



Etat de droit au sein de l'Union

Invitation à contribuer à la consultation du 3 avril 2019

European Political
Strategy Centre

Le 3 avril dernier, la Commission européenne a publié une Communication¹ faisant le point sur les instruments disponibles pour surveiller, évaluer et protéger l'état de droit dans l'Union. Elle se penche également sur l'expérience acquise ces dernières années.

La Commission définit **trois piliers** qui pourraient contribuer à une application plus effective de l'état de droit dans l'Union: une meilleure **promotion**, la **prévention** à un stade précoce et une **réponse** adaptée à chaque cas. La Commission invite à présent le Parlement européen, le Conseil européen et le Conseil, ainsi que les États membres et les parties prenantes concernées, y compris les réseaux judiciaires et la société civile, à transmettre leurs réflexions aux questions présentées dans la communication.

L'EPSC, le Think-tank interne de la Commission européenne placé sous l'autorité directe du Président, a été mandaté pour recevoir les réflexions des experts, du milieu universitaire, et des centres de recherche, pour nourrir cette discussion qui sera essentielle pour le prochain cycle politique. Dans ce contexte, nous sommes convaincus que vous, et votre institution, pourriez apporter une réelle valeur ajoutée aux réflexions existantes. Nous vous invitons ainsi à **contribuer au débat en répondant à un questionnaire** spécifique dans la langue de votre choix et à le renvoyer **au plus tard le mardi 4 juin 2019** aux adresses suivantes :

EU-RULE-OF-LAW-DEBATE@ec.europa.eu
benjamin.hartmann@ec.europa.eu

Ceci permettra de nourrir la réflexion et d'intégrer les éléments reçus dans une **seconde Communication** annoncée pour juin 2019. Elle devrait contenir des conclusions et des propositions concrètes pour renforcer l'état de droit au sein de l'Union européenne dans le cadre des traités actuels.

Nous vous sommes reconnaissants de transmettre vos commentaires et vos réponses dans la limite de 4000 caractères dans les parties ci-dessous prévues à cette fin.

Si vous avez **des questions ou des remarques**, vous pouvez contacter Benjamin Hartmann - tel. +32 229 86 984, Port. +32 460 79 81 55, benjamin.hartmann@ec.europa.eu, responsable de l'équipe institutionnelle de l'EPSC.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163&from=EN>.

1. Promotion: renforcer les connaissances et promouvoir une culture commune de l'état de droit

Pistes de réflexion possibles

- Comment l'UE peut-elle mieux promouvoir ses exigences juridiques et ses normes actuelles dans le domaine de l'état de droit, en particulier au niveau national?
- Comment l'UE peut-elle encourager au mieux les principaux réseaux et la société civile, ainsi que le secteur privé, à susciter des discussions sur le terrain au sujet de l'état de droit, en ce compris sa dimension économique, et à promouvoir les normes sur lesquelles se fonde l'état de droit?
- Les États membres peuvent-ils en faire davantage pour encourager les discussions sur l'état de droit au niveau national, notamment, par exemple, au moyen de débats dans les parlements nationaux, de discussions au sein d'espaces professionnels et d'activités de sensibilisation destinées à l'opinion publique?
- Comment l'UE et ses États membres devraient-ils intensifier la coopération avec le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales qui défendent l'état de droit, notamment en appuyant les travaux du Conseil de l'Europe, ainsi qu'en ce qui concerne les évaluations et les recommandations de celui-ci?
- Comment l'Union peut-elle s'appuyer sur les travaux du Conseil de l'Europe et promouvoir des approches communes à l'échelle de l'UE? L'examen par les pairs, entre les États membres, peut-il être utile à cet égard?
- Comment les mesures déjà prises par le Parlement européen et par le Conseil peuvent-elles être améliorées et perfectionnées? Les groupes politiques et les parlements nationaux peuvent-ils jouer un rôle plus actif?

Promotion: renforcer les connaissances et promouvoir une culture commune de l'état de droit
(4000 caractères max.)

Promotion: Building knowledge and a common Rule of Law culture (4000 characters)

S'agissant de la promotion de l'état de droit, et par ce qu'il appartient à la Cour de Cassation –comme haute juridiction qui ne peut pas se prononcer sur questions de politique législative o judiciaire- les exemples sont divers. Il convient souligner que la connaissance des procédures et des jugements des Courts devient un facteur essentiel pour éviter la désaffection de la citoyenneté vers la justice et pour promouvoir une culture commune de l'état de droit, dont un de leurs piliers est l'accès effective à la justice. Les exemples qui suivent montrent différentes voies de donner visibilité à la justice, en augmentant la transparence dans l'accès à la justice et la connaissance des piliers de l'état de droit.

- a. **Communication au public:** Une communication adéquate de l'activité des différentes juridictions, notamment la Cour Suprême, pèse sur la considération et la perception de la justice par les citoyens. La création d'un département de presse spécialisé et l'utilisation des nouvelles technologies (sites web) permettent ce rapprochement au public et, conséquemment, la possibilité d'une participation accrue de la société civile.

Le rôle du département de presse de la Cour de Cassation est très important pour faire de la diffusion des activités, séminaires et jugements de la Cour de Cassation. En Espagne, le web du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire, dans laquelle s'inscrit le site web de la Cour Suprême, inclut des *nouvelles juridiques* qui font référence au jugements récents avec liens au communiqué de presse sur leur contenu et, parfois, dans le cas les plus importants, au texte du jugement.

D'un autre côté, le site web de la Cour Suprême dispose d'une base de données de jurisprudence avec outils de recherche, d'accès public et gratuit, et avec des indicateurs de l'importance des jugements (ceux qui innovent, ceux qui consolident la jurisprudence, ceux qui contiennent notions générales). Par ce qui concerne à la cassation contentieux-administrative, ils sont publiés les critères de recevabilité du pourvoi en cassation et les circonstances d'intérêt en cassation objectif (compendium), ce qui permet à tous les praticiens du droit (avocats, juges, autres juridictions) connaître à l'avance la doctrine jurisprudentielle de la Cour sur l'appréciation dudit intérêt objectif.

Le site web de la Cour Suprême inclut un portail web de la *transparence* où tout personne peut consulter la structure et l'organisation de la Cour de Cassation, les différents profils professionnels des Juges et des membres du Cabinet Technique juridique d'assistance, ainsi que des données économiques (rémunération) pertinents.

- b. **Recherche et documentation (en matière de droit de l'Union et droit comparé) :** La proposition de création d'un département spécifique de la recherche et la documentation qui découle de quelques communications de la Commission, est remplie, en ce qui concerne la Cour de Cassation, par le service de bibliothèque qui possède une équipe de documentalistes au service des Juges et membres du Cabinet d'assistance juridique. L'incorporation des expériences de droit comparé et des arrêts du TJUE sert à la meilleure qualité des jugements, conjointement avec une rédaction compréhensible (la Cour de Cassation ayant élaboré un manuel/guide d'style en partenariat avec la *Real Academia de la Lengua Española*).

c. Autres voies :

Au-delà de ces services, on peut apprécier certaines voies informelles de rapprochement au public comme l'organisation de visites guidées au siège de la Cour, organisation des séminaires et conférences, organisation de journées portes-ouvertes, publication des renseignements généraux sur le fonctionnement et la finalité de la Cour, des documents sur l'éducation en la justice adressés aux enfants, etc.

Il faut aussi remarquer le dialogue établi entre la Cour Constitutionnelle et la Cour Suprême mise en place à travers de Séminaires organisés conjointement par les deux juridictions, et avec la participation d'autres organismes judiciaires internationales (CEDH et CJUE).

connaissances comparative et plus approfondie au sujet de la situation

2. Prévention: coopération et soutien pour renforcer l'état de droit au niveau national.

- Comment l'UE peut-elle renforcer sa capacité à mettre en place un base de connaissances comparative et plus approfondie au sujet de la situation de l'état de droit dans les États membres, pour rendre le dialogue plus productif et pour permettre le recensement de problèmes potentiels à un stade précoce?
- Comment les outils existants peuvent-ils être davantage développés pour permettre une évaluation de la situation de l'état de droit?
- Comment les échanges entre la Commission et les États membres au sujet des questions relatives à l'état de droit pourraient-ils être organisés de la manière la plus productive possible?
- Comment l'expertise et le soutien de l'UE peuvent-ils être fournis le plus efficacement possible aux États membres?
- Une approche davantage interinstitutionnelle peut-elle permettre de donner du poids aux mesures préventives?

Prévention: Coopération et soutien pour renforcer l'état de droit au niveau national
(4000 caractères max.)

La prévention de l'état de droit requiert non seulement de la connaissance (et intégration dans l'ordre juridique interne) du droit de l'Union européenne mais aussi de la connaissance mutuelle des systèmes juridiques de chacun des États membres; ce qui permet intensifier la confiance et prévenir des conflits, en soutenant le dialogue. Ainsi, il s'agit de renforcer les relations avec des juridictions des autres États, de connaître leur jurisprudence et d'identifier des sujets à intérêt commun en permettant, dans le cadre de la diversité des ordres juridiques des États membres, créer un front commun sur des questions qui préoccupent à l'Union européenne.

La Cour Suprême Espagnole fait partie intégrante de nombreux réseaux d'échange et coopération qui permettent, d'une part, acquérir une information détaillée et directe des nécessités et instruments de coopération dans le domaine affecté, et d'autre part, instaurer et développer de contacts directs et personnels avec les parties concernées; de cette façon, on dispose de voies directes de communication pour l'obtention d'information et de résolution de questions problématiques.

La Cour de Cassation Espagnole, par exemple, est membre de L'ACA-Europe, association européenne qui regroupe la Cour de justice de l'Union européenne et les Conseils d'État ou juridictions administratives suprêmes de chacun des États membres de l'Union européenne. Cette association a le but d'obtenir une meilleure compréhension du droit européen par les juges des Cours administratives suprêmes à travers l'Europe et une meilleure connaissance du fonctionnement des autres Cours administratives suprêmes dans la mise en œuvre de la législation de l'UE. L'on peut améliorer, ainsi, la confiance mutuelle entre les juges des Cours administratives suprêmes et favoriser un fonctionnement efficace et efficient de la justice administrative dans l'UE, en garantissant l'accès aux décisions des Cours administratives suprêmes mettant en œuvre le droit de l'UE.

D'un autre côté, le Conseil General du Pouvoir Judiciaire (CGPJ) dispose d'un service de relations internationales qui développe des relations de caractère institutionnel, que ce soit à vocation de permanence ou simplement conjonctuelles, avec des institutions étrangères analogues au CGPJ, comme avec d'autres Pouvoirs Judiciaires et institutions et acteurs du secteur Justice.

Au sein de ce service de relations internationales, l'on s'occupe de faciliter l'entraide judiciaire internationale (à travers de l'assistance aux organes judiciaires espagnols dans la connaissance et application de l'Union européenne) et de promouvoir la participation aux différents réseaux, comment le Réseau Judiciaire Européen Civil et Commercial, le Réseau Judiciaire Européen Pénal ou le Réseau de Spécialistes en Droit de l'Union Européenne.

Il faut, aussi, renforcer la coopération pour garantir l'exécution et l'accomplissement des jugements (de juridiction criminelle, par exemple), dont les exemples les plus importantes sont le mandat d'arrêt européen ou la décision d'enquête européenne en matière pénale -Directive 2014/41/UE, du 3 avril 2014, du Parlement Européen et du Conseil; qui a été transposé en l'Espagne moyennant la Loi 23/2014, du 20 novembre, de reconnaissance mutuelle des décisions pénales en l'Union Européenne.

3. Réponse: mise en application au niveau de l'Union en cas de défaillance des mécanismes nationaux

Pistes de réflexion possibles

- Comment la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne peut-elle être diffusée efficacement et son potentiel pleinement exploité?
- Comment la Commission, le Parlement européen et le Conseil peuvent-ils se coordonner plus efficacement et garantir une réaction adéquate et rapide en cas de crise de l'état de droit dans un État membre?
- Quels pourraient être les moyens de renforcer davantage le cadre pour l'état de droit? Faudrait-il, à cet égard, renforcer le dialogue avec d'autres institutions et partenaires internationaux (par exemple le Conseil de l'Europe/la Commission de Venise, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme)?
- Existe-t-il d'autres domaines, outre celui des intérêts financiers de l'UE, dans lesquels l'Union devrait concevoir des mécanismes spéciaux (y compris des conditions attachées à l'état de droit) pour éviter des risques spécifiques pour la mise en œuvre de la législation ou des politiques de l'UE, ou y remédier?

Réponse: mise en application au niveau de l'Union en cas de défaillance des mécanismes
(4000 caractères max.)

Dans ce qui concerne la Cour Suprême Espagnole, la meilleure manière d'assurer l'état de droit et la diffusion efficace de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne consiste en l'intégrer dans les propres jugements (a) et, aussi, en garantir sa correcte application et interprétation à travers des questions préjudicielles (b).

(a) La réforme du pouvoir de cassation contentieux-administratif et l'introduction du Droit de l'Union comme une circonstance de prévisible intérêt de cassation objectif.

Le 22 juillet 2016 la nouvelle réglementation du recours en cassation contentieux-administratif, introduite dans la Loi 29/98 portant réglementation de la juridiction du contentieux-administrative par la Loi Organique 7/2015 est entrée en vigueur (LJCA). La nouvelle réglementation suppose un changement structurel dans sa configuration car le législateur y a introduit l'intérêt de cassation objectif pour la formation de la jurisprudence en tant que critère pour statuer sur la recevabilité du recours.

La loi prévoit –article 88 LJCA- une série de circonstances qui peuvent remplir cet intérêt de cassation objectif et, aussi, une série de présomptions légales d'intérêt de cassation. Il faut souligner, ici, qu'une de ces circonstances est l'interprétation ou application du Droit de la Union Européenne en apparent contradiction avec la jurisprudence du TJUE et, aussi, tous ceux cas où l'intervention du TJUE au titre préjudiciel soit nécessaire ex art. 267 TFUE devant le TJUE (en application de la doctrine de l'acte clair (SSTJUE *CILFIT*, C-283/81, *Boxus*, C-128/09 y *Agenzia Italiana del Farmaco*, C-452/14).

Cette régulation, donc, permet à la Chambre du contentieux-administrative de la Cour Suprême le dialogue permanente avec la jurisprudence du TJUE, en exploitant efficacement son potentiel.

(b) Les questions préjudicielles :

Si l'on conçoit la question préjudicielle comme un des outils plus adéquats pour arriver à un *consensus* sur l'application et l'interprétation de droit de l'Union, l'on s'aperçoit qu'il s'agit, aussi, d'un mécanisme clé pour garantir l'état de droit dans l'Union européenne.

Quant à questions préjudicielles l'on peut constater une tendance croissante (dès 1995) à l'utilisation de l'art. 267 TFUE, ce qui permet une interprétation uniforme du droit de l'Union et la prise de conscience de ce droit comme droit interne et des juges espagnols comme juges de l'Union. Par exemple, la Troisième Chambre de la Cour de Cassation espagnole souvent demande l'intervention préjudicielle du TJUE, bien que dans une moindre mesure que autres États comme la France ou l'Allemagne.

Dans l'exemple donné, les questions formulées par la III Chambre ne concernent pas exclusivement au domaines techniques (comme les télécommunications, les secteurs régulés ou la défense de la compétence), mais aussi au questions générales liées à la nature et aux missions de l'Union Européenne. Ainsi, la Cour Suprême Espagnole a posé questions préjudicielles en matière de droits humains –décision de la Section 6^a, III Chambre, du 15 juillet de 2010 et résolue par arrêt de la CJUE du 24 novembre 2011 (C-468 y 469/2010) ou décision de la Section 6^a, III Chambre, du 18 mars de 2008, concernant les principes, objectifs et missions des Traités, et résolue par arrêt de la CJUE du 26 janvier 2010 (C-118/2008)- ; en matière de protection de l'environnement (principe du *pollueur-payeur*) et de protection des principes et droits de la Carte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne –décisions du 7 février et du 13 février 2018- ou sur le principe d'égalité de traitement et non-discrimination –en matière de travailleurs o fonctionnaires publics, questions qui ont donné lieu à l'arrêt du 21 novembre de 2018 (C-619/17, *Diego Porras*).

Pendant l'année 2019 la Cour Suprême a posé plusieurs questions préjudicielles : Décision du 20 février 2019, affaire C-147/19, *Atresmedia Corporación de Medios de Comunicación*; Affaire C-44/19 *Repsol* (fiscalité et hydrocarbures); Affaire C-764/18 *Orange España* (Fiscalité et prestation de services de communication électroniques); Affaire C-186/2018, José Cánovas Pardo; Affaire C-185/18 *Oro Efectivo*; Affaire C-186/18 *Club de Variedades Vegetales Protegidas*; Affaire C-105/18, *Unesa*; Affaire C-100/18 *Línea Directa Aseguradora*; Affaires 80, 81, 82 y 83/18 *Iberdrola Generación Nuclear, Endesa Generación* et *Unesa* (marché commun de l'électricité).