

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup> L E G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires européennes

I. Examen du rapport d'information sur l'État de droit dans les contextes des états d'urgence sanitaire (M. Philippe Benassaya et Mme Coralie Dubost, rapporteurs) .....	3
II. Nomination d'un rapporteur.....	12
III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-6 de la Constitution .....	12
IV. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-6 de la Constitution .....	14

mercredi  
27 octobre 2021  
15 h 15

Compte rendu n° 209

**Présidence de  
Mme Sabine Thillaye**  
*Présidente*





# COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mercredi 27 octobre 2021

Présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente de la Commission

*La séance est ouverte à 15 heures 25.*

## **I. Examen du rapport d'information sur l'État de droit dans les contextes des états d'urgence sanitaire (M. Philippe Benassaya et Mme Coralie Dubost, rapporteurs)**

**Mme la Présidente Sabine Thillaye.** Mes chers collègues, nous allons entendre aujourd'hui nos deux rapporteurs, M. Philippe Benassaya et Mme Coralie Dubost, nous présenter le résultat de leurs travaux sur la question de l'état de droit dans le contexte de la crise sanitaire et de l'état d'urgence sanitaire. Dans le contexte marqué par la décision du tribunal constitutionnel polonais, il va sans dire que ce sujet prend une importance particulière.

Mais tout d'abord je voudrais aussi, chers collègues, marquer toute notre amitié et notre solidarité à notre collègue Coralie Dubost qui, comme nous le savons tous, a été victime d'une sauvage agression. Je tiens d'autant plus lui rendre hommage qu'en dépit du choc qu'a constitué pour elle cette agression et des séquelles qu'elle en a gardées, elle a tenu à aller au bout de son travail de rapporteure. En notre nom à tous, je l'en remercie.

**Mme Coralie Dubost, rapporteure.** Mes chers collègues, Mme la présidente, avant d'aller sur le fond du rapport, je tiens à vous remercier toutes et tous. Effectivement, il y a eu une grande solidarité de toute l'Assemblée nationale, des collègues et des services.

Concernant le sujet que nous allons vous présenter, je suis d'autant plus heureuse que ce sujet fait suite à un premier rapport qui avait eu lieu au sein de cette commission, où le co-rapporteur était Vincent Bru. Nous avons entamé des travaux plus larges sur l'état de droit en général et le bureau de cette commission qui a décidé de se centrer sur l'État de droit dans le contexte des états d'urgence sanitaire et de voir comment cela avait été adapté à nos démocraties.

Il s'agit ici de se concentrer exclusivement sur ce que la crise sanitaire a eu comme impact sur l'État de droit, ainsi que les réactions nationales et européennes qui ont été constatées pendant cette crise. Dans notre méthodologie, nous avons cherché à créer un consensus à la fois sur le constat que nous pouvons faire mais aussi sur les quelques propositions que notre rapport contient et qui visent à ce que l'Union européenne soit toujours mieux armée pour préserver les droits fondamentaux dans les périodes exceptionnelles.

La crise a en effet rendu nécessaire, pour la quasi-totalité des États membres, de mettre en place des « états d'urgence sanitaire » qui ont conduit à restreindre temporairement et parfois drastiquement certaines libertés fondamentales, notamment en matière de réunion, de déplacement voire d'association.

Le Conseil de l'Europe a tenu un décompte précis des États membres ayant eu recours à des états d'urgence. Ainsi, 9 États membres avaient déclaré l'état d'urgence au plus fort de la crise, au printemps 2020, en vertu de leurs Constitutions, 5 États membres ont déclaré cet état d'urgence sur la base de leur droit commun (dont l'Allemagne et la France) et 14 États membres ont eu recours à la législation normale pour faire face à la pandémie.

En mai 2020, 6 États membres ont notifié une dérogation à certains droits fondamentaux en vertu de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Ainsi, aucun État membre n'a été totalement épargné par la nécessité de prendre des mesures rapides et portant atteinte à certaines libertés.

Toutefois, il faut bien se rendre compte que ces états d'urgence ont eu des périmètres et des intensités qui ont fortement varié en fonction des États. Ainsi, d'après un rapport sur la démocratie internationale, 15 États membres (dont la France) avaient adopté des mesures dites « hautement restrictives », c'est-à-dire avec fermeture des frontières, couvre-feu, fermeture des services d'enseignement et limitation de la liberté de circulation.

Notre rapport avait donc pour vocation de mesurer comment et dans quelle proportion ces états d'urgence avaient affecté l'État de droit. Pour cela, il nous faut d'abord définir ce que l'on entend par « État de droit ». Nos auditions nous ont montré une nouvelle fois que ce terme ne fait pas consensus au sein de l'Union européenne. Comme vous le savez, l'article 2 du traité sur l'Union européenne parle de « valeurs » dont fait partie l'État de droit, sans le définir. Il faut donc aller chercher dans d'autres textes pour trouver des définitions plus précises, en particulier le rapport annuel de la Commission européenne sur l'État de droit, mais également la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Selon nous, cinq critères peuvent être retenus pour définir ce que l'on entend par État de droit. D'abord, la légalité, c'est-à-dire une procédure d'adoption des textes de loi qui soit transparente, responsable, démocratique et pluraliste. Ensuite, la sécurité juridique puis l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif. Aussi, une protection juridictionnelle effective, c'est-à-dire des juridictions indépendantes et impartiales, la séparation des pouvoirs et l'égalité devant la loi.

Tous ces critères nous permettent de mieux cerner ce que l'on peut entendre par État de droit. Sur cette base, nous avons donc cherché à savoir comment il était possible d'évaluer la compatibilité entre un état d'urgence et l'État de droit. Selon nous, il faut pour cela que les mesures de l'état d'urgence remplissent quatre critères.

D'abord, la légalité : il faut que l'état d'urgence entre dans un cadre légal. Ensuite, la proportionnalité : il faut que les mesures de l'état d'urgence soient proportionnées aux risques encourus. Enfin, le caractère temporaire : il faut que la durée des mesures de l'état d'urgence soit définie en amont et que leur reconduction fasse intervenir le pouvoir, le contre-pouvoir parlementaire. Enfin, bien entendu, il faut que la possibilité d'un contrôle parlementaire et judiciaire soit garantie.

Ces quatre critères nous permettent de mieux comprendre les débats qui ont eu lieu durant la crise sur la préservation de l'État de droit. En guise de constat général liminaire, nous pouvons dire, comme la Commission européenne l'a fait dans son dernier rapport annuel sur l'État de droit, que les États ont « fait preuve d'une résilience considérable » dans cette crise.

**M. Philippe Benassaya, rapporteur.** Avant de poursuivre, je tiens aussi à saluer ma collègue que je suis très heureux de retrouver. Comme cela a été indiqué, il y a effectivement des problèmes de définition. On a parlé de la difficulté des définitions sur le terme « État de droit », il y a aussi une difficulté sur la définition de « crise sanitaire ». En effet, le terme de « crise sanitaire » a pu être appréhendé très différemment selon les États membres. C'est pourquoi il nous a semblé indispensable d'être très précautionneux dans les termes, afin de vous présenter un rapport qui soit clair et objectif sur les réactions des États membres et de l'Europe dans cette crise. Cette exigence est rendue d'autant plus nécessaire par les débats en cours autour de l'articulation entre souveraineté européenne et souveraineté nationale, notamment après la décision du tribunal constitutionnel polonais.

Après ces indispensables définitions, notre rapport examine ensuite de façon précise les impacts de la crise sur un certain nombre d'enjeux et j'aimerais insister ici sur la question du contrôle parlementaire. En effet, nous avons constaté durant cette crise ce que certains analystes ont appelé un « auto-dessaïssement » parlementaire au profit des exécutifs nationaux. Au total, 22 États membres ont délégué aux pouvoirs exécutifs nationaux une partie de leurs prérogatives, notamment par la voie de lois d'habilitation.

Pour opérer cette délégation massive de pouvoirs, les États membres se sont fondés soit sur des lois d'habilitation qui existaient avant la crise (pour 13 d'entre eux, notamment en France, en Allemagne, en Espagne, au Portugal), soit sur des lois d'habilitations adaptées pour les circonstances (pour 8 d'entre eux : Danemark, Croatie, Pologne, Roumanie par exemple).

Nous savons que la France est particulièrement concernée par ce phénomène, puisqu'elle a adopté pas moins de 62 ordonnances entre le 15 mars et le 30 juin 2020. Beaucoup d'autres États ont procédé de la même manière, en particulier l'Italie et l'Espagne par l'intermédiaire de décrets-lois.

Toutefois, nous avons noté quelques exemples de préservation du pouvoir parlementaire. C'est le cas notamment en Allemagne, où l'état d'urgence n'a pas été déclenché et où le Bundestag a eu un rôle central dans la gestion de la crise. L'Irlande a également laissé à son parlement un pouvoir important dans la prolongation ou la fin des mesures d'urgence. Enfin, aux Pays-Bas, le parlement doit valider les règlements pris par les ministres dans les deux jours suivants leur adoption.

On constate donc que si les parlements se sont « auto-dessaïs » de certains de leurs pouvoirs principaux, certains États font figure de référence en matière de contrôle parlementaire. Toutefois, la crise a aussi eu un impact de plus long terme sur les parlements, en les contraignant à une nouvelle organisation.

Face à la situation sanitaire et dans le but de poursuivre en particulier leur mission de contrôle, les parlements ont été contraints de s'adapter, en basculant sur une utilisation massive de la visioconférence. En cela, la Lettonie fait figure d'exemple, puisque la Saeima (le parlement letton) a été l'un des premiers parlements nationaux du monde à s'adapter à la

Covid-19 en passant à un mode de fonctionnement en ligne, la première réunion numérique s'étant tenue dès le 24 mars 2020. Cela a permis de faire en sorte que, depuis le début de la pandémie, la Saeima a validé toutes les décisions prises par le Conseil des Ministres.

En outre, certains parlements ont mis en place, comme en France, des missions de contrôle de moyen terme sur les mesures prises dans le cadre de la crise. D'autres, comme la Belgique, ont créé des « commissions permanentes sur le Covid-19 ». À l'inverse, d'autres parlements comme en Allemagne ou en Italie ont fait le choix de ne pas mettre en place de dispositifs spécifiques de contrôle.

Pour terminer ce point avec la France, il est clair que l'état d'urgence sanitaire qui a été décidé en France pendant le premier confinement est moins favorable au rôle du parlement que ne l'aurait été le recours à la loi de 1955 sur l'état d'urgence « classique ». Cette loi prévoit en effet que le parlement doit autoriser la prolongation de l'état d'urgence au-delà de 12 jours, alors que cette durée est portée à un mois dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Notre rapport examine également l'impact de la crise sur d'autres enjeux, en particulier la limitation des libertés de circulation, de rassemblement et d'association. Par définition, ces libertés ont été particulièrement remises en cause dans le cadre de la crise. Ainsi, 9 États membres ont pris des mesures de confinement strict lors de la première vague et d'autres l'ont également fait durant la deuxième vague, notamment l'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas ou le Danemark. La nature et l'intensité de ces restrictions ont également varié et nous donnons des exemples dans le rapport. Certains États membres ont aussi limité les rassemblements sur la voie publique ou dans un cadre privé. L'Espagne a ainsi interdit les réunions privées à partir de 6 personnes.

Nous constatons ainsi que l'encadrement européen des différentes mesures nationales est resté très léger. Le seul véritable enjeu où l'Europe s'est rapidement mobilisée a concerné le respect de la vie privée, pour lequel des difficultés ont été constatées en Pologne et en Irlande notamment. La Commission européenne a proposé dès avril 2020 une boîte à outils européenne concernant l'utilisation des applications mobiles dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. De plus, en mars 2021, le Contrôleur européen de la protection des données a rendu un avis sur le projet de passeport vaccinal proposé par la Commission européenne. Il s'agit là d'une bonne méthode qui aurait pu irriguer un plus grand nombre d'enjeux soulevés par les réactions à la crise sanitaire.

**Mme Coralie Dubost, rapporteure.** Après avoir observé l'adaptation parlementaire à ces régimes d'urgence sanitaire, notre rapport analyse la manière dont la justice a pu être résiliente dans le cadre de ces crises sanitaires. Il est certain que le Covid aura accéléré à peu près partout ce grand enjeu du XXI<sup>e</sup> siècle qu'est la numérisation de la justice. Un grand nombre d'États membres, en particulier la France, la Belgique et l'Espagne, ont considérablement accéléré la dynamique.

La plupart du temps au cœur de cette crise, les États ont priorisé les fonctions les plus importantes des juridictions, ainsi que les affaires les plus urgentes et les plus critiques. Dans certains États membres, les juridictions administratives et constitutionnelles ont été particulièrement actives durant la crise, pour le meilleur et pour le pire. En Allemagne, 3 700 décisions de justice ont été prises en lien avec la pandémie et en Slovaquie, la cour constitutionnelle a jugé près de 26 % de cas supplémentaires en 2020, ce qui est absolument considérable. Par ailleurs, il était également intéressant d'observer, notamment au cours de

nos auditions, que cette proactivité de la justice à l'égard des états d'urgence ou des législations d'urgence sanitaire a pu amener à re-hiérarchiser ou à réévaluer certains de nos droits fondamentaux.

Notre rapport s'attarde ensuite sur la liberté de la presse en temps de pandémie et montre que les mesures d'urgence ont rendu considérablement plus difficile le travail des journalistes à un moment où leur rôle était absolument primordial. La lutte contre la désinformation a en effet été d'autant plus nécessaire dans cette situation de crise. Au total, en juillet 2021, l'institut de presse international a dénombré 845 violations de la liberté de la presse liées au Covid. L'Europe se distingue par une forte propension d'attaques physiques et verbales venant de particuliers. Certains États, comme la Roumanie ou la Hongrie, ont même modifié leurs législations pendant la crise pour criminaliser la désinformation, ce qui a pu susciter des réactions importantes, voire semer des doutes considérables sur la liberté de la presse. Le secteur des médias a enfin été confronté à une importante baisse de recettes publicitaires, de façon circonstancielle. Le secteur de la publication d'informations a ainsi vu ses recettes reculer de 30 à 80 % durant le premier confinement.

Notre rapport montre en conséquence que la crise n'a finalement pas créé de situation nouvelle en Europe, mais qu'elle a plutôt constitué un véritable « *stress test* » pour évaluer la résistance des États dans l'ensemble de ces domaines.

Les situations les plus problématiques qui étaient déjà identifiées avant la crise continuent aujourd'hui, en particulier en Hongrie et en Pologne. Notre rapport développe également les situations d'autres États européens, notamment l'Espagne, les Pays-Bas, la Roumanie, Malte et d'autres. Notre rapport mentionne également des exemples de législation prise au cœur de la pandémie et pourtant sans lien avec elle. Il s'agit là véritablement d'un sujet de préoccupation majeur qui peut porter atteinte à l'État de droit.

La seconde partie du rapport s'attarde quant à elle sur les réponses européennes qui ont été apportées pour protéger l'État de droit pendant la crise. C'est sur ce volet que se concentrent nos recommandations. Notre rapport évalue d'abord le suivi fait par les institutions européennes des réponses des États membres face à la crise. Le Parlement européen, dont il faut saluer le travail, a été très actif en adoptant régulièrement des résolutions sur la compatibilité des états d'urgence avec l'État de droit. La médiatrice européenne a également ouvert une enquête sur la gestion de la crise sanitaire par les institutions de l'Union. Mais c'est surtout le Conseil de l'Europe qui a été le plus actif pour assurer la préservation des principes de l'État de droit, en publiant notamment une boîte à outils à destination de l'ensemble des gouvernements européens sur le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit pendant les crises. Le Commission de Venise du Conseil de l'Europe constitue en cela un organisme très précieux qui fournit des informations cruciales sur les situations des États membres.

Notre rapport évalue enfin le dispositif européen de préservation de l'État de droit. Le célèbre article 7 du TFUE, dont nous avons déjà débattu ici, avait été déclenché à l'encontre de la Hongrie et de la Pologne avant la crise en 2017 et en 2018. Ce mécanisme continue de susciter des critiques importantes en raison de l'implication variable des différentes présidences du conseil et de la nécessité d'obtenir un consensus. Cet article nous semble inadapté à une réaction immédiate pour mettre un terme aux atteintes à l'État de droit dans une situation donnée.

**M. Philippe Benassaya, rapporteur.** L'Union européenne a donc développé de nouveaux outils, le premier étant le rapport annuel sur l'État de droit qui a été publié l'an dernier. Ce rapport constitue un dispositif préventif de détection des défaillances de l'État de droit. Nos auditions nous ont permis de comprendre que les versions de 2020 et 2021 de ce rapport, si elles sont utiles pour faire le point pays par pays, restent parfois trop floues, descriptives avec un style très diplomatique. C'est pourquoi nous proposons, comme l'a fait la présidente de la Commission européenne dans son dernier discours sur l'état de l'Union, que ces rapports contiennent à l'avenir des recommandations plus précises, sur le modèle du semestre européen. Un suivi de ces recommandations doit aussi être assuré d'une année sur l'autre.

Outre ce rapport, la crise et le plan de relance ont été l'occasion de créer un nouvel instrument de conditionnalité des fonds à l'État de droit, dont il a été beaucoup discuté. Ce nouveau dispositif a été créé par un règlement de décembre 2020, qui a le mérite de définir plus précisément ce qui est entendu par une « violation de l'État de droit ». En mars 2021, la Hongrie et la Pologne ont déposé un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre ce mécanisme, ce qui retarde son entrée en vigueur.

Toutefois, nous considérons dans le rapport que, si tous ces outils sont utiles, il manque notamment une coordination et une mise en cohérence des uns avec les autres afin de créer un véritable « semestre de l'État de droit ». Le rapport annuel pourrait contenir une section spécifique sur la crise du Covid, mais aussi en ce qui concerne toute menace de violation des principes de l'État de droit qui pourrait être sanctionnée par le règlement sur la conditionnalité. Cela aiderait les États membres à anticiper et permettrait une plus grande lisibilité.

Enfin, dans la dernière partie du rapport, nous soulignons les grands enjeux qui restent fondamentaux pour préserver l'État de droit en situation de crise. Nous considérons en particulier que le rôle des parlements nationaux doit être préservé et qu'une coopération interparlementaire sur l'État de droit en situation de crise doit être renforcée. Au-delà du renforcement des parlements nationaux, la séparation des pouvoirs doit être strictement garantie tout au long de la crise, en respectant le rôle des pouvoirs législatif et judiciaire. Dernièrement, la liberté de la presse doit être préservée et nous avons vu, au cours des auditions, combien cet enjeu est central. Pour cela, nous considérons qu'un allègement rapide en matière d'aides d'État devrait être prévu en situation de crise, dans le but de soutenir le secteur de la presse qui est un pilier de l'État de droit.

En conclusion, la crise sanitaire a eu l'effet d'un véritable test de résistance pour la situation de l'État de droit en Europe et a permis d'éprouver sa solidité. Cette situation de crise ne sera pas la dernière et l'Union européenne doit être prête à de nouveau y faire face, peut-être mieux, y compris du point de vue de la préservation de l'État de droit.

**Mme la Présidente Sabine Thillaye.** Comme vous l'avez souligné, il s'agit d'un « *stress test* » : c'est en période de crise que l'on voit si nos institutions tiennent bon, si le cadre légal est respecté. Nous sommes effectivement toujours sur une crête entre le fait de donner de la flexibilité à l'exécutif afin de réagir et la nécessité de préserver le contrôle, notamment des parlements nationaux. En se penchant sur les statistiques des États que vous avez examinés, on voit bien où se trouve une démocratie parlementaire avec un débat parlementaire fort et où l'exécutif est plus fort.

Il est également intéressant de voir, suivant la situation, si l'une ou l'autre manière de gérer un État peut être plus efficace. Est-ce que les États membres où l'exécutif est plus fort sont plus efficaces dans la gestion de la crise ?

Je souligne également autre élément, que vous soulignez dans votre rapport, qui est celui des différentes interprétations de ce que l'on entend par l'État de droit. Nous avons la définition juridique, mais la définition que l'on pourrait dire « sociale », qui suscite l'adhésion du plus grand nombre est plus complexe, de même que la définition d'une « crise sanitaire ». Certains termes sont plus ou moins utilisés dans les États membres. Pour prendre un exemple franco-allemand, en Allemagne, le mot « catastrophe » est peu utilisé tandis qu'en France nous avons une tendance à l'utiliser assez souvent pour qualifier une situation, ce qui illustre les différences d'interprétation.

Concernant la boîte à outils de la Commission, ses recommandations et son rapport annuel sur l'État de droit sont indispensables, même s'ils se basent sur des informations fournies directement par les États membres. Il y a des améliorations à apporter. Ne devrions-nous pas davantage tenir compte des conclusions d'organismes indépendants en particulier les organisations non gouvernementales ?

**Mme Nicole Le Peih.** Vos travaux offrent une lecture pertinente sur les difficultés institutionnelles engendrées par la crise. Face à une situation extraordinaire, il a fallu prévoir une réponse exceptionnelle. À plusieurs reprises, et encore très récemment, il nous a fallu prendre position. Or, il me semble utile de rappeler qu'il y a eu une réponse d'urgence, une crise dans la crise et que nous discutons aujourd'hui du bilan des réponses à apporter. En cette période de crise, le processus de prise de décision a été fragilisé, de nombreuses incertitudes entourent le diagnostic. Il serait trop facile de juger *a posteriori* de la juste mesure d'une décision.

Sur l'État de droit, la crise sanitaire a montré la complexité de mettre en place un dispositif légal agile, nécessaire pour réagir dans la crise et à la fois protecteur des institutions. Je salue en ce sens l'apport des comités scientifiques. Ces groupes d'experts ont permis de donner de la hauteur à la décision. Ils ont offert une distance et une neutralité politique indispensables : ils ont accompagné la décision politique sans jamais s'y substituer et ont participé à la recherche du juste équilibre.

Il est particulièrement intéressant de lire dans votre rapport que la crise a renforcé les faiblesses préexistantes, là où l'État de droit était déjà fragilisé. D'où la force de votre propos quand vous rappelez l'importance pour les institutions européennes de traiter au plus vite ces problèmes. Il ne faut jamais les accepter et les laisser s'installer. Vous proposez un cadre juridique commun pour la définition de l'État de droit, utile en temps de crise. Pouvez-vous le préciser ? Je vous poserais la même question en ce qui concerne le concept de « semestre de l'État de droit ».

**Mme Constance Le Grip.** J'ai particulièrement apprécié la notion d'auto-dessalement de certains parlements nationaux. Les problématiques liées à l'État de droit en Europe sont préoccupantes. En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle où les défis qui pèsent sur la démocratie représentative, les atteintes à l'État de droit et à l'exercice de nos libertés publiques sont nombreuses. Il nous revient d'être extrêmement attentifs à ces tendances.

J'ai bien compris qu'il existait de nombreuses différences sémantiques, linguistiques, culturelles et historiques de la notion d'État de droit, bien qu'il y ait des points

de convergence. Mais c'est l'histoire du projet européen que d'être régulièrement en butte à ces différences de nature culturelles, politiques et historiques.

Nous pourrions également effectuer une étude comparative sur les différents types de régimes. Par exemple, dans l'Union, certains États ont un pouvoir très centralisé que l'on qualifie volontiers en France d'État jacobin. Il y a aussi d'autres démocraties qui sont tout à fait fédérales et plus ou moins déconcentrées. Cela pourrait apporter de l'efficacité dans l'action publique, y compris en période d'urgence sanitaire. Je vous remercie.

**Mme Marietta Karamanli.** La propagation rapide du Covid en 2020, à l'origine de la suspension ou du report de plusieurs élections et référendums et de l'adoption de mesures exorbitantes de droit commun, a eu un impact non négligeable sur les libertés fondamentales. Les libertés de mouvement, de réunion et autres sont indispensables à tout processus électoral. Il est nécessaire que les citoyens puissent s'informer sur les différentes options politiques. Que peut-on en tirer en termes de recommandations ? J'aimerais aussi poser, de façon complémentaire, la question de l'expertise publique à l'origine des décisions politiques. Avez-vous connaissance de mesures prises à ce sujet durant cette première étape ?

Enfin, parmi les thèmes qui pourraient faire l'objet de réflexion pourraient figurer le libre exercice des médias, la démocratie locale, les atteintes aux droits de minorités, la discrimination liée au genre et la question de l'éthique publique, du respect des oppositions et de la presse. Tous ces sujets ont fait l'objet de constats au sein du conseil de l'Europe. Je souhaite que ce travail puisse nourrir d'autres positionnements. J'essaierai de porter auprès de la commission de Venise un certain nombre d'interrogations et de mesures à mettre en place à l'avenir face à une prochaine crise. Les derniers mois nous ont montré que la prochaine crise nous amènera inévitablement en tant que démocratie à nous positionner et à nous adapter, tout en respectant les principes démocratiques et nos valeurs républicaines.

**Mme Coralie Dubost, rapporteure.** Pour répondre globalement, il me semble que nous pouvons tirer deux types de conclusions. Concernant le système d'État de droit dans le cadre d'un état d'urgence sanitaire. La question qui se pose est la suivante : quel mode d'action en cas d'état d'urgence ? Il peut y avoir des discussions sur les modalités d'organisation des élections, tout en évaluant à quel point la liberté de réunion pourrait par exemple être affectée. Toutefois, il ne faut pas oublier que ces mesures sont justifiées par la nécessité sanitaire.

Ensuite, il y a la problématique de l'instrumentalisation de l'état d'urgence à des fins politiques discutables. L'état d'urgence aura délibérément servi à porter atteinte à certains droits fondamentaux. En Hongrie, des lois ont été adoptées sous prétexte de pouvoirs exceptionnels dans le cadre d'état d'urgence sanitaire. En réalité, ces lois ont contribué à restreindre certaines libertés, comme l'adoption pour les couples homosexuels, le changement de genre à l'état civil, l'imposition de nouveaux cours sur l'éducation sexuelle selon des dogmes chrétiens à l'école. Ces mesures ne sont pas liées à une quelconque gestion de la crise sanitaire. En Pologne, certains journalistes se sont vus refuser la possibilité d'exercer librement leur activité. En Roumanie et en Hongrie, certaines remontées d'informations qui n'étaient pas en cohérence avec les discours publics ont été criminalisées.

Sur ces sujets, il semble pertinent d'adopter tous les outils à notre portée. Sur l'évaluation de la situation de l'État de droit, nous nous devons de solliciter la société civile. Cette idée avait été proposée dans le premier rapport sur l'État de droit de 2018. Le rapport

proposait la mise en place d'un comité des parties prenantes. Un tel instrument pourrait servir d'alerte lorsqu'un État commence à être dysfonctionnel en matière d'État de droit.

Sur la question des différents régimes et des cultures, il est possible que nous nous heurtions à des différences au niveau de la mobilisation des parlements selon les États. Les constructions historiques et culturelles dépassent ce concept très complexe d'État de droit. Je pense qu'il y aura des enseignements de long terme à tirer en matière d'action publique et d'expertise publique pour chacun des États membres. Il en va de même en ce qui concerne le fait de solliciter des experts scientifiques sur des questions d'ordre opérationnel auxquelles eux seuls savent répondre. En revanche, comment ne pas basculer dans une sorte de « biopouvoir » selon les termes de Michel Foucault ? Je pense que cette question doit être posée, notamment dans certains États. Il serait positif, selon moi, que l'Europe en tire des enseignements. Ces outils devront respecter les sensibilités culturelles et historiques de chaque État membre et nous permettre de sortir du champ purement sanitaire.

**M. Philippe Benassaya, rapporteur.** La première difficulté est un problème de définition. C'est souvent difficile d'avoir la même définition en Europe de l'État de droit. L'article 2 est faible et chacun peut l'interpréter en fonction de sa propre histoire. Les pays qui ont posé des problèmes dans le respect de l'État de droit sont des pays qui sont très marqués par l'histoire, en particulier celle du communisme soviétique. Ces pays n'avaient pas de liberté et rencontrent d'autres problèmes aujourd'hui, en lien avec des interprétations qui peuvent heurter et choquer notre définition même de l'État de droit.

La crise sanitaire a aussi été un prétexte pour revoir et réinterpréter l'État de droit dans certains pays. Nous l'avons constaté en ce qui concerne les pays de l'Est. Cette crise sanitaire a été un test de solidité de l'État de droit pour les pays qui sont plutôt familiers avec celui-ci mais aussi un prétexte pour remettre en cause certaines choses dans les autres. C'est le cas de la criminalisation de l'information ou des difficultés posées aux journalistes pour exercer leur profession. Cette crise sanitaire a également été le prétexte pour certains pays de réinterpréter à leur façon l'État de droit.

La Commission européenne donne la parole aux ONG dans le rapport annuel sur l'État de droit. Elle les auditionne afin d'avoir une interprétation moins nationale, moins politique et peut-être plus neutre. Il faut également souligner l'importance du Conseil de l'Europe dans la crise sanitaire. En conclusion, certaines études que nous citons dans le rapport montrent que les États qui ont le mieux géré l'urgence sanitaire en Europe sont ceux qui ont le plus respecté l'État de droit.

**Mme Constance Le Grip.** Je pense que de manière générale, il faut faire attention à ne pas confondre l'État de droit, le « *rule of law* », et l'état des droits. Il y a des raisons nationales, historiques, culturelles et organisationnelles qui peuvent amener telle ou telle nation à choisir de mettre en œuvre telle ou telle action publique en fonction de ce qu'elle pense être les droits à accorder ou ne pas accorder. À l'inverse, l'État de droit au sens de « *rule of law* », est un concept qui consacre la primauté du droit sur le pouvoir politique.

**Mme la Présidente Sabine Thillaye.** Il faut faire très attention à maintenir un cadre normatif. Il faut rester en dialogue et respecter l'histoire et la culture de chacun qui reste une justification. Il reste néanmoins vrai que tous ces États membres ont librement consenti à ce corpus juridique. Il ne faut pas non plus confondre démocratie et État de droit, ce que font très facilement les autorités hongroises.

**Mme Coralie Dubost, rapporteure.** C'est l'un des points d'achoppement avec les États qui portent atteinte à l'État de droit selon la Commission européenne. Dans le cadre de l'urgence sanitaire, nous n'avons pas eu une approche par les droits humains mais on a été contraint d'observer que sous prétexte d'une procédure légale qu'est l'état d'urgence sanitaire dans certains États ont été prises des mesures qui venaient toucher à des droits qui étaient hors du champ de nécessité sanitaire. Chaque État a le droit de faire ses choix politiques et de les discuter avec l'Union européenne mais ça n'a pas été le cas : il y a eu un détournement de procédure pour revenir sur certains droits substantiels.

**M. Philippe Benassaya, rapporteur.** Le sujet est justement de faire la part des choses entre, d'une part, la politique intérieure, le poids de l'Histoire dans ces pays et, d'autre part, leur solidarité avec l'Union et l'État de droit. Or, cet équilibre est difficile à maintenir, avec en permanence la tentation de basculer d'un côté ou de l'autre et de juger un pays, alors même que l'objectif n'est pas de stigmatiser certains États.

Ce rapport d'information se concentre sur la façon dont les États membres de l'Union ont réagi et sur la manière dont l'État de droit a été appliqué dans les pays européens pendant la crise sanitaire. Force est de constater que la pandémie de Covid-19 a pu être utilisée comme un prétexte dans certains États. Pour autant, chacun a ses particularités et ses définitions, par exemple en matière de libertés de la presse et d'expression ou des contre-pouvoirs. Cette diversité fait ainsi partie de la vie européenne.

L'écueil de ne pas juger certains pays a été évité, peut-être de manière imparfaite, avec la volonté de rester sur la manière dont l'état de droit a ou non résisté à la crise sanitaire.

**Mme Coralie Dubost, rapporteure.** Sur le sujet de résilience des institutions nationales et des systèmes politiques pendant la crise sanitaire, les leçons peuvent servir à tous les États. En effet, ce sont dans les périodes de crise qu'un régime politique est en risque, l'Histoire l'ayant démontré à plusieurs reprises. Ainsi, appeler à la vigilance à partir de certains exemples est un message à destination de tous les États membres. Il en va de la responsabilité de tous.

**Mme la Présidente Sabine Thillaye.** Devant la qualité de ce rapport d'information, je pense qu'il n'y aura aucune objection à le publier. J'aimerais que ce travail sur l'État de droit se poursuive car ce sujet peut être considéré comme une « bombe à fragmentation » pour l'Union.

C'est un sujet que j'aimerais également mettre à l'ordre du jour des réunions interparlementaires. En effet, les parlementaires nationaux ont un rôle à jouer. Les pays européens qui ne souhaitent pas forcément respecter certains éléments de l'État de droit accusent régulièrement « Bruxelles ». Il s'agit ainsi de se réunir afin de discuter de ce que peuvent apporter au débat les parlements nationaux. Ce rapport est un bon élément pour entamer ce travail.

La commission a ensuite *autorisé* le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

## II. Nomination d'un rapporteur

La Commission *a nommé* sur proposition de la Présidente Sabine Thillaye :

– Mme Liliana Tanguy sur la proposition de résolution européenne de M. Raphaël Schellenberger et plusieurs de ses collègues relative au contrôle parlementaire de l'enfouissement définitif des déchets situés dans le site de stockage Stocamine (n°4433).

## III. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-6 de la Constitution

Sur le rapport de **Mme la Présidente Sabine Thillaye**, la commission a examiné les textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88.4 de la Constitution.

- **Textes actés**

Aucune observation n'ayant été formulée, la Commission a pris acte des textes suivants :

- *Budget de l'union européenne*

- Projet de budget rectificatif N° 6 AU BUDGET GÉNÉRAL 2021 Doses supplémentaires de vaccin en faveur des pays à revenu faible et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, renforcement du MPCU et autres ajustements des dépenses et des recettes (**COM(2021) 955 final - E 16129**).

- Proposition de virement de crédits n° DEC 19/2021 à l'intérieur de la section III - Commission - du budget général pour l'exercice 2021 (**DEC 19/2021- E 16130**).

- *Fiscalité*

- DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL modifiant la décision d'exécution (UE) 2015/2429 autorisant la Lettonie à introduire une mesure particulière dérogatoire à l'article 26, paragraphe 1, point a), et aux articles 168 et 168 bis de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (**COM(2021) 606 final - E 16126**).

- **Textes actés de manière tacite**

La Commission *a également pris acte* de la levée tacite de la réserve parlementaire, du fait du calendrier des travaux du Conseil, pour les textes suivants :

➤ *Espace de liberté de sécurité et de justice*

- Décision du conseil modifiant la décision (PESC) 2015/1763 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Burundi (**12329/21 LIMITE- E 16133**).

➤ *Défense européenne-PSDC*

- Décision du conseil modifiant la décision (PESC) 2020/1515 instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD) (**11329/21 LIMITE- E 16131**).

- Décision du conseil modifiant la décision (PESC) 2017/824 concernant le règlement du personnel du Centre satellitaire de l'Union européenne (**12215/21 LIMITE- E 16132**).

➤ *Pêche*

- DÉCISION DU CONSEIL relative à la position à prendre, au nom de l'Union, lors des consultations annuelles avec le Royaume-Uni en vue d'un accord sur les totaux admissibles des captures (**COM(2021) 595 final - E 16125**).

➤ *Politique étrangère et de sécurité commune(PESC)*

- Décision du conseil modifiant la décision 2010/788/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo (**12580/21 LIMITE- E 16134**).

- Règlement du conseil modifiant le règlement (CE) n° 1183/2005 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre des personnes agissant en violation de l'embargo sur les armes imposé à la République démocratique du Congo (**12582 21 LIMITE- E 16135**).

- Décision du conseil modifiant la décision 2010/638/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République de Guinée (**12649/21 LIMITE- E 16136**).

- Décision du conseil modifiant la décision 2010/573/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre des dirigeants de la région de Transnistrie (République de Moldavie) (**12712/21 LIMITE- E 16141**).

#### **IV. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-6 de la Constitution**

Sur le rapport de la **Présidente Sabine Thillaye**, la Commission a déclaré conforme au principe de subsidiarité le texte suivant transmis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-6 de la Constitution :

➤ *Santé*

- Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2017/746 en ce qui concerne les dispositions transitoires relatives à certains dispositifs médicaux de diagnostic in vitro et l'application différée des exigences en matière de dispositifs internes (**COM(2021) 627 final - E 16147**).

*La séance est levée à 16 heures 25.*

## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Philippe Benassaya, Mme Aude Bono-Vandorme, Mme Coralie Dubost, Mme Marietta Karamanli, Mme Constance Le Grip, Mme Nicole Le Peih, Mme Sabine Thillaye

*Excusés.* - Mme Christine Hennion, M. Thierry Michels, Mme Liliana Tanguy