



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 27 mai 2014
(OR. en)**

10296/14

LIMITE

**JUR 321
JAI 368
POLGEN 75
FREMP 104**

AVIS DU SERVICE JURIDIQUE ¹

Objet: Communication de la Commission intitulée "Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit":
- compatibilité avec les traités

I. INTRODUCTION

1. La communication visée en objet a été présentée lors de la session du Conseil des affaires générales du 18 mars 2014. L'aide du Service juridique du Conseil a été sollicitée afin de clarifier les questions institutionnelles et procédurales pertinentes relatives au nouveau mécanisme proposé dans la communication avant que le Conseil ne poursuive l'examen du dossier.

¹ Le présent document contient des avis juridiques faisant l'objet d'une protection au titre de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, et non rendus accessibles au public par le Conseil de l'Union européenne. Le Conseil se réserve la faculté de faire valoir tous ses droits en cas de publication non autorisée.

II. LE NOUVEAU CADRE POUR L'ÉTAT DE DROIT

2. La communication définit un nouveau cadre de l'UE pour l'État de droit visant à renforcer la capacité de l'Union à assurer une protection effective et égale de l'État de droit dans tous les États membres.
 - a) *L'État de droit dans les traités*
3. L'État de droit est cité à l'article 2 du TUE comme étant, avec le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, ainsi que le respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités, l'une des valeurs sur lesquelles l'UE est fondée. L'État de droit est également mentionné dans le préambule du TUE et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
4. Il est fait référence, de manière indirecte, à l'État de droit à l'article 7 du TUE, qui définit une procédure visant à assurer le respect par les États membres des valeurs citées à l'article 2 du TUE.
5. L'article 7 du TUE définit une procédure qui peut conduire à la suspension de certains des droits d'un État membre découlant de l'application des traités à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil. La procédure se déroule en trois phases. Pendant la première phase, le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres au moins² et sur la base d'une proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission européenne, peut constater qu'il existe "un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2". Le Conseil peut adresser des recommandations à l'État membre en question, en statuant selon la même procédure.

² Conformément à l'article 354 du TFUE, le membre du Conseil européen ou du Conseil représentant l'État membre en cause ne prend pas part au vote et l'État membre en cause n'est pas pris en compte dans le calcul des quatre cinquièmes des États membres.

6. Lors de la deuxième phase, qui ne nécessite pas l'achèvement de la première, le Conseil européen, statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission européenne et après approbation du Parlement européen, peut constater "l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2 du TUE, après avoir invité cet État membre à présenter toute observation en la matière".
7. Après cette constatation, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits de l'État membre en question.
 - b) *Le débat ayant présidé à l'élaboration de la communication de la Commission*
8. En mars 2013, les ministres des affaires étrangères du Danemark, de la Finlande, de l'Allemagne et des Pays-Bas ont adressé une lettre au président de la Commission dans laquelle ils faisaient valoir que les valeurs fondamentales de l'UE, à savoir la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme, devaient être résolument protégés. Ils estimaient qu'il était nécessaire de mettre au point un nouveau mécanisme afin de garantir les valeurs fondamentales dans les États membres. Le Conseil a examiné ces suggestions lors de sa session du 18 mars 2014, au cours de laquelle ses membres ont soulevé plusieurs questions juridiques, auxquelles le présent avis s'attache à répondre.
9. Dans le discours sur l'état de l'Union qu'il a prononcé en 2012, le président de la Commission européenne a indiqué qu'il importait que l'Union se dote d'un arsenal mieux conçu en ce qui concerne l'État de droit, 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.
10. En mars 2013, la Commission a présenté le tableau de bord de la justice dans l'UE, qui contient des statistiques concernant les systèmes judiciaires de tous les États membres et évoque l'importance que revêt le fonctionnement de l'État de droit pour le marché intérieur.
11. En juin 2013, le Conseil "Justice et affaires intérieures" a indiqué que "le respect de l'État de droit est une condition préalable à la protection des droits fondamentaux" et il a invité 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".

c) La communication de la Commission

12. La Commission a pour objectif d'instaurer un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit. Ce nouveau mécanisme est destiné à "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". Ce nouveau mécanisme viendrait s'ajouter aux procédures existantes, telles que les procédures d'infraction et les mécanismes de l'article 7 du TUE.
13. Le nouveau cadre de l'UE instaure une procédure qui est lancée si la Commission estime qu'il existe une "situation de menace systémique envers l'État de droit". Cette appréciation de la Commission, qu'elle rendra publique, donnera lieu à un dialogue avec l'État membre concerné afin de tenter de résoudre le problème de manière satisfaisante. S'il existe des éléments objectifs indiquant l'existence d'une menace systémique et s'il n'a pas été remédié à la situation, la Commission adressera à l'État membre concerné une "recommandation sur l'État de droit" fixant un délai précis pour résoudre les problèmes recensés.
14. La Commission rendra publics l'envoi de la recommandation et les principaux éléments de celle-ci. Faute de suite satisfaisante donnée à la recommandation par l'État membre concerné dans le délai imparti, "la Commission envisagera de recourir à l'un des mécanismes prévus à l'article 7 du TUE".

III. ANALYSE JURIDIQUE

15. Aux termes de l'article 5 du TUE, "le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union". En conséquence, "toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres".

16. L'article 2 du TUE ne confère pas de compétence matérielle à l'Union mais, comme les dispositions de la Charte,³ il énumère un certain nombre de valeurs que les institutions de l'Union et ses États membres doivent respecter lorsqu'ils agissent dans les limites des attributions qui sont conférées à l'Union dans les traités, sans dépasser ces limites. En conséquence, une violation des valeurs de l'Union, y compris de l'État de droit, ne peut être invoquée à l'encontre d'un État membre que lorsque celui-ci agit dans un domaine dans lequel l'Union est compétente sur la base de dispositions spécifiques des traités fixant ses compétences en la matière.
17. Le respect de l'État de droit par les États membres ne peut pas, selon les traités, faire l'objet d'une action des institutions de l'Union, indépendamment de l'existence d'une compétence matérielle spécifique dans laquelle s'inscrirait cette action, la seule exception étant la procédure décrite à l'article 7 du TUE. Seule cette base juridique prévoit que l'Union est compétente pour contrôler l'application de l'État de droit en tant que valeur de l'Union dans un contexte qui n'est pas lié à une compétence matérielle spécifique ou qui dépasse son champ d'application.
18. L'article 7 du TUE définit à dessein un cadre de contrôle précis structuré en différentes phases, un seuil théorique élevé pour entamer les procédures, une majorité renforcée au sein du Conseil et du Conseil européen, ainsi qu'un ensemble de garanties procédurales pour l'État membre concerné, y compris la possibilité d'un accès à la Cour de justice. Toutefois, cet article n'établit pas une base permettant de développer ou de modifier cette procédure.
19. Le fait de recourir à des recommandations comme forme d'action ne permet pas de négliger les délimitations précédemment décrites. Deux précisions importantes doivent être apportées. Premièrement, le caractère non contraignant d'une recommandation n'autorise pas les institutions à agir en délivrant ce type d'actes dans des domaines ou sur des sujets qui ne relèvent pas de leurs compétences au titre des traités.⁴ Deuxièmement, même si les recommandations ne visent pas à produire des effets contraignants et ne sont pas en mesure de créer des droits que les particuliers peuvent invoquer devant un juge national, elles ne sont cependant pas dépourvues de tout effet juridique.⁵ En conséquence, la légalité et l'interprétation des recommandations peuvent faire l'objet d'une procédure devant la Cour de justice, par le biais de décisions préjudicielles ou d'actions en dommages-intérêts.

³ L'article 51 de la Charte précise que ses dispositions "*n'étend(ent) pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée(nt) aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union [...]*".

⁴ Voir l'affaire C-233/02, *France/Commission*, Recueil 2004, p. I-2781, point 40.

⁵ Voir l'affaire C-207/01, *Altair*, Recueil 2003, p. I-8894, point 41.

20. L'article 70 du TFUE pourrait être mentionné comme une référence pertinente. Cette disposition autorise le Conseil à établir des modalités en vue de procéder à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union visées au titre V de la troisième partie du TFUE. Néanmoins, ces modalités ne pourraient pas s'appliquer à l'examen des actions ou omissions des États membres concernant des questions ne relevant pas des dispositions du titre V ou des actes des institutions adoptés en vertu de ces dispositions.
21. L'article 241 du TFUE habilite le Conseil à demander à la Commission de procéder à des études et de soumettre des propositions. Il va de soi que ces études et propositions ne peuvent pas dépasser le champ de compétences de l'Union. Dès lors, toute demande du Conseil visant à ce que la Commission procède à une étude et soumette une proposition relative à l'État de droit au sens de l'article 241 du TFUE ne pourrait se fonder que sur l'article 7 du TUE, ce qui signifie qu'elle ne pourrait donner lieu qu'à une proposition motivée de la Commission, la constatation d'un risque clair de violation grave des valeurs revenant au Conseil, après approbation du Parlement européen. Il n'est pas exclu que le Conseil souhaite recourir à cette possibilité dans des circonstances particulières. Cependant, l'instauration d'un cadre permanent prévoyant un mécanisme de réalisation d'études et de soumission de propositions en matière d'État de droit géré par la Commission sur la base de l'article 7 du TUE et de l'article 241 du TFUE porterait atteinte au caractère spécifique de la procédure visée à l'article 7, paragraphe 1, et notamment en ce qui concerne la manière dont elle peut être lancée.
22. L'article 337 habilite la Commission à recueillir des informations et à procéder aux vérifications nécessaires pour l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées (dont la délivrance d'avis motivés prévue à l'article 7, paragraphe 1, du TUE fait partie), mais cela ne constitue pas une base juridique pour un nouveau cadre indépendant de l'article 7.
23. La même difficulté vaut pour l'article 352 du TFUE, qui confère des pouvoirs d'action lorsqu'il n'existe aucune autre base en vue d'atteindre les objectifs visés par les traités, mais qui ne peut être invoqué que dans le cadre des politiques définies par les traités. Il apparaît clairement que le respect des valeurs de l'Union, y compris l'État de droit, ne constitue pas, en tant que tel, une politique de l'Union prévue par les traités.

24. En conséquence, il n'existe pas dans les traités de base juridique habilitant les institutions à créer un nouveau mécanisme de contrôle du respect de l'État de droit par les États membres, en plus de ce qui est prévu à l'article 7 du TUE, qui viendrait modifier ou compléter la procédure qui y est établie. Si le Conseil agissait en ce sens, il courrait le risque d'être accusé d'avoir abusé de ses pouvoirs en statuant sans base juridique.
25. Néanmoins, le Service juridique du Conseil est d'avis qu'il existe une solution compatible avec les traités qui permettrait de renforcer le contrôle du respect de l'État de droit, en tant que tel, par les États membres.
26. Cette solution consisterait pour les États membres - et non le Conseil - à s'entendre sur un système de contrôle du fonctionnement de l'État de droit dans les États membres, auquel la Commission⁶ et d'autres institutions pourraient être autorisées à participer si nécessaire, et sur les conclusions qu'ils pourraient s'engager à tirer d'un tel contrôle. Un tel accord conclu entre les États membres ne doit pas compromettre la possibilité qu'a l'Union de recourir aux pouvoirs prévus à l'article 7 du TUE et aux articles 258, 259 et 260 du TFUE.
27. Une telle approche, fondée sur un contrôle par les pairs, à laquelle les institutions pourraient participer s'il en était décidé ainsi, pourrait trouver sa base juridique dans un accord intergouvernemental destiné à compléter le droit de l'Union et à assurer le respect effectif des valeurs sur lesquelles les États membres ont fondé l'Union, sans pour autant conférer à l'Union des compétences dont le transfert n'est pas prévu par les traités.

⁶ "(I)l ressort de la jurisprudence de la Cour que les États membres sont, dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union, en droit de confier, en dehors du cadre de l'Union, des missions aux institutions, telles que la coordination d'une action collective entreprise par les États membres (...)", affaire C-370/12, *Pringle*, Recueil 2012, non encore publié, point 158.

Il existe des précédents d'une combinaison du droit de l'UE avec des instruments de droit international en vue d'atteindre un objectif commun, jugé conforme au droit de l'Union par la Cour, pour autant que les principes, les règles et les institutions de l'Union soient respectés, y compris les compétences exclusives de l'Union.⁷ La présente espèce, qui traite de questions délicates concernant au moins autant les États membres que l'Union et dans le cadre de laquelle les institutions de l'Union n'ont qu'un pouvoir d'action limité en vertu des traités (ce qui ne peut être pas modifié par le droit dérivé), est toute désignée pour faire l'objet d'un accord conclu en dehors des traités de l'UE mais en conformité avec ceux-ci et permettant le recours, dans la mesure nécessaire, aux institutions de l'UE, y compris la Commission.

IV. CONCLUSION

28. Le Service juridique du Conseil est d'avis que le nouveau cadre de l'UE pour l'État de droit que la Commission présente dans sa communication n'est pas compatible avec le principe d'attribution qui régit les compétences des institutions de l'Union. Les États membres ont néanmoins la possibilité de s'entendre sur un système de contrôle du fonctionnement de l'État de droit dans les États membres, ainsi que sur les conclusions qui pourraient être tirées d'un tel contrôle. Un tel système de contrôle arrêté d'un commun accord par les États membres pourrait prévoir la réalisation de certaines tâches par les institutions de l'Union.

⁷ Voir, en ce qui concerne le traité instituant le MES, l'affaire *Pringle* visée à la note 6 ci-dessus.