

Bruxelles, le 14 novembre 2014  
(OR. en)

15206/14

FREMP 198  
JAI 846  
COHOM 152  
POLGEN 156

## NOTE

---

Origine:	la présidence
Destinataire:	Conseil
Objet:	Garantir le respect de l'État de droit dans l'Union européenne

---

## I. INTRODUCTION

1. L'Union européenne et ses institutions sont déterminées à promouvoir les valeurs de l'UE, y compris le respect de l'État de droit, conformément aux traités de l'UE et à la Charte des droits fondamentaux.
2. L'État de droit constitue l'un des principes fondateurs découlant des traditions constitutionnelles communes à tous les États membres de l'UE et l'une des valeurs clés sur lesquelles repose l'Union.
3. La présente initiative porte plus précisément sur le respect de l'État de droit, qui est un élément essentiel de l'identité de l'Union européenne.

## II. SITUATION ACTUELLE

4. L'article 7 du TUE définit une procédure visant à assurer dans l'Union le respect de l'État de droit et des valeurs fondamentales visées à l'article 2 du TUE.
5. Le Conseil joue un rôle important dans la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du TUE. Statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres, il "*peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2*". Il peut statuer "*sur proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission européenne*" et "*après approbation du Parlement européen*". Avant de procéder à cette constatation, le Conseil "*entend l'État membre en question et peut lui adresser des recommandations, en statuant selon la même procédure*"<sup>1</sup>. En outre, le Conseil vérifie régulièrement si les motifs qui l'ont conduit à cette constatation restent valables. En dernier ressort, en cas de violation grave et persistante par un État membre des valeurs de l'Union, le Conseil, conformément à la procédure définie à l'article 7, paragraphe 3, du TUE, peut suspendre certains des droits 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.
6. De nombreuses organisations ou institutions nationales et internationales élaborent et mettent en œuvre des normes en matière de droits de l'homme et d'État de droit. Un rôle important incombe en particulier au Conseil de l'Europe, y compris à la Commission de Venise, aux Nations unies et à l'OSCE qui doivent définir les principes découlant de l'État de droit, coordonner et développer des synergies ainsi que contrôler le respect de ces principes au niveau national. Le Mémorandum d'accord de 2007 entre le Conseil de l'Europe et l'UE indique que "*le Conseil de l'Europe restera la référence en matière de droits de l'homme, de primauté du droit et de démocratie en Europe*". Ce mémorandum continue d'orienter et de structurer le partenariat, fondé sur des valeurs, qui lie le Conseil de l'Europe et l'UE<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 7, paragraphe 1, du TUE.

<sup>2</sup> [http://www.coe.int/t/der/docs/MoU\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_FR.pdf).

7. Dans une lettre qu'ils ont adressée au président de la Commission et à la présidence le 6 mars 2013, les ministres des affaires étrangères de l'Allemagne, du Danemark, de la Finlande et des Pays-Bas envisagent la possibilité d'étudier un nouveau mécanisme pour sauvegarder l'État de droit et d'autres valeurs fondamentales dans l'Union européenne. Le premier débat approfondi à ce sujet a eu lieu lors de la session du Conseil des affaires générales du 22 avril 2013<sup>3</sup>.
8. Le 6 juin 2013, le Conseil Justice et affaires intérieures a déclaré 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"*<sup>4</sup>.
9. À plusieurs reprises en 2013 et 2014, le Parlement européen a invité toutes les institutions de l'UE à engager une réflexion et un débat communs pour déterminer comment doter l'Union des instruments lui permettant de satisfaire aux obligations qui lui incombent en vertu des traités dans le domaine de la démocratie, de l'État de droit et des droits fondamentaux, tout en évitant les inégalités de traitement entre les États membres. Il a souligné en outre qu'il importait de veiller à ce que les valeurs fondamentales de l'Union et les normes en matière de démocratie et d'État de droit continuent d'être respectées<sup>5</sup>.
10. Le 11 mars 2014, la Commission a diffusé une communication sur un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit<sup>6</sup>. Le cadre décrit la manière dont la Commission a l'intention d'examiner, à un stade préliminaire, s'il existe des motifs justifiant qu'elle fasse usage de son pouvoir d'émettre une proposition motivée au titre de l'article 7, paragraphe 1, ou de l'article 7, paragraphe 2, du TUE. La communication est sans préjudice des pouvoirs dont dispose la Commission pour lancer des procédures d'infraction en vertu de l'article 258 du TFUE en cas de violation relevant du champ d'application du droit de l'UE<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Communiqué de presse, 3235<sup>e</sup> session du Conseil, Affaires générales, Luxembourg, 22 avril 2013.

<sup>4</sup> Doc.10168/13.

<sup>5</sup> Plusieurs résolutions du PE de 2013 et 2014 adressent aux institutions de l'UE diverses recommandations sur la manière de renforcer la protection de l'article 2 du TUE - voir également [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance\\_pleniere/textes\\_adoptes/provisoire/2014/03-12/0231/P7\\_TA-PROV\(2014\)0231\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2014/03-12/0231/P7_TA-PROV(2014)0231_FR.pdf)

<sup>6</sup> Doc. 7632/1/14 REV 1; 7632/14 ADD 1.

<sup>7</sup> Voir: COM(2014) 158 final, p. 5.

11. Le 18 mars 2014, le Conseil des affaires générales a pris acte de la présentation par la Commission de sa communication sur l'État de droit. Le Conseil a procédé à un premier échange de vues et est convenu de revenir sur cette question<sup>8</sup>.
12. Le 27 mai 2014, en réponse à plusieurs questions juridiques qui avaient été soulevées au sein du Conseil, le Service juridique du Conseil a émis un avis juridique<sup>9</sup> dans lequel ils explorait les contraintes juridiques inhérentes à tout mécanisme de l'UE en matière d'État de droit. En substance, d'après cet avis, l'État de droit est considéré comme une valeur de l'UE dans les domaines dans lesquels celle-ci est compétente et dans lesquels des mécanismes de contrôle de l'UE peuvent être institués à cet égard. Le Service juridique du Conseil a rappelé qu'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"*. Le Service juridique du Conseil a également précisé que l'éventuelle création par les États membres d'un mécanisme dans le cadre d'un accord international 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.
13. Selon le programme de dix-huit mois établi le 17 juin 2014 par la présidence italienne en coopération avec les futures présidences lettone et luxembourgeoise, ainsi qu'avec la Haute Représentante<sup>10</sup>, approuvé par le Conseil des affaires générales, *"l'UE a un rôle essentiel à jouer dans l'élaboration de ce nouveau cadre universel qui devrait reposer sur les trois dimensions (économique, sociale, environnementale) du développement durable et intégrer les questions liées à la gouvernance, à l'État de droit, aux droits de l'homme, à l'égalité entre les hommes et les femmes et à la mise en place de sociétés pacifiques"*<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Communiqué de presse, 3306<sup>e</sup> session du Conseil, Affaires générales, Bruxelles, 18 mars 2014.

<sup>9</sup> Doc. n° 10296/14.

<sup>10</sup> Doc. 11258/1/14.

<sup>11</sup> Doc. 11258/1/14.

Le Conseil a confirmé en particulier que, dans le cadre de ses relations internationales, l'UE demeure une référence en matière de réformes dans les domaines de l'État de droit et des droits fondamentaux pour plusieurs pays tiers. Afin d'être crédible à cet égard, l'UE doit avant tout assurer en son sein le plein respect de l'État de droit. C'est pourquoi il est indiqué dans le programme de travail que "le Conseil suivra de près les prochaines étapes de l'élaboration d'un éventuel nouveau cadre visant à renforcer l'État de droit dans le but de réagir aux futures menaces systémiques susceptibles de peser sur l'État de droit dans les États membres avant que les conditions permettant l'activation du mécanisme prévu à l'article 7 du TUE ne soient remplies"<sup>12</sup>.

### III. POINTS À DÉBATTRE

14. Compte tenu de ce qui précède, la présidence italienne souhaite faire avancer les discussions sur le rôle du Conseil par rapport à la garantie du respect de l'État de droit dans le cadre des traités. Une telle approche devrait être sans préjudice des principes d'attribution des compétences, ainsi que du respect des identités nationales, indissociables des structures politiques et constitutionnelles, et devrait être mise en œuvre à la lumière du principe de coopération loyale.
15. Le Conseil devrait jouer un rôle central en vue de contribuer à une conception commune du respect de l'État de droit en conformité avec les traités.
16. À cette fin, le Conseil cherche à encourager la culture du "respect de l'État de droit " par un dialogue constructif entre les États membres. Cet objectif pourrait être atteint en encourageant le dialogue politique au sein du Conseil en ce qui concerne les principes d'objectivité, de non-discrimination, d'égalité de traitement, sur une approche non partisane et fondée sur des éléments probants.

Le dialogue politique devrait être développé d'une manière synergique, compte tenu des instruments et compétences existant dans ce domaine.

---

<sup>12</sup> Doc. 11258/1/14.

**Dans ce but, la présidence italienne invite les ministres à participer un échange de vues sur les points suivants :**

- a) Les ministres sont-ils d'accord sur les considérations exprimées ci-dessus (points 14,15 et 16)?
  - b) Comment les principes mentionnés au point 16 pourraient-il être garantis? Comment ces principes pourraient-il être traduits dans les faits?
  - c) Quelles sont les sources d'information qui pourraient être considérées comme valables et fiables?
  - d) Quelles devraient être les modalités de ce dialogue (par exemple, une fois par an, au sein du Conseil des affaires générales, après préparation par le Coreper)?
-