

# **PROPOSITION D'INITIATIVE CITOYENNE VISANT A VERIFIER LE RESPECT DE L'ETAT DE DROIT AU SEIN DE L'UE**

## **1. TITRE:**

Respect de l'Etat de droit au sein de l'Union européenne

## **2. OBJET:**

Création d'un mécanisme d'évaluation objective et impartiale permettant de vérifier l'application des valeurs de l'Union européenne de la part de tous les Etats membres.

## **3. OBJECTIFS PRINCIPAUX:**

- a) Doter l'Union européenne d'une législation générale permettant de vérifier de manière objective l'application concrète des dispositions nationales relatives à l'Etat de droit (*rule of law*) afin de renforcer la confiance mutuelle entre les Etats membres et de faciliter la mise en œuvre des dispositions de l'art. 7 TUE concernant d'éventuelles violations des valeurs de l'Union.
- b) Faciliter l'application des lois européennes en matière de coopération judiciaire pénale (par exemple le mandat d'arrêt européen).

## **4. BASE JURIDIQUE:**

Article 70 TFUE.

## NOTE EXPLICATIVE DE L'ICE RELATIVE AU RESPECT DE L'ETAT DE DROIT

L'article 2 du Traité de Lisbonne énonce les valeurs sur lesquelles l'Union européenne est fondée et que ses Etats membres sont tenus à respecter et à promouvoir. Parmi ces valeurs figure celle de l'Etat de droit (rule of law). Cette disposition n'est pas uniquement déclaratoire; elle revêt un caractère concret et opérationnel car le respect des valeurs de l'Union et l'engagement de les promouvoir en commun constituent l'une des conditions d'adhésion à l'Union (art. 49 TUE) et leur violation peut entraîner le déclenchement de la procédure d'alerte et de sanction prévue à l'art. 7 TUE. Suivant la jurisprudence de la Cour de Justice, l'Etat de droit est le préalable et la justification de la confiance réciproque entre les Etats membres, notamment lorsqu'ils appliquent les dispositions liées à l'introduction dans le droit de l'Union d'un espace de liberté, sécurité et justice. Ce patrimoine constitutionnel commun est protégé par l'application de la procédure prévue à l'art. 7 TUE qui prévoit un système d'alerte dans le cas où se présente le risque d'une violation grave des valeurs de l'Union (art. 7 par. 1) et des sanctions pouvant aller jusqu'à la suspension de certains droits (y compris le droit de vote de l'Etat membre responsable de la violation) dans le cas où il y aurait une violation grave et persistante des valeurs en question (art. 7, par. 2). La procédure d'alerte a été activée pour la première fois par la Commission européenne en Décembre 2017 à l'égard de la Pologne au motif que le Parlement polonais a adopté différentes dispositions au niveau aussi bien constitutionnel que législatif dont l'effet combiné affecterait de l'avis de la Commission (partagé par le Parlement européen) le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire polonais. Or, l'indépendance du pouvoir judiciaire est une "conditio sine qua non" de la confiance réciproque entre les Etats membres, d'autant plus que dans les cas d'activation de l'art. 7 la décision du Conseil sur le mandat d'arrêt européen prévoit déjà qu'un Etat membre puisse refuser de reconnaître des mesures nationales dans le domaine pénal. A cet égard, un juge de la Haute Cour irlandaise a refusé l'extradition d'un citoyen polonais au motif que les changements récents de la législation polonaise ont affecté le respect de l'Etat de droit et pourraient compromettre un jugement équitable de la personne dont l'extradition est demandée. En outre, le Protocole n. 24 annexé au Traité de Lisbonne prévoit que l'activation de l'art. 7 du Traité fait tomber la présomption selon laquelle le pays objet de la procédure puisse encore être considéré comme un pays "sûr" aux fins de la reconnaissance du droit d'asile, avec pour conséquence que le droit d'asile pourrait être reconnu aux citoyens de ce pays qui puissent démontrer d'en avoir droit.

Malgré l'activation de l'art. 7 à l'égard de la Pologne, cette procédure d'alerte et de sanction demeure une procédure exceptionnelle à plusieurs titres. La Commission considère qu'elle devrait être activée uniquement en présence de violations graves et systématiques des valeurs de l'Union. En outre, les valeurs à protéger peuvent être considérées comme faisant partie de l'identité constitutionnelle nationale qui est également protégée par l'art. 4 du Traité et qui pourrait dans certains cas justifier la méconnaissance au niveau national des demandes européennes. Enfin, les majorités requises au niveau du Parlement européen et du Conseil pour prendre une décision sont très élevées (notamment l'unanimité prévue au niveau du Conseil européen pour sanctionner l'Etat objet de la procédure). Last but not least, un Etat membre pourrait faire valoir – comme l'a fait la Pologne dans le cas d'espèce - que la procédure engagée par la Commission européenne aurait des motivations davantage politiques que juridiques. Aussi pour démentir toute disparité de traitement entre Etats membres, le Parlement européen a utilisé pour la première fois son droit d'initiative en la matière en décidant à une large majorité d'activer la procédure de l'art. 7 TUE à l'égard de la Hongrie. De la même manière, la Commission européenne a affiché sa volonté d'œuvrer en faveur du respect des valeurs fondamentales de l'Union par tous les Etats membres en proposant en Mai 2018 d'introduire un mécanisme protégeant le budget de l'Union en cas de violations généralisées de l'Etat de droit par un ou plusieurs Etats membres. Une initiative analogue vient d'être prise par le Parlement européen à l'égard de tous les Etats membres qui violeraient l'Etat de droit (y compris la Roumanie et d'autres pays qui ont adopté récemment des lois mettant en cause le respect des valeurs de l'Union). Pour toute cette série de raisons, il serait nécessaire que les Institutions

communautaires et les Etats membres disposent d'un mécanisme d'évaluation objective et impartiale – qui serait d'application générale - leur permettant de recueillir l'avis d'instances juridiques indépendantes, de se concerter et de définir leur position sur l'application de la procédure d'alerte et de sanction. Il ne s'agit nullement de remplacer la procédure de l'art. 7 du Traité mais de placer celle-ci dans un cadre juridique impartial qui faciliterait la décision éventuelle du Conseil européen. A cet égard, la Commission pourrait utiliser la disposition de l'art. 70 TFUE qui permet au Conseil de définir les modalités selon lesquelles les Etats membres, en coopération avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre par les autorités nationales des politiques de l'Union concernant l'espace de liberté, sécurité et justice. Une telle décision aurait l'avantage de permettre l'implication du Parlement européen et des Parlements nationaux dans l'évaluation des mesures nationales et dans l'éventuelle application de l'art. 7 du Traité. Par exemple, la proposition de la Commission pourrait prévoir un seuil de Parlements nationaux dont l'accord serait nécessaire avant que l'Union européenne puisse sanctionner un Etat membre pour le non-respect de l'art. 7 TUE. En outre, la proposition de la Commission pourrait être élaborée avec l'assistance d'un groupe d'experts juridiques indépendants qui jouerait le même rôle de la "Commission de Venise" pour le Conseil de l'Europe (groupe d'experts qu'on pourrait appeler "Commission de Trèves" par analogie à l'Académie de Droit européen de Trèves). Enfin, la législation européenne pourrait prévoir de solliciter l'avis préalable de l'Agence européenne pour les droits fondamentaux (Agence de Vienne) sur les mesures prises au niveau national afin d'assurer un maximum d'objectivité à la décision des Institutions de l'Union. Il serait opportun, à cet effet, de renforcer les compétences de l'Agence de Vienne car celles-ci ne couvrent pas à l'heure actuelle les secteurs sensibles de la coopération policière et de sécurité.