

PREMIER MINISTRE

Objet : communication de la Commission du 3 avril 2019 sur l'État de droit. Non-papier de la France.

En réponse à la présentation de sa communication adoptée le 3 avril qui vise à renforcer l'État de droit au sein de l'Union européenne, la France a l'honneur de porter à la connaissance de la Commission européenne les éléments de réflexion ci-après, organisés autour de trois dimensions : promotion, prévention et réponse.

Résumé

I – Volet promotion :

Renforcer la coopération avec le Conseil de l'Europe et notamment avec la Commission de Venise, en l'associant aux réflexions sur l'État de droit et en exploitant ses documents.

II – Volet prévention :

- 1) Soutenir la proposition belge d'une revue par les pairs, qui permettrait d'organiser un examen périodique de la situation de l'État de droit dans les États membres en marge du Conseil Affaires générales ;
- 2) Améliorer le dialogue annuel sur l'État de droit au Conseil et le faire évoluer vers une discussion sur la situation effective de l'État de droit dans les États membres ;
- 3) Renforcer le tableau de bord sur la Justice en précisant et complétant les indicateurs pertinents pour mesurer le respect de l'État de droit dans les États membres, en association avec le Conseil de l'Europe.

III – Volet réponse :

- 1) Adopter le mécanisme proposé par la Commission de conditionnalité financière liée à l'État de droit, pour qu'il soit robuste et efficace afin de réagir en cas d'atteinte à l'État de droit et protéger les intérêts financiers de l'UE.
- 2) Renforcer les mécanismes de sauvegarde en matière judiciaire en précisant au niveau européen les conditions dans lesquelles les autorités judiciaires des États membres pourraient suspendre l'exécution de décisions en cas de violation caractérisée des principes de l'État de droit ;
- 3) Réfléchir à toute proposition visant à réviser le règlement de procédure de la CJUE, afin d'accorder une priorité au jugement des affaires relatives à l'État de droit ;
- 4) Réfléchir, à la lumière de l'expérience acquise au titre de la procédure prévue à l'article 7 du TUE, aux possibilités de codifier les étapes de cette procédure pour mieux la structurer et en garantir l'efficacité, dans le respect des prérogatives de chaque institution.

I- Volet promotion : renforcement des connaissances et promotion d'une culture commune de l'État de droit

Dans sa communication du 3 avril « *Poursuivre le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union* » (COM(2019) 163 final), la Commission souligne la nécessité de bâtir une culture politique et juridique solide dans les États membres, en se servant de l'Union comme d'une plateforme unique pour sensibiliser aux problèmes liés à l'État de droit qui pourrait aller au-delà des institutions de l'Union et associer les parlements nationaux et d'autres participants clés au niveau national (société civile).

Il est nécessaire d'aller vers une compréhension commune de l'État de droit qui s'appuie sur l'expertise de l'ensemble des parties prenantes.

Renforcement des relations entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, en particulier la Commission de Venise

Une nouvelle impulsion pourrait être donnée au renforcement de la coopération entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Pour mémoire, la problématique de l'État de droit constitue l'une des trois priorités identifiées par l'Union européenne pour la coopération avec le Conseil de l'Europe en 2018 et 2019.

À l'occasion de sa présidence du Conseil de l'Europe (17 mai-27 novembre 2019), la France propose de réfléchir aux moyens de renforcer les relations entre l'Union européenne et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), en particulier à la manière dont ses rapports, avis et recommandations pourraient être davantage utilisés par les institutions de l'Union et à la possibilité pour ces dernières de la saisir directement.

D'autres organes du Conseil de l'Europe jouent également un rôle de premier plan en matière d'État de droit tels la Commissaire aux droits de l'Homme, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), le groupe d'États contre la corruption (GRECO), le Conseil consultatif des juges européens (CCJE) et le Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE). Il convient également de réfléchir aux moyens de rapprocher l'UE de ces organes afin de nourrir les travaux de l'UE dans le domaine de l'État de droit.

II- Volet prévention : coopération et soutien pour renforcer l'État de droit au niveau national

La communication de la Commission souligne la nécessité de savoir reconnaître à un stade précoce les signaux d'alerte en cas d'atteintes à l'État de droit dans un État membre. Elle invite à réfléchir sur la manière dont l'Union peut renforcer sa capacité à mettre en place une 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 permettre le recensement de problèmes potentiels à un stade précoce.

Parmi les mécanismes de prévention existants figure le Mécanisme de Coordination et Vérification (MCV) dont font l'objet la Roumanie et la Bulgarie depuis leur adhésion à l'Union européenne en 2007. Le MCV a permis le maintien d'une pression politique utile sur la question de l'État de droit, de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée et d'accompagner les États concernés dans la mise en place de réformes sur la base de critères partagés. Le maintien de ce mécanisme est un levier politique pour encourager les réformes en matière d'État de droit dans ces deux pays alors qu'il n'en existe pas d'autre à l'heure actuelle et que l'Union cherche précisément à se doter d'instruments robustes en la matière.

La prévention des atteintes à l'État de droit constitue un axe nécessaire du renforcement de la boîte à outils de l'État de droit dans l'Union. Dans cette perspective, la France soutient les initiatives suivantes qui répondent à cet objectif :

1- Proposition d'une revue par les pairs de l'État de droit

Depuis 2016, la Belgique appelle à la création d'un mécanisme de « revue par les pairs », qui permettrait d'organiser un examen périodique de la situation de l'État de droit en marge du Conseil (Affaires générales), sur le modèle, *mutatis mutandis*, de l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU. Essentiellement politique, ce mécanisme serait mis en œuvre par les États membres. Il aurait vocation à inclure tous les États membres de l'Union sur une base volontaire.

De nature préventive, en amont de la procédure prévue à l'article 7 du TUE, il permettrait un échange de vues au niveau technique et ministériel sur la manière dont l'État de droit est mis en œuvre, contrôlé, garanti et renforcé dans les États membres. Les discussions seraient synthétisées dans un rapport qui pourrait éventuellement contenir des recommandations, celles-ci étant non contraignantes. L'expertise des institutions européennes et d'organisations internationales pourrait servir de base aux discussions.

La France rappelle sa disponibilité pour travailler sur les modalités pratiques d'un tel mécanisme en vue de sa mise en place d'ici à la fin de l'année 2019. Au cours des discussions relatives à la mise en place du mécanisme, nous veillerons à ce qu'un rôle adéquat puisse être trouvé pour les institutions européennes et que soit explorée la possibilité qui leur est ouverte par la jurisprudence de la Cour de participer à un mécanisme intergouvernemental (CJUE, affaire C-370/12, *Pringle*, point 158), si tel devait être le cas. À cet égard, nous saluons la participation de la Commission européenne et du Secrétariat général du Conseil aux réunions du groupe informel d'experts et souhaitons que les institutions européennes soient étroitement associées aux réflexions sur les modalités de mise en œuvre de ce mécanisme.

2- Évolution du dialogue annuel sur l'État de droit au Conseil

Le Conseil (Affaires générales) organise sur une base annuelle un débat sur l'État de droit depuis décembre 2014 (*cf. doc. 17014/14*). L'objectif poursuivi par ce débat était d'engager un dialogue préventif entre les États membres pour éviter d'avoir à recourir à la procédure prévue à l'article 7 du TUE.

Les quatre débats annuels organisés jusqu'à présent ont porté sur des thèmes généraux : l'État de droit à l'ère du numérique (17-18 novembre 2015), liens entre les valeurs de l'Union et l'intégration des migrants (24 mai 2016), pluralisme des médias et État de droit à l'ère du numérique (17 octobre 2017), confiance dans les institutions publiques et État de droit (12 novembre 2018). Cet outil a été évalué une première fois sous présidence slovaque au second semestre 2016 (*cf. doc. 14565/16*) et devrait faire l'objet d'une nouvelle évaluation sous présidence finlandaise au second semestre 2019.

Or le choix de thèmes généraux pour ce débat annuel ne rend pas cet outil suffisamment en prise avec les menaces spécifiques qui pèsent sur l'État de droit et ne permet pas, contrairement aux objectifs qui lui étaient initialement assignés, de détecter de manière préventive les atteintes à l'État de droit dans l'Union.

Dans ce contexte, les autorités françaises proposeront des améliorations du fonctionnement de ce débat annuel à l'occasion de son évaluation afin de le faire évoluer d'une discussion thématique vers une discussion sur la situation effective de l'État de droit dans les États membres, en se fondant sur une synthèse de la situation de l'État de droit dans l'Union, sur la base d'outils existants (notamment le tableau de bord de la justice dans l'Union et le Semestre européen) et l'expertise d'organisations extérieures (telles que la Commission de Venise), mettant en lumière les cas les plus problématiques et qui pourrait donner lieu – en préparation ou en aval du Conseil – à des échanges plus fréquents de bonnes pratiques.

Le dialogue pourrait aboutir à des conclusions du Conseil qui contiendraient éventuellement des recommandations, comme dans le cas du mécanisme de coopération et de vérification (MCV).

3- Renforcement du tableau de bord de la justice dans l'Union européenne en matière d'État de droit

Afin de garantir le respect de l'État de droit dans l'UE, il importe de disposer de données fiables en la matière et de se doter d'outils efficaces pour mesurer et analyser la situation dans les États membres.

Chaque année, le tableau de bord de la justice vise à évaluer, au moyen d'indicateurs, l'efficacité, la qualité et l'indépendance des systèmes judiciaires des États membres et fournit ainsi des données objectives et comparables sur la justice des États membres.

Afin de renforcer la pertinence et l'efficacité du tableau de bord de justice, il importe de développer ses indicateurs en lien avec l'État de droit, encore peu nombreux, et qui ont tendance à changer d'une année sur l'autre en particulier s'agissant de ceux relatifs à l'indépendance de la justice.

Aussi, pour disposer de données plus complètes sur la justice des États membres, il est proposé de :

- **préciser et/ou introduire de nouveaux indicateurs, en plus de ceux déjà existants, en lien avec l'indépendance de la justice et l'État de droit.** Ainsi, il pourrait notamment être proposé des indicateurs sur les inspections de la justice ; sur les autorités en charge de la proposition, de la nomination, de la révocation et de la mutation des juges avec un focus sur les présidents de cours (au niveau des différents degrés de juridiction) ; sur la composition des conseils supérieurs de la magistrature dont les dernières données datent du tableau de bord de la justice de 2016 (le tableau de bord de 2019 se limite à examiner le mode désignation des juges au sein des conseils supérieurs de la magistrature) ; sur l'existence de voies de recours contre les décisions des autorités décidant des sanctions disciplinaires à l'égard des juges, etc.
- **maintenir d'une année à l'autre les indicateurs déjà existants relatifs à l'indépendance** et ne pas les changer chaque année afin d'avoir une meilleure visibilité dans le temps.

Il s'agirait donc de maintenir les indicateurs figurant actuellement dans le tableau de bord (ceux de cette année mais également ceux des années précédentes qui ne sont pas forcément les mêmes) tout en créant de nouveaux indicateurs.

Il importe de conduire ces travaux **en lien avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe**, qui a adopté une « liste des critères de l'État de droit » en 2016, **et la CEPEJ**.

Une attention particulière devra être portée à la **pertinence** et à la **rigueur scientifique** des indicateurs, ainsi qu'à leur **retranscription intelligible et pédagogique** dans le tableau de bord.

III- Volet réponse : mise en application au niveau de l'Union en cas de défaillance des mécanismes nationaux

La communication de la Commission souligne la nécessité pour l'Union de savoir répondre efficacement en cas de défaillance de l'État de droit dans les États membres. Elle invite notamment à réfléchir sur la manière dont les institutions peuvent se coordonner plus efficacement et garantir une réaction adéquate et rapide en cas d'atteinte à l'État de droit.

Il est essentiel que l'Union se dote de moyens efficaces et robustes de réagir en cas de défaillance à l'État de droit dans un État membre.

1- Mécanisme de conditionnalité financière liée à l'État de droit

La Commission européenne a présenté, le 2 mai 2018, une proposition de règlement établissant un mécanisme de conditionnalités financières liées au respect par les États membres de l'État de droit. Sur le plan juridique, ce lien se concrétise par le fait que les intérêts financiers de l'Union sont menacés en cas de défaillance généralisée de l'État de droit dans un État membre.

La France soutient ce mécanisme, estimant que le bénéfice des financements de l'Union, qui sont une expression de la solidarité européenne, doit aller de pair avec le respect de nos valeurs communes. Elle continuera donc à s'impliquer activement afin de mettre en place un mécanisme à la fois robuste et efficace pour réagir en cas d'atteinte à l'État de droit et protéger les intérêts financiers de l'Union.

Par ailleurs, **les autorités françaises souhaitent que les recommandations-pays adoptées par le Conseil dans le cadre du Semestre européen** puissent tenir compte, lorsque c'est approprié, du lien entre État de droit, amélioration de l'efficacité des systèmes judiciaires dans les États membres, renforcement des cadres de lutte contre la corruption d'une part, et attractivité et croissance économique d'autre part. Les propositions de recommandations-pays faites par la Commission devraient ainsi tenir davantage compte du lien entre État de droit et croissance économique, sur la base, par exemple, des conclusions du Tableau annuel de la justice dans l'Union européenne, à plus forte raison s'il est envisagé de le réorienter sur la problématique de l'État de droit.

2-Mécanisme de sauvegarde en matière judiciaire pour renforcer l'État de droit au sein de l'Union

Au sein de l'espace judiciaire européen commun, des défaillances graves dans le fonctionnement du système judiciaire d'un État membre sont susceptibles de nuire à la confiance mutuelle entre États membres dont le principe constitue le fondement des instruments de reconnaissance mutuelle des décisions de justice. Certains développements récents illustrent ces conséquences, comme la question préjudicielle posée par la Haute Cour irlandaise sur l'exécution d'un mandat d'arrêt européen en raison du risque de violation du droit fondamental à un procès équitable devant un tribunal indépendant.

La précision au niveau européen des conditions dans lesquelles l'exécution des instruments de reconnaissance mutuelle pourrait être suspendue permettrait de (i) garantir la sauvegarde de l'État de droit dans l'Union en prévenant **les atteintes au droit à un procès équitable et le risque d'impunité** lié à l'application de décisions dont l'impartialité ne serait pas garantie tout en (ii) **consolidant l'acquis européen** fondé sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice en évitant que soit laissée à chaque juridiction l'appréciation des risques de violation de l'État de droit dans un État membre.

a) Objet du mécanisme

Il s'agirait de préciser au niveau européen les conditions dans lesquelles les autorités judiciaires des États membres seraient autorisées à suspendre l'exécution des décisions émises par les autorités judiciaires d'un autre État membre en cas de violation des principes de l'État de droit. Le champ d'application de ce mécanisme correspondrait à celui de la totalité de l'acquis fondé sur la reconnaissance mutuelle des décisions de justice, aussi bien en matière civile que pénale.

b) Critères de suspension

Saisie à plusieurs reprises de difficultés dans la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen au titre des droits fondamentaux, **la Cour de justice a élaboré un certain nombre de critères d'appréciation qui permettraient d'encadrer précisément le recours** à cette clause de sauvegarde, par l'identification de défaillances systémiques ou généralisées susceptibles d'affecter le bon fonctionnement de la Justice au regard des principes de l'État de droit, en particulier le droit à un tribunal indépendant et impartial. L'évaluation de la satisfaction de ces critères serait conduite dans le cadre institutionnel de l'Union et non plus seulement confiée, au cas par cas, aux autorités judiciaires des États membres tenues d'exécuter les décisions émises par un autre État membre, sans préjudice de la possibilité pour ces autorités judiciaires de saisir la CJUE de renvois préjudiciels. Elle devrait se fonder sur une évaluation régulière de la situation de l'État de droit dans l'ensemble des États membres, éventuellement menée en lien avec l'évaluation prévue dans les autres instruments en cours d'élaboration pour renforcer l'État de droit dans l'Union.

c) Incidence en matière de coopération judiciaire pénale

Une telle initiative pourrait permettre de faciliter la négociation des futurs instruments d'entraide judiciaire pénale, dans la mesure où ce mécanisme apporterait de manière horizontale la garantie que tout risque grave de défaillance de la part d'un État membre pourrait conduire au déclenchement d'un dispositif de sauvegarde au profit de tous les autres.

3- Accélération du traitement par la Cour de justice de l'Union européenne des affaires liées à l'État de droit

La Cour de justice de l'Union européenne est de plus en plus souvent amenée à examiner des questions relatives à l'État de droit ayant des conséquences sur l'application du droit de l'Union. Elle tend à accorder à ces affaires un caractère prioritaire, indépendamment de l'octroi ou non de la procédure accélérée, voire de la procédure préjudicielle d'urgence (PPU). À titre d'exemple, un arrêt de Grande Chambre est attendu le 24 juin dans l'affaire C-619/18 (recours en manquement introduit par la Commission au sujet de la Cour suprême), environ neuf mois après sa publication au JOUE le 2 octobre 2018.

Les autorités françaises accueilleront avec intérêt toute proposition en ce sens afin d'accélérer le traitement des affaires relatives à l'État de droit.

4- Codification des étapes de la procédure prévue à l'article 7 du TUE

L'expérience acquise jusqu'à présent dans le cas des procédures engagées sur le fondement de l'article 7 du TUE a montré que les aspects procéduraux occupaient une place importante dans les discussions du Conseil, au détriment de discussions substantielles sur la situation de l'État de droit et des valeurs de l'Union dans les pays concernés. Toutefois, il est nécessaire que les modalités de la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 7 du TUE soient clairement définies afin de garantir le caractère objectif et impartial des discussions.

Dans ce contexte, les autorités françaises estiment que les modalités d'organisation de la procédure pourraient être formalisées, et le rôle de chaque Institution précisé dans le respect des prérogatives qui lui sont confiées par le Traité, s'agissant en particulier du rôle de la Commission dans la collecte d'informations pour nourrir les points de situation au Conseil, des modalités d'information du Parlement européen lorsqu'il est à l'origine du déclenchement de la procédure, de l'opportunité d'inviter des experts extérieurs aux sessions du Conseil, des modalités d'organisation des auditions de l'État membre concerné, etc.

Les autorités françaises souhaitent qu'une réflexion puisse être menée à ce sujet avec l'ensemble des parties prenantes, qui pourrait conduire à l'élaboration d'un document codifiant les étapes de mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 7 du TUE.