie a modifié ou est en train de modifier sa législation concernée par ces sujets.

Parallèlement à tout cela, une réflexion voit le jour sur les possibilités de contrôle systématique sur les pays membres.⁴⁶ Le président de la Commission, José Manuel Barroso a notamment dit en 2012 qu'il importe « que nous nous dotions d'un arsenal mieux conçu qui ne se borne pas à l'alternative entre le pouvoir d'influence de la persuasion politique et l' « option nucléaire» de l'article 7 du traité. »⁴⁷

La Commission présente en mars 2014 son projet de renforcement d'Etat de droit. Dans la justification de ce nouveau mécanisme, intitulé Nouveau cadre pour renforcer l'Etat de droit,⁴⁸ la Commission explique que les instruments existant actuellement au niveau de l'Union – c'est-à-dire l'article 7 et les procédures d'infraction – ne peuvent pas, en toutes circonstances, mettre fin à une menace systémique de l'Etat de droit dans les États membres.

Nous avons vu que les procédures d'infraction ont déjà été initiées par la Commission à l'égard de la Hongrie dans des sujets liés à l'Etat de droit, et dans lequel l'UE avait compétence à agir.

Et c'était justement là le problème de la Commission : ce recours n'est efficace que dans le cas d'une violation spécifique du droit de l'Union. Or, selon sa réflexion, il existe parfois des situations qui ne relèvent pas du

43 *Commission c/ Pologne, Hongrie et République tchèque, Arrêt, CJUE, 2 avril 2020 (aff. C-715/17, C-718/17 et C-719/17)*

44 *Commission c/ Hongrie, Arrêt, CJUE (grande chambre), 18 juin 2020 (aff. C-78/18)*

45 *Commission c/ Hongrie, CJUE (grande chambre), 6 octobre 2020 (aff. C-66/18)*

46 Gât, *L'émergence d'une politique publique européenne de l'Etat de droit à travers le cas hongrois*, 2017, p. 49, par.1

47 Barroso, *Discours sur l'état de l'Union 2012*, Session plénière du Parlement européen/ Strasbourg, 12 septembre 2012, Disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_12_596 [Date d'accès: 2021.08.24.]

48 Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'Etat de droit* , Disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:caa88841-aa1e-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_1&format=PDF; Chapitre 3 : Pourquoi faut-il un nouveau cadre à l'UE pour renforcer l'Etat de droit? [Date d'accès: 2021.08.25.]

champ d'application de droit de l'UE, mais représente tout de même une menace systémique pour l'Etat de droit. C'est la même logique que le Parlement a exposé dans sa résolution en juillet 2013.

En effet, l'article 2 du TUE serait en fait rédigé en termes trop généraux pour pouvoir être invocable devant la Cour. En cas de menace systémique, le recours à la procédure en manquement n'est pas possible. La Commission indique que l'article 7 peut s'appliquer à de telles situations, néanmoins, ses seuils d'activation sont très élevés. La Commission interprète cet article de manière poussée pour dire que « son champ d'application ne se borne pas à celui du droit de l'Union, mais autorise cette dernière à intervenir [...] également dans des domaines relevant de l'action autonome des États membres. »⁴⁹

Pour la Commission, un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'Etat de droit est dès lors nécessaire, et possible.

Il s'agit d'une démarche de nature précontentieuse reposant sur le dialogue, un outil d'alerte permettant de réagir lorsqu'une menace systémique existe sur l'Etat de droit.⁵⁰ Ce nouveau cadre s'applique sans préjudice du recours à la procédure en manquement, mais précéderait la mise en œuvre de la procédure de l'article 7. Le contenu des notions de menaces ou violations systémiques n'est toutefois pas précisé.

Un autre élément clé est également intervenu en 2014 concernant la Commission, marquant un changement profond dans son statut et son rôle, en vigueur depuis lors. En effet, Jean-Claude Juncker, candidat pour le poste de président de la Commission a indiqué dans son discours devant le Parlement européen en juillet 2014 que celle-ci sera une commission très politique.⁵¹ Il mène son travail selon cette nouvelle ligne directrice et fond également dans le même sens les bases pour la Commission von der Leyen.

49 Op. cit. *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'Etat de droit*, p.6, par.1

50 Sur le fonctionnement de ce nouveau cadre, voir le Chapitre 4, *Fonctionnement du nouveau cadre de l'UE pour l'Etat de droit* de la Communication sur Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'Etat de droit.

51 Jean-Claude Juncker, *Un nouvel élan pour l'Europe*, Discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen, 15 juillet 2014, Disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_14_567 [Date d'accès: 2021.11.24.]

La question se pose donc de savoir si une commission très politique est capable et suffisamment bien placée pour se livrer aux examens objectifs d'Etat de droit dans les pays membres.

De toute manière, la Commission a mis en œuvre son nouveau cadre pour la première fois à l'encontre de la Pologne en janvier 2016. La Hongrie n'a pas fait l'objet de ce nouveau cadre, malgré les demandes répétées par le Parlement, notamment dans ses résolutions en juin et décembre 2015. En mai 2017 le Parlement déplorait que la Commission n'ait pas réagi à la demande d'activation de ce cadre à l'égard de la Hongrie.

Ce nouveau cadre permettrait à la Commission d'exercer une pression politique sur les Etats Membres.⁵² Elle peut maintenir à l'ordre du jour un sujet pendant le temps qui lui convient – étant donné qu'il n'y a pas de délai précis établis dans ce nouveau cadre.⁵³ Il y a en plus une différence significative entre le mécanisme d'infraction et ce nouveau plan de la Commission, et c'est le rôle de la CJUE. Dans le premier, le débat est clos par les juges de la Cour ; dans le nouveau cadre sur l'Etat de droit, la Commission peut décider de déclencher l'article 7.⁵⁴

Le Service juridique du Conseil a formulé un avis juridique critique sur cette proposition de la Commission, dans lequel il juge que si le Conseil agissait dans le sens de la création de ce nouveau mécanisme le Conseil « courrait le risque d'être accusé d'avoir abusé de ses pouvoirs en statuant sans base juridique ». ⁵⁵ En effet, « il n'existe pas dans les traités de base juridique habilitant les institutions à créer un nouveau mécanisme de contrôle du respect de l'Etat de droit par les États membres ». Le Service juridique souligne le manque de compétence de la Commission, et ajoute que la violation de l'Etat de droit « ne peut être invoquée à l'encontre d'un État membre que lorsque celui-ci agit dans un domaine dans lequel l'Union est compétente [...] »⁵⁶

⁵² Gát, *L'émergence d'une politique publique européenne de l'Etat de droit à travers le cas hongrois*, op.cit., p. 58, par.1

⁵³ Id. p. 74

⁵⁴ Id. p. 75

⁵⁵ Conseil de l'Union européenne, *Avis du Service juridique: Communication de la Commission intitulée «Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'Etat de droit»: compatibilité avec les traités*, le 27 mai 2014, par. 24, Disponible sur : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/fr/pdf> [Date d'accès: 2021.08.12.]

⁵⁶ Id. parr. 15-16.

Même s'il ne s'agissait que des recommandations élaborées par la Commission, l'avis du Service juridique indique que « le fait de recourir à des recommandations comme forme d'action ne permet pas de négliger les délimitations précédemment décrites ».⁵⁷

Le Service juridique propose néanmoins une solution pour un nouveau mécanisme, mais en plaçant la possibilité de la création d'un système de contrôle du fonctionnement de l'Etat de droit entre les mains des Etats membres, par la modification des traités.⁵⁸

Souhaitant davantage de pression concrète, la Commission a proposé⁵⁹ en 2018 un autre mécanisme de sanctions, financières cette fois-ci. Ce nouvel instrument vise à conditionner l'octroi des fonds européens au respect des valeurs de l'Union, « afin de protéger le budget de l'Union contre les risques financiers liés à des défaillances généralisées de l'Etat de droit. »

Cette proposition a été approuvée par le Conseil et le Parlement et formellement adoptée en décembre 2020. En effet, pour certains la notion des droits émanant de l'application des traités à l'Etat membre en question dont la suspension est possible par l'article 7, pourrait être interprétée comme l'octroi des fonds.

Si cette nouvelle sanction a vocation à être utilisée lors de la mise en œuvre du plan de relance européen et du budget pluriannuel 2021-2027, certains obstacles juridiques et politiques entravent son application, ce qui sera vu plus loin dans l'analyse.

En 2019, la Commission a fait une nouvelle proposition⁶⁰, à savoir l'idée de rapport annuel d'Etat de droit. Avec ce nouveau mécanisme, la Commission européenne souhaite avoir un nouvel outil de prévention.

57 Id. par. 19.

58 Id. parr. 25-26

59 Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend – Cadre financier pluriannuel 2021-2027* ; 2 mai 2018 , Disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF [Date d'accès: 2021.08.15.]

60 Commission européenne, *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'Etat de droit au sein de l'Union - Plan d'action* , 17 juillet 2019, Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0343&from=EN> [Date d'accès: 2021.08.17.]

Ce mécanisme vient donc compléter les multiples instruments déjà existants de l'UE en faveur du respect l'Etat de droit. L'idée est une comparaison annuelle des pays en se basant sur des critères objectifs. La Commission européenne rappelle⁶¹ que son objectif est de recenser les éventuels problèmes liés à l'Etat de droit le plus tôt possible, et il ne s'agit pas d'un mécanisme de sanction.

La Commission a publié son premier rapport annuel sur l'Etat de droit le 30 septembre 2020⁶² et le deuxième⁶³ en juillet 2021. Les rapports analysent l'évolution du respect de l'Etat de droit dans les Etats membres à la lumière de quatre critères : le système judiciaire, les mécanismes de lutte contre la corruption, l'équilibre des pouvoirs dans les institutions et la liberté de la presse et le pluralisme. Le parti FIDESZ a qualifié ces rapports de chantages politiques sous apparence juridique.⁶⁴ Selon le ministre de la Justice Judit Varga, ces rapports ne peuvent pas constituer la base d'un débat sur l'Etat de droit, critiquant leur conception et leur méthodologie. Leurs sources sont déséquilibrées, et la sélection des sources utilisées manque de clarté. Le champ des rapports serait arbitraire, et il n'y a pas des références définies qui pourraient être utilisées à tous les Etats membres de manière uniforme- selon le ministre.⁶⁵

61 Commission européenne, *Rapport 2020 sur l'Etat de droit – Questions et Réponses*, 30 septembre 2020, Disponible sur: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_20_1757 [Date d'accès: 2021.08.10.]

62 Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Rapport 2020 sur l'Etat de droit - La situation de l'Etat de droit dans l'Union européenne*, 30 septembre 2020, Disponible sur : https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication_2020_rule_of_law_report_fr_0.pdf [Date d'accès: 2021.08.10.]

63 Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Rapport 2021 sur l'Etat de droit - La situation de l'Etat de droit dans l'Union européenne*, 20 juillet 2021, Disponible sur : https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication_2021_rule_of_law_report_fr.pdf [Date d'accès: 2021.08.10.]

64 MTI, *Reagált a Fidesz az Európai Bizottság jogállamisági jelentésére*, 20 juillet 2021, Disponible sur: https://mandiner.hu/cikk/20210720_reagalt_a_fidesz_az_europai_bizottsag_jogallamisagi_jelentesere?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_202109 [Date d'accès: 2021.08.15.]

65 Metaking, *Varga Judit: valótlan az Európai Bizottság 2020-as jogállamisági jelentése*, 30 septembre 2020, Disponible sur: https://index.hu/belfold/2020/09/30/varga_judit_valotlan_az_europai_bizottsag_2020-as_jogallamisagi_jelentesese/ [Date d'accès: 2021.08.15.]

3. Le Conseil

Finalement, quelques mots sur le rôle du Conseil qui est moins prononcé que celui de la Commission et du Parlement dans la recherche des nouveaux outils. En décembre 2014, au lieu d'appuyer la proposition de la Commission sur le cadre de protection d'Etat de droit – pour lequel son Service juridique avait formulé un avis critique –, le Conseil a adopté le principe d'un « dialogue annuel sur l'Etat de droit entre tous les Etats membres, au sein du Conseil, et basé sur des principes d'objectivité, de non-discrimination, et d'égalité de traitement entre tous les Etats membres ».⁶⁶

Il est souligné dans les conclusions du Conseil des Affaires générales que « ce dialogue sera mené en suivant une approche non partisane et fondée sur des éléments probants »⁶⁷; et que « cette approche sera sans préjudice du principe d'attribution des compétences, ainsi que du respect de l'identité nationale des États membres »⁶⁸.

Les ministres ont tenu leur premier dialogue annuel sur l'Etat de droit en novembre 2015⁶⁹. Lors de sa réunion du novembre 2019, le Conseil a procédé à une évaluation de son dialogue annuel. Tout en réaffirmant les principes de cet exercice, le texte souligne l'utilité de ce dialogue et affirme vouloir le poursuivre au cours des années à venir, une nouvelle évaluation devant intervenir fin 2023. Aujourd'hui, le dialogue annuel sur l'Etat de droit au sein du Conseil de l'UE consiste en un débat sur la base du rapport annuel de la Commission européenne sur l'Etat de droit. Les Etats membres discutent dès lors l'un de l'autre, les affiliations politiques des ministres étant difficilement tenues à l'écart.

⁶⁶ Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil de l'UE et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la garantie du respect de l'Etat de droit*; par. 2, 16 décembre 2014, Disponible sur: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17014-2014-INIT/fr/pdf> [Date d'accès: 2021.08.10.]

⁶⁷ Id. par. 3

⁶⁸ Id. par. 4

⁶⁹ Conseil de l'Union européenne, *Principaux résultats du Conseil des affaires générales*, 17 novembre 2015, Disponible sur: <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/gac/2015/11/17/> [Date d'accès: 2021.08.21.]

4. Des tensions interinstitutionnelles liées aux mécanismes de protection de l'Etat de droit

Il est pertinent de revenir sur les tensions entre les institutions, à la fois concernant la création des nouveaux outils et également l'application de ceux prévus par les traités.

Pour rappel, en 2014 le Conseil – au lieu d'appuyer la Commission –, a établi le dialogue annuel de l'Etat de droit. En 2017, la Commission n'a pas donné suite à la résolution du Parlement européen appelant à la création d'un pacte global de l'Union qui allait regrouper les instruments de la Commission, le cadre pour l'Etat de droit établi en 2014, et du Conseil, le dialogue sur l'Etat de droit établi également en 2014. Le Parlement, de son côté, a formulé des critiques à l'égard du Conseil, de la Commission, et du Conseil européen également.

Le Parlement européen dans une résolution en octobre 2020 regrettait 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 », notant que cette incapacité « est une porte ouverte à la poursuite du non-respect des valeurs consacrées par l'article 2 du TUE ».

C'est pourquoi il rappelait ses positions de 2016 en vue de l'institution d'un mécanisme de l'Union européenne pour la démocratie, l'Etat de droit et les droits fondamentaux, qui pourrait être établi sur la base du rapport annuel de la Commission sur l'Etat de droit et régi par un accord interinstitutionnel entre les trois institutions.

La procédure de l'article 7, depuis son déclenchement envers la Hongrie le 12 septembre 2018, n'a pas pour le moment mené à des sanctions. Elles n'ont même pas atteint le stade des mesures préventives, puisque suivant trois auditions de la Hongrie devant le Conseil, le Conseil n'a pas adopté de position, il n'a jamais constaté par un vote le « risque clair de violations » des valeurs européennes. Le Parlement européen critique⁷⁰ « l'attitude passive du Conseil » sur la question.

⁷⁰ Parlement européen, *Etat de droit en Hongrie et Pologne: la situation s'est détériorée*, 16 janvier 2020, Disponible sur: <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20200109IPR69907/etat-de-droit-en-hongrie-et-pologne-la-situation-s'est-deterioree> [Date d'accès: 2021.08.16.]

Quelques mots sur le règlement de conditionnalité adopté le 16 décembre 2020, l'outil le plus récent. Selon celui-ci, lorsque la Commission identifie une situation où le non-respect de l'Etat de droit peut affecter le budget de l'Union, elle pourrait proposer de déclencher le mécanisme de conditionnalité, et le Conseil de l'Union aura trois mois au maximum pour se prononcer sur les sanctions à la majorité qualifiée, pouvant donc suspendre par exemple le versement des fonds européens.

Il est important d'ajouter deux précisions concernant l'application de ce nouveau mécanisme, qui figurent dans les conclusions du Conseil européen⁷¹ publiées à l'issue des négociations de décembre 2020 durant lesquelles a été adopté le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union, le plan de relance et le règlement de conditionnalité. En effet, l'une des précisions ajoutées est que la Commission doit rédiger des « orientations sur la manière dont elle appliquera le règlement » et, surtout, si un recours en annulation est introduit à l'égard du règlement, « les orientations seraient établies dans leur version définitive après l'arrêt de la Cour de justice ».

Cela veut dire, qu'en cas de recours en annulation, l'application du règlement sera suspendue le temps que la Cour se prononce.

Ces précisions ont à nouveau alimenté les tensions institutionnelles, puisque le règlement en question n'inclut ni l'adoption d'orientations par la Commission, ni l'attente d'un verdict de la Cour en cas de recours en annulation. Il faut ajouter cependant, que tout cela s'est passé dans le contexte de négociations politiques extrêmement intenses, ainsi que dans le contexte du plan de relance visant le rebondissement de l'économie européenne suivant la crise sanitaire. La crédibilité de l'UE était en jeu, un compromis politique devait donc voir le jour au sein du Conseil européen.

Dans une résolution adopté le 25 mars 2021⁷² le Parlement a averti la Commission qu'il engagera une action en justice à son encontre si elle reporte davantage l'application du mécanisme de conditionnalité. Si la

71 Conseil européen, *Réunion du Conseil européen (10 et 11 décembre 2020) – Conclusions*, 11 décembre 2020, Disponible sur : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2020-INIT/fr/pdf> [Date d'accès: 2021.08.20.]

72 Parlement européen, *Les députés prêts à poursuivre la Commission en justice pour protéger le budget de l'UE*, 25 mars 2021, Disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20210322IPR00523/le-pe-pret-a-poursuivre-la-commission-en-justice-pour-protecter-le-budget-de-l-ue> [Date d'accès : 2021.08.26.]

Commission n'agit pas, le Parlement « considérera ce fait comme étant constitutif d'une carence » et poursuivra la Commission en justice (en vertu de l'article 265 du TFUE).

Cependant, la Hongrie et la Pologne ont introduit le 11 mars 2021 un recours en annulation à l'encontre du Règlement de conditionnalité.⁷³

Le ministre de la Justice hongrois soulève des problèmes de prévisibilité et de sécurité juridique, puisque l'idée de « si vous ne respectez pas l'Etat de droit on vous punit », en tant que tel, ne définit pas le comportement à suivre précisément. Pour le ministre, ce serait comme dire dans le code pénal, si vous êtes mauvais, on vous punira. Cette nouvelle méthode de conditionnalité serait donc juste un outil de pression politique arbitraire.⁷⁴

Dans la requête⁷⁵, la partie requérante prie la Cour d'annuler le règlement en question. Parmi les principaux arguments figurent notamment le caractère inadéquat de la base juridique du règlement, la violation de l'article 7 du TUE par la création même d'une procédure parallèle par le règlement ; ou la violation des principes de sécurité juridique et de clarté normative.

En juin 2021, le Parlement a adopté une nouvelle résolution⁷⁶ où il réitère sa menace d'engager une action en justice contre la Commission pour son inaction. Le président du Parlement David Sassoli avait

73 Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, *Règlement (UE) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union*, 16 décembre 2020, Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32020R2092> [Date d'accès : 2021.08.26.]

74 Varga, *Még egy mondat a jogállamiságról*, 13 mars 2021, Disponible sur: <https://magyarnemzet.hu/velemeny/2021/03/meg-egy-mondat-a-jogallamisagrol> [Date d'accès: 2021. 08.20.]

75 *Hongrie/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, Recours, CJUE, 11 mars 2021, (Affaire C-156/21) Disponible sur: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=240021&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=995250> [Date d'accès: 2021. 08.20.]

76 Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 10 juin 2021 sur la situation de l'Etat de droit dans l'Union européenne et l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 relatif à la conditionnalité*, 10 juin 2021, Disponible sur: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0287_FR.html [Date d'accès: 2021. 08.23.]

donné deux mois à la Commission pour qu'elle applique le mécanisme de conditionnalité budgétaire.⁷⁷

Mais la présidente de la Commission européenne, Mme von der Leyen, a fait savoir dans une lettre adressée à David Sassoli le 23 août, qu'elle refusait de déclencher le nouveau règlement⁷⁸, qui a été contesté en justice par la Hongrie et la Pologne. Nous sommes donc dans l'attente de voir comment ce bras de fer va évoluer entre le Parlement et la Commission, et comment la CJUE va se prononcer.

Un récapitulatif des mécanismes de protection de l'État droit au sein de l'UE paraît pertinent en tant que conclusion.

En premier lieu, l'article 7 du TUE, prévu par les traités, mobilisé à deux reprises : par la Commission en décembre 2017 envers la Pologne et par le Parlement en septembre 2018 à propos de la Hongrie, sans qu'aucune décision n'ait été prise à ce jour par le Conseil de l'UE - ce que le Parlement ne manque pas de critiquer. Puis Les procédures d'infractions, également prévu par les traités. Ensuite le Nouveau cadre pour l'Etat de droit créé par la Commission en 2014, et le dialogue annuel au sein du Conseil établi également en 2014. Finalement les plus récents sont les rapports annuels de la Commission établi en 2019 et le mécanisme de protection du budget de l'UE, c'est-à-dire le règlement de conditionnalité qui vise précisément à faciliter l'exercice d'une pression financière sur les États membres.

Dans l'espace des dernières onze années, nous avons vu une attention accrue consacrée à l'Etat de droit, la recherche des méthodes de surveillance et contrôle de l'Etat de droit systématique, la recherche de positionnement davantage fort de la part des institutions, et même l'éloignement des compétences définies par les traités, pour arriver à une multiplication des outils de l'Union européenne dans la matière. Ceci crée un système de différents processus compliqués et concurrents.

⁷⁷ Parlement européen, *Hongrie : lettre de Sassoli à von der Leyen - La Commission doit appliquer le règlement sur l'Etat de droit*, Disponible sur: <https://the-president.europarl.europa.eu/fr/newsroom/hongrie--lettre-de-sassoli-a-von-der-leyen--la-commission-doit-appliquer-le-reglement-sur-letat-de-droit> [Date d'accès: 2021. 08.27.]

⁷⁸ Zalán, *EU commission rejects MEPs' rule-of-law ultimatum*, 26 août 2021, Disponible sur: <https://euobserver.com/democracy/152728> [Date d'accès: 2021. 08.30.]

Cette étude n'avait pas vocation à prouver l'existence ou non des violations de l'Etat de droit en Hongrie, mais de mener plutôt une réflexion sur la nature et le système de protection d'Etat de droit au sein de l'UE.

Tous ces mécanismes, et les tensions politiques entre les Etats membres et entre les institutions qu'elles incitent nous ramène finalement à une question plus simple mais plus fondamentale. Est-ce que nous avons aujourd'hui une vraie vision sur l'UE que nous souhaitons avoir ? La division entre ceux qui imaginent une Europe fédéralisée – et pour ce faire, s'éloignent de la lettre des traités pour les interpréter plutôt librement - et ceux qui souhaitent retourner à l'esprit des traités fondateurs et au principe de la subsidiarité se creuse davantage. Beaucoup espèrent que la Conférence sur l'avenir de l'Europe va aider à clarifier la volonté des citoyens.

De plus, est-ce qu'il a une volonté de séparer le politique et le juridique ? Ce n'est pas du tout certain. Car, in fine, à travers tout ce qui a été présenté, nous avons vu la prise de positions des acteurs politiques. Nous pourrons difficilement qualifier les eurodéputés, ou les ministres des Etats membres, ou même la Commission comme un organe non-politique et objectif apte à mener des analyses juridiques profondes. Et donc à travers les outils de la protection de l'Etat de droit, notion non définie, avons-nous réellement un mécanisme juridique objectif ? Ce qui est certain, c'est que la question de l'Etat de droit a causé des divisions et des tensions de plus en plus marquées, sans que – au moins au moment de la préparation de cette étude – on voie l'issue de sortie. Il est possible que sans la modification des traités, cette question ne sera effectivement pas tranchée. Or, comme nous savons, quelle que soit la procédure de révision engagée, les pays de l'UE doivent adopter à l'unanimité la révision des dispositions concernées. Il serait intéressant de voir si les pays sont prêts à ouvrir cette boîte de Pandore – nous nous souvenons de ce qui s'est passé avec le projet de Constitution européenne en 2005 – ou bien si la crise intérieure de l'UE va continuer à s'approfondir, et les tentatives de transfert de compétence rampant tant critiquée notamment par la Hongrie vont continuer. Ce qui est certain, c'est que ces discordances bien trop publiques ne contribuent certainement pas à renforcer la confiance des citoyens envers l'UE, ni à ce que l'UE devienne un acteur global crédible. Espérons juste qu'à la fin, l'Union européenne va tourner la page et ressortir de cette crise avec une vision claire et partagée pour le futur.