



Strasbourg, le 11.3.2014
COM(2014) 158 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit

TABLE DES MATIÈRES

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit

1.	Introduction	2
2.	Pourquoi l'État de droit revêt-il une importance fondamentale pour l'UE?	4
3.	Pourquoi faut-il un nouveau cadre à l'UE pour renforcer l'état de droit?	5
4.	Fonctionnement du nouveau cadre de l'UE pour l'état de droit	7
4.1.	Déclenchement des mécanismes prévus par le nouveau cadre	7
4.2.	Un cadre conçu comme un processus en trois étapes	8
5.	Conclusion.....	10

1. INTRODUCTION

L'état de droit est la clé de voûte de toute démocratie constitutionnelle moderne. Il s'agit de l'un des principes fondateurs découlant des traditions constitutionnelles communes à tous les États membres de l'UE et, en tant que tel, de l'une des valeurs premières sur lesquelles repose l'Union. Ce fait est rappelé à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE), ainsi que dans les préambules du traité et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. C'est également la raison pour laquelle, en vertu de l'article 49 du TUE, le respect de l'état de droit est une condition préalable à l'adhésion à l'UE. Avec la démocratie et les droits de l'homme, l'état de droit forme l'un des trois piliers du Conseil de l'Europe et il est consacré, sous la formulation alternative de «prééminence du droit», dans le préambule de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)¹.

L'Union est fondée sur une confiance mutuelle entre les États membres et entre leurs systèmes juridiques respectifs. Le mode de mise en œuvre de l'état de droit au niveau national joue un rôle déterminant à cet égard. La confiance de tous les citoyens de l'Union et des autorités nationales dans le fonctionnement de l'état de droit est capitale pour la poursuite de l'évolution de l'UE vers «un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures»². Or cette confiance ne peut être gagnée et maintenue que si l'état de droit est respecté dans tous les États membres.

Les constitutions et systèmes de justice respectifs des États membres de l'UE sont, en principe, bien conçus et bien pourvus pour protéger les citoyens de toute menace contre l'état de droit. Toutefois, des événements récemment survenus dans certains États membres ont montré que le mépris de l'état de droit et, par conséquent, des valeurs fondamentales qu'il a vocation à protéger, peut devenir très préoccupant. Au cours de ces événements, les citoyens se sont clairement exprimés en faveur d'une intervention de l'UE, et notamment de la Commission. Des résultats ont été obtenus. Cependant, la Commission et l'UE se devaient de trouver des solutions ad hoc, puisque les mécanismes et procédures actuellement prévus par le droit de l'UE n'ont pas toujours été adaptés pour réagir efficacement et au bon moment aux atteintes portées à l'état de droit.

La Commission étant gardienne des traités, il lui incombe de faire respecter les valeurs sur lesquelles l'UE est fondée et de protéger l'intérêt général de l'Union. Elle doit, dès lors, jouer un rôle actif à cet égard³. En septembre 2012, dans son discours annuel sur l'état de l'Union devant le Parlement européen, le président Barroso avait déclaré: «Il importe que nous nous dotions d'un arsenal mieux conçu qui ne se borne pas à l'alternative entre le pouvoir d'influence de la persuasion politique et l'«option nucléaire» de l'article 7 du TUE». Dans son discours de l'année suivante, il mentionnait que «l'expérience a confirmé toute l'utilité de la Commission dans son rôle d'arbitre indépendant et impartial. Nous devons consolider cette expérience en adoptant un cadre plus général [...]. La Commission va présenter une

¹ Voir le préambule de la CEDH et l'article 3 du statut du Conseil de l'Europe (<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/001.htm>).

² Voir l'article 3, paragraphe 2, du TUE et l'article 67 du TFUE.

³ Voir le discours de M^{me} Reding, vice-présidente et commissaire à la justice, «The EU and the Rule of Law – What next?» (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm).

communication à ce sujet. Je pense qu'il s'agit d'un débat essentiel pour notre vision de l'Europe.»⁴

En juin 2013, le Conseil Justice et affaires intérieures soulignait que «le respect de l'état de droit est une condition préalable à la protection des droits fondamentaux» et il invitait la Commission «à faire avancer le débat, conformément aux traités, sur la nécessité éventuelle d'une méthode systématique, fondée sur la collaboration, pour traiter ces questions, et sur la forme qu'elle pourrait prendre». En avril 2013, le Conseil «Affaires générales» avait mené une discussion approfondie sur le sujet⁵.

En juillet 2013, le Parlement européen demandait que «les États membres soient régulièrement évalués quant à la manière dont ils assurent le respect permanent des valeurs fondamentales de l'Union et des critères de la démocratie et de l'état de droit [...]»⁶.

La présente communication répond à ces demandes. Sur la base de l'expérience acquise par la Commission, du débat interinstitutionnel qui a eu lieu et de larges consultations menées⁷, la communication définit un nouveau cadre destiné à protéger l'état de droit, de manière efficace et cohérente, dans tous les États membres. Ce cadre doit permettre de réagir lorsqu'une menace systémique plane sur l'état de droit et de résoudre cette situation⁸.

Ce cadre vise à mettre fin aux menaces qui pèseraient à l'avenir sur l'état de droit dans les États membres, avant que les conditions d'activation des mécanismes prévus à l'article 7 du TUE ne soient réunies. Il vient donc combler une lacune. Il n'a pas vocation à remplacer, mais plutôt à précéder et à compléter lesdits mécanismes. Il ne remet pas non plus en cause le pouvoir de la Commission de traiter des situations particulières relevant du droit de l'Union par la procédure d'infraction prévue à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

⁴ Voir http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_fr.htm et http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_fr.htm

⁵ En mars 2013, les ministres des affaires étrangères du Danemark, de la Finlande, de l'Allemagne et des Pays-Bas avaient demandé davantage de garanties européennes pour que soit assuré le respect des valeurs fondamentales de l'Union dans les États membres. Pour la discussion au sein du Conseil «Affaires générales», voir http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf. Pour les conclusions du Conseil «Justice et affaires intérieures» voir http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/137405.pdf

⁶ Voir les résolutions du Parlement européen formulant différentes recommandations à l'intention des institutions de l'UE sur la manière de renforcer la protection de l'article 2 du TUE (rapport de Rui Tavares de 2013, rapports de Louis Michel et de Kinga Göncz de 2014 - <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/libe/reports.html>).

⁷ Aux Assises de la Justice, conférence de haut niveau sur l'avenir de la justice dans l'UE, qui s'est tenue en novembre 2013 et à laquelle ont assisté plus de 600 acteurs et parties prenantes, une séance était spécifiquement consacrée au thème «Vers un nouveau mécanisme pour l'État de droit». Un appel aux contributions a été lancé avant et après la conférence, et a suscité de nombreuses réponses écrites (voir http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions_en.htm).

⁸ Comme le président Barroso le soulignait dans son discours sur l'état de l'Union de septembre 2013, le cadre devrait être «fondé sur le principe d'égalité entre États membres, et [...] ne serait activé, en fonction de critères prédéfinis, que dans les situations où une menace grave et systémique planerait sur l'[é]tat de droit» (voir http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_fr.htm).

D'un point de vue plus large à l'échelle européenne, ce cadre doit contribuer à la réalisation des objectifs du Conseil de l'Europe, notamment grâce à l'expertise de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)⁹.

2. POURQUOI L'ÉTAT DE DROIT REVET-IL UNE IMPORTANCE FONDAMENTALE POUR L'UE?

Le principe de l'état de droit est progressivement devenu un modèle d'organisation dominant dans le droit constitutionnel moderne et dans les organisations internationales (dont les Nations unies et le Conseil de l'Europe) pour encadrer l'exercice de la puissance publique. Il garantit que toutes les autorités publiques agissent dans les limites fixées par la loi, conformément aux valeurs de la démocratie et des droits fondamentaux, et sous le contrôle de juridictions indépendantes et impartiales.

La teneur précise des principes et des normes découlant de l'état de droit peut varier d'un État membre à l'autre, en fonction de son système constitutionnel. Néanmoins, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après «la Cour de justice») et de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que des documents élaborés par le Conseil de l'Europe, qui reposent notamment sur l'expertise de la Commission de Venise, fournissent une liste non exhaustive de ces principes et définissent ainsi la substance de l'état de droit, valeur commune de l'Union européenne au sens de l'article 2 du TUE.

Parmi ces principes figurent celui de la **légalité**, qui, pour l'essentiel, suppose l'existence d'une procédure d'adoption des textes de loi transparente, responsable, démocratique et pluraliste; la **sécurité juridique**; **l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif**; **des juridictions indépendantes et impartiales**; un **contrôle juridictionnel effectif, y compris le respect des droits fondamentaux**; et **l'égalité devant la loi**¹⁰.

La Cour de justice et la Cour européenne des droits de l'homme ont toutes deux confirmé que ces principes ne constituaient pas des exigences purement formelles et procédurales. Elles sont le moyen d'assurer la mise en œuvre et le respect de la démocratie et des droits de l'homme. L'état de droit est donc un principe constitutionnel doté d'un contenu à la fois formel et matériel¹¹.

Ainsi, le respect de l'état de droit est intrinsèquement lié à celui de la démocratie et des droits fondamentaux: les seconds ne sauraient exister sans le premier, et vice-versa. Les droits

⁹ La Commission de Venise, dont l'appellation officielle est la Commission européenne pour la démocratie par le droit, est l'organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles (voir <http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01> **Presentation**).

¹⁰ Pour un aperçu de la jurisprudence pertinente sur l'état de droit et les principes qu'il recouvre, voir l'annexe I.

¹¹ La Cour de justice ne considère pas l'état de droit comme une simple exigence formelle et procédurale, elle met également en évidence sa valeur intrinsèque en précisant qu'une «Union de droit» signifie que ses institutions sont soumises au contrôle de la conformité de leurs actes avec, non seulement, le traité, mais aussi avec «les principes généraux du droit dont font partie les droits fondamentaux» (voir, entre autres, l'affaire C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, Rec. 2002, p. I-6677, points 38 et 39; les affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P, Kadi, Rec. 2008, p. I-6351, point 316). Ce point de vue a également été confirmé par la Cour européenne des droits de l'homme, laquelle confère à l'état de droit un caractère matériel en le qualifiant de notion inhérente à l'ensemble des articles de la CEDH (voir, par exemple, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 28 mai 2002, Stafford/Royaume-Uni, point 63). Il y a lieu de souligner que, dans la version française, la Cour n'utilise pas uniquement les termes «prééminence du droit», mais également «État de droit».

fondamentaux ne sont effectifs que s'ils peuvent être invoqués en justice (droits «justiciables»). La démocratie n'est protégée que si le rôle fondamental du système judiciaire, notamment des juridictions constitutionnelles, est de nature à garantir la liberté d'expression, la liberté de réunion et le respect des règles régissant le processus politique et électoral.

Au sein de l'UE, l'état de droit revêt une importance toute particulière. Son respect est une condition indispensable non seulement à la protection de toutes les valeurs fondamentales visées à l'article 2 du TUE, mais aussi au respect de l'ensemble des droits et obligations découlant des traités et du droit international. La confiance de tous les citoyens de l'Union et des autorités nationales dans les systèmes juridiques de tous les autres États membres est capitale pour que l'UE dans son ensemble fonctionne comme «un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures». Aujourd'hui, une décision de justice nationale rendue en matière civile ou commerciale doit être automatiquement reconnue et exécutée dans un autre État membre, et un mandat d'arrêt européen délivré dans un État membre contre un criminel présumé doit être exécuté tel quel dans un autre État membre¹². Ces exemples expliquent clairement la raison pour laquelle tous les États membres ont lieu de s'inquiéter si le principe de l'état de droit n'est pas pleinement respecté dans l'un d'entre eux. C'est pourquoi l'Union a tout intérêt à préserver et à renforcer l'état de droit sur l'ensemble de son territoire.

3. POURQUOI FAUT-IL UN NOUVEAU CADRE A L'UE POUR RENFORCER L'ETAT DE DROIT?

Lorsque les mécanismes mis en place à l'échelle nationale pour garantir l'état de droit cessent de fonctionner correctement, une menace systémique plane sur l'état de droit et, partant, sur le fonctionnement de l'Union européenne en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures. En pareille situation, l'UE doit agir pour protéger la valeur commune de l'Union qu'est l'état de droit.

Or l'expérience a montré que les instruments existant actuellement au niveau de l'Union ne peuvent pas, en toutes circonstances, mettre fin à une telle menace dans les États membres.

L'initiative prise par la Commission d'engager des **procédures d'infraction**, en vertu de l'**article 258 du TFUE**, a certes prouvé son utilité pour résoudre certains problèmes liés à l'état de droit¹³. Mais la Commission ne peut engager la procédure d'infraction que lorsque ces problèmes constituent, simultanément, une violation d'une disposition du droit de l'UE¹⁴.

¹² Voir l'affaire C-168/13, Jeremy F/Premier ministre, non encore publiée au Recueil, points 35 et 36.

¹³ Voir, par exemple, l'affaire C-286/12, Commission/Hongrie, non encore publiée au Recueil (égalité de traitement en ce qui concerne la mise à la retraite obligatoire des juges et des procureurs); C-518/07, Commission/Allemagne, Rec. 2010, p. I-1885, et C-614/10, Commission/Autriche, non encore publiée (indépendance des autorités de protection des données).

¹⁴ L'action menée par la Commission pour faire respecter la Charte des droits fondamentaux illustre cette limite juridique posée par le traité lui-même. Ainsi qu'elle l'expliquait dans sa communication intitulée «Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne» du 19 octobre 2010 (COM(2010) 573 final), la Commission est déterminée à utiliser tous les moyens à sa disposition pour assurer le respect intégral de la Charte par les États membres. Il s'agit, en particulier, de l'article 47 de la Charte, qui prévoit que toute personne dont les droits garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal indépendant. Toutefois, la Commission a le pouvoir d'agir de la sorte vis-à-vis des États membres «uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union», ainsi que le mentionne explicitement l'article 51 de la Charte. Voir, par exemple, l'affaire C-87/12, Kreshnik Ymeraga et autres/Ministre du travail, de l'emploi et de

Or il existe des situations préoccupantes qui ne relèvent pas du champ d'application du droit de l'UE et ne peuvent donc pas être considérées comme une violation des obligations prévues par les traités, mais qui n'en représentent pas moins une menace systémique pour l'état de droit. Les **mécanismes de prévention et de sanction prévus à l'article 7 du TUE** peuvent s'appliquer à de telles situations. La Commission compte parmi les acteurs que le traité habilite à émettre une proposition motivée pour activer ces mécanismes. L'article 7 du TUE vise à assurer que tous les États membres respectent les valeurs communes de l'UE, y compris l'état de droit. Son champ d'application ne se borne pas à celui du droit de l'Union, mais autorise cette dernière à intervenir, pour protéger l'état de droit, également dans des domaines relevant de l'action autonome des États membres. Ainsi que l'explique la communication de la Commission sur l'article 7 du TUE, cela se justifie par le fait que «des violations par un État membre des valeurs fondamentales qui atteignent la gravité requise pour l'article 7 TUE risquent de miner les fondements même de l'Union et de la confiance entre ses membres, quel que soit le domaine dans lequel ces violations surviennent»¹⁵.

Néanmoins, le mécanisme de prévention prévu à l'article 7, paragraphe 1, du TUE ne peut être activé qu'en cas de «risque clair de violation grave», et le mécanisme de sanction décrit à l'article 7, paragraphe 2, seulement si l'on constate une «violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2» du TUE. Les seuils d'activation des deux mécanismes prévus par l'article 7 sont très élevés et soulignent qu'il s'agit de mesures de dernier ressort.

Des événements survenus récemment dans certains États membres ont montré que ces mécanismes ne sont pas toujours appropriés pour réagir rapidement aux menaces qui pèsent sur l'état de droit dans un État membre.

Il y a donc des situations dans lesquelles les menaces visant l'état de droit ne peuvent être combattues efficacement par les instruments existants¹⁶. Un **nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit**, valeur commune essentielle de l'UE, est dès lors nécessaire en plus des procédures d'infraction et des mécanismes de l'article 7 du TUE. Il complètera tous les mécanismes déjà en vigueur au niveau du Conseil de l'Europe pour protéger l'état de droit¹⁷. Il témoigne de la volonté de l'UE de protéger ses valeurs fondatrices, d'une part, et d'atteindre un degré plus élevé de confiance mutuelle et d'intégration dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, d'autre part.

En instituant un nouveau cadre pour renforcer l'état de droit, la Commission cherche à rendre plus claires et plus prévisibles les mesures qu'elle pourrait être appelée à prendre à l'avenir,

l'immigration, non encore publiée au Recueil; l'affaire C-370/12, Thomas Pringle/Gouvernement of Ireland, Ireland and The Attorney General, non encore publiée au Recueil, et l'affaire C-617/10, Åklagaren/Hans Åkerberg Fransson, non encore publiée au Recueil.

¹⁵ Communication de la Commission du 15 octobre 2003 intitulée: «Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée», COM(2003) 606 final.

¹⁶ Dans certains cas, il peut être remédié à des défaillances systémiques de l'état de droit en recourant aux mécanismes de coopération et de vérification (MCV) qui précèdent des actes d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie. Toutefois, ces mécanismes, qui trouvent leur base juridique directement dans le droit primaire de l'UE, sont destinés à des situations antérieures à l'adhésion et, par conséquent, des situations de transition. Ils ne sont donc pas adaptés pour répondre à une menace pesant sur l'état de droit dans *tous* les États membres de l'UE.

¹⁷ L'article 8 du statut du Conseil de l'Europe prévoit qu'un État membre qui a «enfreint gravement» le principe de [l'état de] droit et les droits de l'homme peut être suspendu de son droit de représentation, voire être expulsé du Conseil de l'Europe. Tout comme les mécanismes prévus à l'article 7 du TUE, celui-ci n'a jamais été activé.

tout en veillant à ce que les États membres soient tous traités sur un pied d'égalité. Sur la base de la présente communication, la Commission est disposée à poursuivre les discussions avec les États membres, le Conseil et le Parlement européen sur ces questions.

4. FONCTIONNEMENT DU NOUVEAU CADRE DE L'UE POUR L'ÉTAT DE DROIT

Le cadre a pour objectif de permettre à la Commission de trouver une solution avec l'État membre concerné, afin d'y empêcher l'apparition d'une menace systémique envers l'état de droit qui pourrait se transformer en un «risque clair de violation grave» au sens de l'article 7 du TUE, nécessitant le déclenchement des mécanismes prévus audit article.

Afin de garantir l'égalité entre les États membres, le cadre s'appliquera de la même manière à tous et fonctionnera selon les mêmes critères pour déterminer ce qu'il convient de considérer comme une menace systémique envers l'état de droit.

4.1. Déclenchement des mécanismes prévus par le nouveau cadre

Le cadre sera activé lorsque les autorités d'un État membre prendront des mesures, ou toléreront des situations, qui sont susceptibles de porter atteinte de manière systématique à l'intégrité, à la stabilité ou au bon fonctionnement des institutions et aux mécanismes de protection prévus au niveau national pour garantir l'état de droit.

Le nouveau cadre de l'UE pour l'état de droit n'est pas censé être déclenché par des cas isolés de violation des droits fondamentaux ni par une erreur judiciaire. Ces cas peuvent et doivent être traités par les systèmes judiciaires nationaux, ainsi que dans le contexte des mécanismes de contrôle créés par la convention européenne des droits de l'homme, à laquelle tous les États membres de l'UE sont parties.

L'objectif principal du cadre est de faire face aux **menaces envers l'état de droit** (telles que définies au point 2) qui sont **de nature systémique**¹⁸. Il faut que l'ordre politique, institutionnel et/ou juridique d'un État membre en tant que tel, sa structure constitutionnelle, la séparation des pouvoirs, l'indépendance ou l'impartialité du pouvoir judiciaire ou le système de contrôle juridictionnel, y compris la justice constitutionnelle lorsqu'elle existe, soit menacé(e), par exemple en raison de l'adoption de nouvelles mesures ou de l'existence de pratiques répandues dans les autorités publiques, et de l'absence de voies de recours à l'échelon national. Le cadre sera activé lorsque les «mécanismes de protection de l'état de droit» nationaux ne sembleront pas en mesure de mettre fin à ces menaces.

Le cadre n'empêcherait pas la Commission de faire usage de ses pouvoirs au titre de l'article 258 du TFUE dans les situations relevant du champ d'application du droit de l'Union. Il n'interdirait pas non plus d'activer directement les mécanismes prévus à l'article 7 du TUE si

¹⁸ En ce qui concerne la notion de «défaillances systémiques» dans le respect des droits fondamentaux lorsque les États membres agissent dans le champ d'application du droit de l'Union, voir, par exemple, les affaires jointes C-411/10 et C-493/10, N.S., non encore publiées au Recueil, points 94 et 106, et l'affaire C-4/11, Allemagne/Kaveh Puid, non encore publiée au Recueil, point 36. Quant à la notion de «systémique», ou «structurel», dans le contexte de la CEDH, voir aussi le rôle joué par la Cour européenne des droits de l'homme pour identifier les problèmes structurels sous-jacents, tels que définis dans la résolution Res(2004)3 du Comité des Ministres du 12 mai 2004, sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr>).

une détérioration soudaine survenant dans un État membre nécessitait une réaction plus ferme de l'UE¹⁹.

4.2. Un cadre conçu comme un processus en trois étapes

S'il existe des indices clairs d'une menace systémique envers l'état de droit dans un État membre, la Commission engagera un échange structuré avec cet État. Ce processus repose sur les principes suivants:

- chercher avant tout à trouver une solution par un **dialogue** avec l'État membre concerné;
- réaliser une **évaluation objective et complète** de la situation en cause;
- respecter le principe de **l'égalité de traitement** entre les États membres;
- indiquer des **mesures rapides et concrètes** qui pourraient être prises pour mettre fin à la menace systémique et éviter le recours aux mécanismes de l'article 7 du TUE.

Le processus se compose, en principe, de trois étapes: une évaluation par la Commission, une recommandation de cette dernière et un suivi de la recommandation.

Évaluation par la Commission

La Commission rassemblera et examinera toutes les informations utiles et elle appréciera s'il existe des indices clairs d'une menace systémique envers l'état de droit, ainsi qu'il est décrit ci-dessus. Cette évaluation peut être fondée sur des indications provenant des sources disponibles et d'institutions reconnues, dont notamment les instances du Conseil de l'Europe et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne²⁰.

Si, à la suite de cette évaluation préliminaire, la Commission est d'avis qu'il existe en effet une situation de menace systémique envers l'état de droit, elle engage un dialogue avec l'État membre concerné en lui adressant un «avis sur l'état de droit» motivant ses préoccupations, et en lui donnant la possibilité de répondre. L'avis pourrait être le résultat d'un échange de correspondance et de réunions avec les autorités compétentes et, s'il y a lieu, être suivi d'autres échanges.

La Commission attend de l'État membre concerné qu'il coopère tout au long du processus et s'abstienne d'adopter une quelconque mesure irréversible en rapport avec les questions soulevées par la Commission, dans l'attente de leur évaluation, conformément au **principe de coopération loyale** prévu à l'article 4, paragraphe 3, du TUE. Si un État membre ne coopère pas ou fait obstruction au processus, ce fait sera pris en considération lors de l'évaluation de la gravité de la menace.

À ce premier stade, la Commission rendra public le fait qu'elle a engagé une évaluation et a envoyé un avis, mais le contenu des échanges avec l'État membre concerné sera, en principe, maintenu confidentiel, afin de faciliter une solution rapide.

Recommandation de la Commission

Dans un deuxième temps, si le problème n'a pas trouvé de solution satisfaisante entretemps, la Commission adressera à l'État membre concerné une «recommandation sur l'état de droit», si

¹⁹ Voir également la communication de la Commission du 15 octobre 2003 (voir note en bas de page n° 15).

²⁰ Voir, en particulier, l'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO L 53, p. 1).

elle constate qu'il existe des éléments objectifs indiquant l'existence d'une menace systémique et que les autorités de l'État membre ne prennent pas les mesures appropriées pour y remédier.

Dans sa recommandation, la Commission indiquera clairement les motifs de ses inquiétudes et elle recommandera à l'État membre de résoudre les problèmes recensés dans un certain délai et de l'informer des mesures prises à cet effet. Si nécessaire, la recommandation peut préconiser des moyens et des mesures pour remédier à la situation.

L'évaluation et les conclusions de la Commission s'appuieront sur les résultats du dialogue avec l'État membre concerné ainsi que sur tout élément supplémentaire, à propos duquel l'État membre devrait aussi être entendu au préalable.

La Commission rendra publics le fait d'avoir envoyé une recommandation et les principaux éléments de celle-ci.

Suivi de la recommandation de la Commission:

Dans un troisième temps, la Commission contrôlera le suivi donné à sa recommandation par l'État membre concerné. Ce suivi peut reposer sur de nouveaux échanges avec l'État membre et pourrait, par exemple, porter sur la persistance ou non de certaines pratiques préoccupantes, ou sur la manière dont l'État membre applique les engagements qu'il a pris entretemps pour remédier à la situation.

Faute de suite satisfaisante donnée à la recommandation dans le délai imparti, la Commission envisagera de recourir à l'un des mécanismes prévus à l'article 7 du TUE²¹.

Interaction entre les institutions

Le Parlement européen et le Conseil seront informés régulièrement et en détail des progrès accomplis à chacune des trois étapes.

Mise à profit de l'expérience de tiers

Afin d'acquérir des connaissances spécialisées sur des questions particulières liées à l'état de droit dans les États membres, la Commission peut, notamment durant la phase d'évaluation, demander conseil à des experts extérieurs, y compris auprès de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE²². Cette expertise externe pourrait notamment aider à établir une analyse comparative des règles et pratiques existant dans d'autres États membres, afin d'assurer l'égalité de traitement entre ces derniers, sur la base d'une conception commune de l'état de droit dans l'UE.

En fonction de la situation, la Commission peut décider de demander aide et conseil aux membres des réseaux judiciaires existant dans l'UE, tels que le Réseau des présidents des Cours suprêmes de l'UE²³, l'Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes de l'UE²⁴ ou encore les conseils de la justice²⁵. La Commission examinera avec ces

²¹ Voir également la communication de la Commission du 15 octobre 2003 (voir note en bas de page n° 15).

²² L'Agence des droits fondamentaux peut donner des conseils dans le cadre de ses missions définies par le règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil (voir note en bas de page n° 20).

²³ Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne (voir <http://www.networkpresidents.eu/>).

²⁴ Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (voir <http://www.aca-europe.eu/index.php/fr/>).

²⁵ Réseau européen des Conseils de la Justice (voir <http://www.encj.eu/>).

réseaux comment ils peuvent apporter cette aide rapidement, lorsque c'est approprié, et si des dispositions particulières sont nécessaires à cette fin.

En règle générale et lorsque cela est approprié, la Commission demandera l'avis du Conseil de l'Europe et/ou de sa Commission de Venise et elle effectuera son analyse en coordination avec ces instances dans tous les cas où la question est également en cours d'examen et d'analyse auprès d'elles.

5. CONCLUSION

La présente communication définit un nouveau cadre de l'UE pour l'état de droit, la Commission venant ainsi renforcer la capacité de l'Union d'assurer une protection effective et égale de l'état de droit dans tous les États membres. Elle répond en cela aux demandes du Parlement européen et du Conseil. Elle est basée sur les compétences de la Commission telles qu'elles sont prévues par les traités existants, sans pour autant exclure de futures évolutions des traités en la matière, qui devront être débattues dans le cadre de la réflexion plus large sur l'avenir de l'Europe. Outre l'action de la Commission, le rôle du Parlement européen et du Conseil sera essentiel pour renforcer la détermination de l'Union à défendre l'état de droit.