



ASSISES DE LA JUSTICE

DOCUMENT DE RÉFLEXION 4: ÉTAT DE DROIT

Le présent document de réflexion a été produit pour alimenter les discussions avant et pendant la conférence des Assises de la justice (Bruxelles, 21 et 22 novembre 2013). Il contribuera également à la préparation de la communication de la Commission sur de futures initiatives dans le domaine de la justice. Le contenu du présent document ne reflète pas l'opinion officielle de la Commission européenne ou d'autres institutions de l'Union européenne.

I. Introduction:

Ainsi que l'a rappelé le président José Manuel Barroso dans son discours sur l'état de l'Union au mois de septembre dernier, la sauvegarde de valeurs, telles que l'état de droit, est ce pourquoi l'Union européenne a été conçue, depuis ses débuts jusqu'aux derniers chapitres de son élargissement.

Il convient de renforcer les fondements sur lesquels repose l'Union européenne: le respect de nos valeurs fondamentales, de l'état de droit et de la démocratie. Récemment, il y a eu des menaces à l'égard de la structure juridique et démocratique de certains des États membres de l'Union européenne. Cela confirme la nécessité, dans nos dispositifs institutionnels de l'UE, d'un ensemble d'instruments mieux élaborés, allant au-delà de l'alternative du «soft power» de la persuasion politique et de l'«option nucléaire» de l'article 7 TUE¹.

La résolution adoptée par le Parlement européen le 3 juillet 2013 et les conclusions du Conseil JAI du 6 juin 2013 partagent ce diagnostic. Elles considèrent qu'à ce stade de l'intégration européenne, il convient de renforcer la capacité de répondre aux menaces pesant sur l'état de droit dans l'Union.

II. Quelles sont les réalisations?

L'Union européenne a été créée en tant que «communauté de droit», basée sur le respect des droits fondamentaux et défendue par la Cour de justice de l'Union européenne (la «Cour de justice») et par les tribunaux nationaux statuant en tant que juridictions de l'Union. L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne stipule que toute personne dont les droits garantis par la législation de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal indépendant. Les tribunaux nationaux, statuant en tant que juridictions de l'Union, coopèrent étroitement avec la Cour de justice au moyen d'un système de renvois préjudiciels. La Commission joue un rôle spécifique: en tant que gardienne

¹ Voir également le discours de la vice-présidente Viviane Reding, commissaire de l'UE à la justice, en date du 4 septembre 2013, qui approfondit ces idées: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-830_fr.htm

des traités, elle est habilitée à lancer des procédures d'infraction contre les États membres en cas de violation du droit de l'Union.

Dans une telle communauté de droit, le respect de l'état de droit est fondamental. Cela est illustré par l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) qui fait référence à l'état de droit comme à l'une des valeurs sur lesquelles l'UE est fondée, et par l'article 7 TUE qui prévoit un mécanisme spécial en cas d'atteinte à ces valeurs fondamentales.

Outre les recours prévus par les juridictions nationales en coopération avec la Cour de justice, les procédures d'infraction se sont avérées être un instrument important pour assurer le respect de l'état de droit dans les États membres. En dehors de ces instruments généraux, l'Union a élaboré un certain nombre d'outils et instruments supplémentaires visant à identifier et répondre à ces préoccupations concernant l'état de droit dans les États membres.

1) Semestre européen et tableau de bord de la justice dans l'UE

Il est clair qu'un système de justice efficace et indépendant qui garantit des décisions judiciaires prévisibles, rendues à temps et exécutoires peut contribuer à la confiance et à la stabilité – deux éléments importants pour un environnement propice aux affaires et aux investissements. Des systèmes de justice fonctionnant correctement au niveau national jouent un rôle clé en créant la confiance et en soutenant la croissance. Pour ce motif, les réformes judiciaires nationales font partie intégrante des réformes structurelles dans les États membres faisant l'objet de programmes d'ajustement économique. Pour ce même motif, l'efficacité des systèmes de justice nationaux a également été un élément clé dans le cadre du semestre européen, le cycle annuel de coordination des politiques économiques de l'UE. Ce cycle annuel, depuis 2012, inclut des recommandations pour que certains États membres prennent des mesures afin d'améliorer et renforcer leur système de justice. En 2013, dix États membres ont reçu ces «recommandations par pays» afin d'améliorer ou renforcer leur système judiciaire.

Dans le cadre du semestre européen, le tableau de bord de la justice dans l'UE est un outil d'information qui vise à aider l'UE et ses États membres à accroître l'effectivité de la justice, en leur fournissant des données objectives, fiables et comparables sur le fonctionnement des systèmes de justice dans tous les États membres de l'UE. Les données couvrent l'indépendance, la qualité et l'efficacité des systèmes judiciaires dans tous les États membres de l'UE. Le tableau de bord de la justice dans l'UE est un mécanisme de coopération opérant notamment en tant qu'élément d'un dialogue ouvert avec les États membres. Mais même si le tableau de bord contient des comparaisons fondées sur certains indicateurs spécifiques, son objectif n'est pas de présenter un classement global unique, ni de promouvoir un type de système judiciaire en particulier. C'est un instrument évolutif, qui pourrait devenir un outil plus complet à l'avenir.

2) Mécanisme de coopération et de vérification

Lors de leur adhésion à l'Union européenne le 1er janvier 2007, la Roumanie et la Bulgarie avaient encore des progrès à faire dans les domaines de la réforme du système judiciaire et de la lutte contre la criminalité organisée et la corruption. Afin de faciliter l'entrée de ces deux nouveaux États membres et de garantir le bon fonctionnement de ses politiques et de ses institutions, l'Union européenne a mis en place un «mécanisme de coopération et de vérification» pour les aider à remédier à ces lacunes. La décision établissant le mécanisme de coopération et de vérification souligne l'importance du respect pour l'état de droit et rappelle que les traités de l'Union sont basés sur la confiance mutuelle quant au fait que les décisions et pratiques administratives et judiciaires dans tous les États membres respectent pleinement l'état de droit.

En utilisant ces instruments, la Commission coopère très étroitement, et de façon complémentaire, avec le Conseil de l'Europe qui a développé une expertise sur les questions d'état de droit et les constitutions nationales par l'entremise de sa Commission de Venise.

III. Les défis à venir pour sauvegarder l'état de droit dans l'Union

1) Les situations à gérer

Il est nécessaire de réfléchir à la façon de renforcer notre capacité à agir au niveau de l'UE dans des situations de crise qui ne peuvent être traitées efficacement par des procédures d'infraction. L'expérience récente indique que les situations présentant les caractéristiques communes suivantes sont celles qui doivent être traitées avec la plus grande urgence:

- **situations qui suscitent de graves préoccupations concernant le respect de l'état de droit.** Il est important de se concentrer sur l'état de droit car le respect pour l'état de droit est, à bien des égards, une condition préalable de la protection de toutes les autres valeurs fondamentales énumérées à l'article 2 TUE et du respect de tous les droits et obligations découlant des traités;
- **les situations en cause sont de nature systématique et structurelle.** Un mécanisme d'état de droit ne doit pas être conçu pour traiter les cas des violations individuelles du principe de l'état de droit mais doit se concentrer sur des situations où la nature systématique et structurelle de la violation est manifeste;
- **il n'y a plus de garanties disponibles au niveau national pour remédier à la situation.** Tel est par exemple le cas si la possibilité d'un recours juridique effectif n'existe plus en raison d'une limitation des pouvoirs ou de l'indépendance des juridictions nationales.

Face à de telles situations, il est nécessaire de réfléchir à la meilleure façon de:

- **trouver un processus efficace pour élaborer des solutions** dans le cadre d'un dialogue ouvert avec l'État membre concerné;
- **anticiper et prévenir** des situations problématiques; il est préférable d'être informé à un stade précoce d'une réforme structurelle risquant de susciter des préoccupations concernant l'état de droit;
- **établir les faits;**
- **évaluer** les situations d'une manière qui garantisse l'objectivité, la rigueur et la légitimité de l'analyse, permettant une évaluation comparative précise à la lumière de la situation dans l'UE et respectant le principe de l'égalité de traitement de tous les États membres;
- prendre des **mesures correctives rapides, concrètes et efficaces** en cas de besoin.

Toute action au niveau de l'UE nécessitera une adhésion politique appropriée afin de garantir la légitimité ainsi que des mécanismes pour intégrer l'expertise nécessaire, tout en assurant l'égalité de traitement entre tous les États membres. La coopération avec le Conseil de l'Europe doit également se poursuivre.

2) Orientations éventuelles pour des solutions dans le cadre des traités existants

Une première étape consisterait à exploiter le potentiel déjà offert par les traités, afin d'élaborer une meilleure façon de gérer une future crise de l'état de droit et consolider les enseignements tirés. Dans cette première étape, un processus pourrait être élaboré afin de traiter efficacement des crises de l'état de droit à un stade précoce, en amont du lancement de toutes procédures formelles en vertu de l'article 7 TUE.

Une option pourrait être l'établissement par la Commission d'une pratique consistant en une «*mise en demeure*» d'un État membre, une sorte d'avertissement formalisé par lequel la Commission expose ses préoccupations, lorsqu'elle a des raisons de croire qu'une crise systémique de l'état de droit est en cours de développement dans cet État membre. L'État membre aurait ensuite une opportunité de présenter ses observations. Une telle mise en demeure pourrait être un moyen efficace de trouver des solutions aux crises émergentes de l'état de droit.

Afin de garantir la disponibilité de l'expertise nécessaire, il conviendrait d'examiner des moyens de développer davantage la coopération avec la commission de Venise, l'organisme expert du Conseil de l'Europe, ainsi que de mettre à profit l'expertise des réseaux judiciaires dans l'UE (tels que les réseaux existants des présidents des cours suprêmes de l'UE, l'association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'UE ou des conseils judiciaires) avec lesquels la Commission collabore également de façon étroite.

3) Orientations éventuelles pour des solutions requérant une modification du traité

Une seconde étape pourrait consister à amender le traité pour donner un ancrage solide à un mécanisme sur l'état de droit plus ambitieux. Une telle étape importante pourrait être incluse dans des réflexions plus larges sur l'évolution future de l'UE.

Une option consisterait à élargir le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne dans tout futur mécanisme sur l'état de droit. Actuellement, la Cour de justice de l'Union européenne peut seulement vérifier si les règles procédurales de l'article 7 TUE ont été respectées. On pourrait aller plus loin, en créant une nouvelle procédure spécifique pour faire appliquer le principe de l'état de droit visé à l'article 2 TUE dans un État membre, au moyen d'une procédure d'infraction engagée par la Commission ou un autre État membre devant la Cour de justice de l'Union européenne.

Il serait également possible d'envisager un amendement du traité en faveur d'un abaissement des seuils pour enclencher au moins le premier stade de la procédure visée à l'article 7 TUE. Cela pourrait inclure l'octroi à la Commission de pouvoirs spécifiques de collecte d'informations ou des pouvoirs spécifiques pour prendre des sanctions en relation avec des violations de l'état de droit, avant des décisions politiques en vertu de l'article 7.

Les États membres pourraient également être invités à accorder au législateur de l'UE de plus grands pouvoirs en ce qui concerne le mandat de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) au moyen d'un amendement du traité. Actuellement, la FRA ne peut qu'analyser les questions de droits fondamentaux au niveau de l'UE et est empêchée, par son mandat adopté à l'unanimité par le Conseil de l'UE, d'analyser les situations nationales.

IV. Questions

1. *En termes de respect de l'état de droit dans un État membre, quelles circonstances pourraient déclencher la nécessité de prendre des mesures au niveau de l'UE?*
2. *Quel type d'action au niveau de l'UE jugeriez-vous nécessaire pour traiter efficacement les préoccupations relatives à l'état de droit dans un État membre?*

Toutes les informations pour soumettre des contributions:

http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/discussion_papers_en.htm