**L’Union européenne en tant que communauté de valeurs –**

**L’exemple de l’État de droit**

**Discours de Vassilios Skouris,**

**Professeur de droit et président de la Cour de justice de l’Union européenne, Docteur honoris causa de l’Université Toulouse Capitole**

***A***près avoir fait la connaissance de votre université il y a un peu plus de deux ans à l’occasion de la création du Centre d’excellence Jean Monnet, je suis très heureux d’avoir l’occasion de revenir vous faire une visite. Je suis d’autant plus heureux que vous me faites l’honneur de me décerner le titre de Docteur Honoris Causa. Je vous en remercie bien sincèrement et suis conscient que quelque chose de plus me lie désormais à votre université et en particulier à sa faculté de droit.

Lorsque vous m’avez annoncé en mai dernier que vous aviez décidé de me décerner ce titre, j’ai pensé que je vous parlerais aujourd’hui, lors de la cérémonie, des valeurs communes et fondamentales qui ont présidé à la création et au développement de l’Union européenne. Le sujet peut paraître à certains trop ressassé ou trop théorique. Il me semblait pourtant commandé par l’actualité. L’Europe, qui devait nous apporter la prospérité, est traversée depuis plusieurs années par une crise économique dont l’une des séquelles est la persistance d’un fort taux de chômage. L’Europe, qui devait nous apporter la paix, est la cible d’attaques terroristes dont le corollaire est la montée de la xénophobie. J’avais le sentiment – et la crainte – que ces événements n’amènent nos concitoyens à considérer l’Union européenne non pas comme la solution, mais comme une partie du problème. Je ne me doutais pas que d’autres événements qui surviendraient cet été renforceraient mes craintes et donneraient à mes propos une tout autre acuité. Je veux parler bien sûr de la crise humanitaire causée par l’afflux de personnes s’échappant de zones de conflit et qui cherchent refuge auprès de l’Europe, avec pour conséquence l’apparition de dissensions fondamentales entre les États membres.

La question qui se pose est la suivante : alors que les perspectives s’assombrissent pour l’Europe, est-ce que cela vaut la peine de maintenir et même de renforcer cette organisation supranationale unique qu’est l’Union européenne ? Répondre à cette question requiert, à son tour, d’examiner si les problèmes rencontrés actuellement peuvent être mieux résolus en commun au sein de l’Union que séparément, parce que les États membres partagent des valeurs qui sont nées et se sont progressivement imposées sur tout le continent ; parce que ces valeurs ont accompagné la construction européenne et caractérisent l’idée européenne elle-même. Les propos que je vais tenir se veulent un plaidoyer pour la préservation et la défense de ces valeurs communes, parmi lesquelles je m’attacherai plus particulièrement au principe de l’État de droit.

**I. Introduction**

***D***ans le préambule du Traité sur l’Union européenne tel que résultant du Traité de Lisbonne, les États membres déclarent, d’une part, qu’ils s’inspirent „*des héritages culturels, religieux et humanistes de l’Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l’égalité et l’État de droit*“ et qu’ils ont, d’autre part, décidé d’instituer une Union européenne „*confirmant leur attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l’homme et des libertés fondamentales et de l’État de droit*“[[1]](#footnote-1). Ces engagements ne sont pas présentés isolément, mais intégrés parmi d’autres, dans un catalogue de principes sur lesquels repose l’Union européenne. Il est cependant intéressant de noter que la liberté, la démocratie, le respect des droits de l’homme et des libertés fondamentales et l’État de droit sont mentionnés à ***deux*** reprises dans le Préambule, à savoir, d’une part, en tant que partie intégrante des héritages culturels, religieux et humanistes de l’Europe et, d’autre part, comme des valeurs fondamentales au respect desquelles les États membres s’engagent, exprimant ainsi que l’Union européenne repose sur des fondements anciens et solides et qu’elle se veut une communauté de droit et de valeurs. Pour renforcer cette impression, le préambule de la Charte des droits fondamentaux, rendue juridiquement contraignante par le traité de Lisbonne, précise que l’Union européenne repose sur les principes de la démocratie et de l’État de droit et qu’elle place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l’Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice[[2]](#footnote-2).

Si l’on peut certainement débattre de la valeur normative des préambules, le caractère symbolique de telles proclamations solennelles est toutefois, lui, incontestable et il gagne en relief lorsque les principes énumérés dans le préambule se retrouvent sous la forme de véritables dispositions du Traité[[3]](#footnote-3). Revêt ainsi une importance particulière le fait que le Traité sur l’Union européenne place, à son article 2, les valeurs qui font écho au préambule ***avant*** l’énumération, à l’article 3, des buts poursuivis par l’Union. Les valeurs mentionnées à l’article 2 sont le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l’égalité, l’État de droit et le respect des droits de l’homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. L’article poursuit en précisant que ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l’égalité entre les femmes et les hommes. Afin de compléter le cadre juridique, mention doit encore être faite des articles 6, 7 et 49 du traité. L’article 6, très détaillé, est consacré aux divers aspects de la protection des droits fondamentaux[[4]](#footnote-4), qui constituent par tradition un élément important de l’État de droit et qui relèvent donc pleinement de notre propos, tandis que l’article 7 prévoit une procédure, accompagnée de sanctions, à appliquer lorsqu’il existe un risque clair de violation par un État membre des valeurs visées à l’article 2. Quant à l’article 49, il renvoie expressément aux valeurs figurant à l’article 2 pour ce qui est de l’adhésion à l’Union européenne. Tout État européen peut demander à devenir membre de l’Union lorsqu’il (premièrement) respecte les valeurs visées à l’article 2 et s’engage à les promouvoir et (deuxièmement) remplit les critères d’éligibilité approuvés par le Conseil européen. Il est à noter que la seule condition expressément prévue par l’article 49 pour l’adhésion d’un État à l’Union européenne réside dans le respect des valeurs consacrées à l’article 2, alors que les critères d’éligibilité, qui ne sont pas détaillés par l’article 49, relèvent du Conseil européen.

Le Conseil européen s’est saisi de la question des critères d’éligibilité à maintes reprises et un premier groupe de critères a été développé en 1993 dans la perspective de l’adhésion des pays d’Europe centrale et orientale. Ces critères, baptisés critères de Copenhague, sont au nombre de trois, à savoir (un) des institutions stables garantissant la démocratie et l’État de droit (critère politique), (deux) une économie de marché viable (critère économique) et (trois) la capacité d’assumer les obligations découlant d’une adhésion et notamment de souscrire aux objectifs de l’union politique, économique et monétaire (acquis communautaire)[[5]](#footnote-5). Dans le cadre des négociations d’adhésion avec la Croatie et la Turquie, les critères de Copenhague ont été complétés en 2006 par le Conseil européen qui y a ajouté la capacité de l’Union d’***accueillir*** de nouveaux membres[[6]](#footnote-6).

Par ailleurs, cette nécessité de respect des valeurs défendues par l’Union, et notamment de l’État de droit, ne se limite pas uniquement aux hypothèses d’adhésion, mais concerne aussi le droit dérivé et la politique extérieure de l’Union. En effet, en matière de PESC[[7]](#footnote-7), l’article 11, premier paragraphe, du Traité sur l’Union établit que cette politique a comme objectif « *le développement et le renforcement de la démocratie et de l’état de droit, ainsi que le respect des droits de l’homme et des libertés fondamentales* »[[8]](#footnote-8). Les valeurs protégées par l’Union s’imposent aussi dans les relations commerciales qu’elle entretient avec des États tiers ; le respect des principes de l’État de droit est une condition qui, si pas respectée, peut empêcher l’ouverture de négociation d’un accord, la reprise d’une négociation interrompue, ou même la finalisation d’un accord[[9]](#footnote-9).

Si l’on prend en considération l’ensemble des références aux valeurs fondamentales de l’Union européenne contenues tant dans les préambules du traité sur l’Union européenne et de la Charte des droits fondamentaux que dans le titre premier du traité sur l’Union européenne, force est de constater qu’en ce qui concerne l’État de droit, les rédacteurs se sont attachés à un ancrage explicite et répété du principe dans les textes, mais qu’ils se sont abstenus de se prononcer plus sur son contenu. Ainsi, le principe de l’État de droit, qui figure depuis le traité de Maastricht en bonne place parmi les valeurs fondamentales de l’Union européenne, pourrait-il perdre de sa substance du fait qu’il est mentionné parmi d’autres valeurs fondamentales, lesquelles, dans l’approche dogmatique traditionnelle, sont pourtant comprises dans le concept d’État de droit ? Ceci vaut tout particulièrement pour la protection des droits de l’homme et des libertés fondamentales ainsi que pour plusieurs des traits essentiels, mentionnés dans la deuxième partie de l’article 2 du traité sur l’Union européenne, de l’idéal de société partagé par l’Union et ses États membres. L’on ne saurait toutefois trop exagérer la portée de ces incohérences et de ces recoupements, si l’on garde à l‘esprit que le préambule et les dispositions introductives du traité sur l’Union européenne servent avant tout une fonction solennelle. L’évocation répétée d’un grand nombre de valeurs fondamentales poursuit l’objectif de souligner que l’Union est une communauté de valeurs et qu’elle doit le rester. Par ailleurs, la notion d’État de droit dans l’Union européenne à laquelle nous nous réfèrerons dans les raisonnements qui suivent, devra être comprise dans son acception large en tant que principe structurant et essentiel de l’État moderne; principe qui doit, bien sûr, tenir compte des particularités d’une organisation supranationale telle que l’Union européenne.

**II. Le concept de l’État de droit dans la doctrine publiciste moderne**

***S***i l’émergence de la notion d’état de droit est un phénomène relativement nouveau dans l’histoire de l’Union européenne, il faut se rappeler que ce concept a connu un développement fulgurant dans la doctrine publiciste depuis la seconde guerre mondiale.

Le concept d’Etat de droit est déjà apparu au cours du XIXème siècle dans la pensée juridique allemande et l’expression est d’ailleurs une traduction littérale du mot allemand Rechtstaat. Il visait à encadrer et à limiter, grâce à un ensemble de normes juridiques, le pouvoir de l’État. Le concept a été regardé avec beaucoup de méfiance par la France de l’époque, car il était, a priori, peu compatible avec la théorie française de l’État-nation et de la loi, expression de la volonté générale.

C’est après la seconde guerre mondiale que le concept a subi une inflexion essentielle, tant en Allemagne qu’en France, pour n’évoquer plus seulement l’existence d’un ordre juridique hiérarchisé, mais encore un ensemble de droits et libertés. Il a acquis un caractère substantiel. À tel point qu’il y a peu d’avancées de l’État moderne qui ne soient associées au principe de l’État de droit.

**III. L’État de droit dans la jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne**

Loin de cette conception très large de l’État de droit en tant que principe structurant de l’État, et en dépit de l‘évocation répétée de ce principe dans le droit primaire de l’Union européenne, l’attitude de la Cour, qui ne s’y réfère que rarement, est plutôt réservée à son égard. La Cour préfère en effet recourir à un terme plus neutre que celui de Rechtsstaat ou d'État de droit, et affirme que l’Union européenne est une communauté de droit[[10]](#footnote-10), afin – notamment – d’éviter les problèmes que la qualification de l’Union en tant qu’État pourrait causer[[11]](#footnote-11). Cette Communauté de droit garantit que tant les États membres que les institutions de l’Union sont soumis à un contrôle effectif “de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu’est le traité“[[12]](#footnote-12) ; un contrôle qui s’est étendu avec le temps au-delà du traité puisque: „l’Union est une Union de droit dans laquelle ses institutions sont soumises au contrôle de la conformité de leurs actes, notamment avec les traités, les principes généraux du droit ainsi que les droits fondamentaux“[[13]](#footnote-13). La Cour devient plus explicite lorsqu’elle rappelle que le principe de la séparation des pouvoirs caractérise le fonctionnement d’un État de droit[[14]](#footnote-14), et mentionne expressément, ce faisant, le concept. Elle l‘a également évoqué dans le contexte de la lutte contre le terrorisme et de la législation anti-blanchiment de capitaux, en relevant que l’Union „est fondée sur le principe de l’État de droit et respecte les droits fondamentaux, tels qu’ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales […] et tels qu’ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres“[[15]](#footnote-15).

Le rare renvoi à l’État de droit dans la jurisprudence de la Cour ne doit cependant pas donner l’impression que cette dernière éprouverait des difficultés à manier ce concept de première importance pour l’État moderne. En effet, beaucoup de ce qui relève habituellement du concept de l‘État de droit est bien présent dans la jurisprudence de la Cour et peut être considéré comme un acquis dans celle-ci. Certes, les nuances subtiles, telles qu’on les connaît de la pratique du droit public dans les États membres, peuvent ne pas s’être imposées au niveau de l’Union, mais il s’agit, pour la Cour, moins de contribuer à la clarification doctrinale ou d’œuvrer à une codification que d’apporter une réponse au cas concret qui lui est soumis, et l’on ne peut constater aucun déficit notable dans sa réponse en ce qui concerne le respect du principe de l‘État de droit.

Si nous nous référons au concept moderne de l’État de droit pour étayer ce propos, nous nous heurtons à la difficulté suivante: la réflexion théorique sur le concept d’État de droit est très avancée dans certains États membres, mais n’a pas encore abouti, ce qui a pour conséquence qu‘il n’émerge pas de concept unique. Si l’on ajoute à cela que la discussion portant sur les divers éléments de l’État de droit n’est pas menée partout avec la même intensité, il apparaît de manière évidente que toute tentative de regrouper des acquis du droit de l’Union sous un concept universel d’État de droit ne devrait être menée qu’avec la plus grande prudence. Je crois néanmoins que cette tentative mérite d’être menée, afin de montrer que même en l’absence d’un concept unifié de l’État de droit, ses valeurs intrinsèques sont en grande partie ancrées dans le droit de l’Union.

Dans la langue de la Cour, il s’agit essentiellement de ce que l’on y nomme principes généraux [du droit], parmi lesquels on peut reconnaître des principes juridiques fondamentaux étroitement liés à l’État de droit[[16]](#footnote-16). Il ne faut par exemple pas oublier que jusqu’à l’entrée en vigueur de la Charte des droits fondamentaux dans la foulée du traité de Lisbonne, les droits fondamentaux qui y sont aujourd’hui protégés, sont nés et se sont développés dans la jurisprudence de la Cour en tant que principes généraux. Le même processus a été à l’œuvre pour des principes qui sont aujourd’hui inscrits dans le droit primaire, à l’instar du principe de proportionnalité[[17]](#footnote-17), de protection de la confiance légitime[[18]](#footnote-18), de sécurité juridique[[19]](#footnote-19), (général) de légalité[[20]](#footnote-20) et d’une série de garanties juridiques connues du droit pénal telles que le principe „ne bis in idem“[[21]](#footnote-21) ou celui de l’application rétroactive de la peine plus légère[[22]](#footnote-22). Relève également de ces principes l’exigence d’une protection juridictionnelle effective, qui se trouve au cœur de la jurisprudence de la Cour[[23]](#footnote-23). Cette exigence vise à l’établissement d’un système complet de voies de recours, si possible sans faille, afin d’assurer la mise en œuvre du droit de l’Union[[24]](#footnote-24).

Au regard de cet ancrage solide dans le droit de l’Union des éléments fondateurs de l’État de droit, l’on peut légitimement se poser la question de savoir pourquoi le lien avec le principe de l’État de droit n’y est pas manifesté plus expressément ou plus fréquemment, ou encore pourquoi ce principe ne constitue pas en lui-même un élément du contrôle juridictionnel opéré par la Cour. Y-a-t-il une raison particulière pour cette attitude réservée de la Cour à l’égard d’une qualification générale de l’Union européenne en tant qu’entité relevant de l’État de droit, entité dont dériveraient droits et obligations? Attendre toutefois de la Cour de justice qu’elle développe un concept européen de l’État de droit reviendrait à lui attribuer une tâche qui ne lui est pas confiée. La Cour remplit la tâche qui lui est assignée par l’article 19, paragraphe 1, deuxième phrase du Traité sur l’Union européenne, à savoir „assurer le respect du droit dans l’interprétation et l’application des traités“ en tranchant des litiges ou encore en répondant à des renvois préjudiciels qui portent tous les deux sur des faits concrets. Ce faisant, la Cour agit avec précaution: elle limite sa motivation au minimum requis afin d’éviter, d’une part, de trop peser sur d’éventuelles évolutions jurisprudentielles futures, et, d’autre part, d‘influencer les ordres juridiques nationaux au-delà du strict nécessaire. Les débats théoriques sur les modèles convenant le mieux à l’Europe ne seraient pas appropriés et contribueraient à alourdir considérablement sa tâche, car ils aboutiraient à ce qu’elle s’efforce non seulement de trouver la meilleure solution au cas d’espèce, mais aussi de faire en sorte que cette solution rentre dans un schéma élaboré. Néanmoins, les valeurs défendues par les États membres sont de plus en plus présentes dans les arguments échangés devant la Cour, ce qui fait qu’elle se prononce de plus en plus en tenant en compte ces valeurs, dont l’État de droit[[25]](#footnote-25).

Mais que se passerait-il si la Cour n’arrivait pas à faire rentrer dans un schéma préétabli une solution envisagée pour le litige pendant devant elle? Sans vouloir méconnaître le fait qu’un organe tel que la Cour de justice, qui dit le droit, développe forcément ce dernier en l‘appliquant, et sans vouloir nier le fait que cet organe, pour assurer l’uniformité du droit, adopte un raisonnement susceptible de s’appliquer au-delà du cas d’espèce et donc de revêtir une valeur générale, il convient à mon sens de garder à l’esprit qu’à vouloir trop s’inscrire dans des théories générales, on peut buter sur un obstacle lorsqu’on pense avoir trouvé la réponse adéquate au cas d’espèce, mais que cette réponse ne se réconcilie hélas que difficilement avec les *obiter dicta* d’arrêts précédents. Les *obiter dicta*, qui engagent pour l’avenir, sont parfaitement susceptibles d’entraver un développement harmonieux de la jurisprudence.

Ceci n’exclut bien sûr pas que notre jurisprudence contienne des raisonnements à portée plus générale. En effet, les conclusions des avocats généraux de la Cour contiennent des développements relatifs à des facettes du droit de l’Union qui sont à rattacher à l’État de droit, principe qui y est d’ailleurs parfois mentionné expressément[[26]](#footnote-26). Les conclusions, qui ont vocation à proposer des solutions s’inscrivant dans une approche globale, se prêtent, plus que les arrêts, à un dialogue constructif avec la doctrine, dialogue qui est par ailleurs recherché par les avocats généraux.

**IV. La protection de l’État de droit dans l’Union européenne**

***L***a place occupée par le principe de l’État de droit dans la jurisprudence de la Cour pourrait gagner une nouvelle dimension à l’aune d’une initiative lancée par la Commission européenne, qui a débouché, en mars 2014, sur l’adoption d’une communication adressée au Parlement européen et au Conseil et dans laquelle la Commission propose un nouveau mécanisme pour renforcer l’État de droit[[27]](#footnote-27). Dans ce document, la Commission part du postulat que la signification que revêt le principe de l’État de droit pour chaque démocratie moderne oblige tant l’Union européenne que les États membres à respecter ce dernier. En particulier, la confiance mutuelle entre les États membres et leurs systèmes juridiques respectifs est un – sinon ***le*** – fondement de l’Union et cette confiance ne peut être gagnée et maintenue que si l’État de droit est respecté dans tous les États membres. La Commission poursuit en affirmant que les citoyens de l’Union sont, „en principe“, bien protégés de toute menace contre l’État de droit. Toutefois, des événements récents survenus dans certains États membres, que la Commission ne nomme pas, montreraient que le respect de l’État de droit est menacé de telle sorte que les mécanismes et procédures prévus par le droit de l’Union[[28]](#footnote-28) ne seraient pas toujours adaptés pour réagir efficacement et au bon moment aux atteintes portées. D’où la nécessité d’adopter un nouveau cadre que la Commission décrit dans la dernière partie de sa communication.

Avant d’en venir à ce nouveau cadre, il est intéressant de présenter brièvement quelles valeurs la Commission considère comme constituant les éléments caractéristiques et essentiels de l’État de droit et quelles sont ses sources. De façon répétée, la Commission renvoie à la jurisprudence de la Cour et énumère dans une annexe à sa communication les éléments essentiels de l’État de droit. Il s’agit du principe de légalité, de la sécurité juridique, de l’interdiction de l’arbitraire dans l’exercice du pouvoir exécutif, de l’indépendance et l’effectivité du contrôle juridictionnel, y compris le respect des droits fondamentaux, du principe de séparation des pouvoirs tel qu’interprété par la Cour et de l’égalité devant la loi.

S’il existe des indices clairs d’une menace systémique à l’encontre des éléments précédemment énumérés, le nouveau mécanisme proposé par la Commission doit se déclencher et conduire en trois étapes à un résultat. Concrètement, la Commission doit tout d’abord évaluer la situation et engager un dialogue avec l’État membre concerné sur la base d’un „avis sur l’État de droit“ visant à écarter d’éventuels malentendus. Si le problème n’a pas trouvé de solution satisfaisante, la deuxième étape est enclenchée, qui consiste en l’envoi à l’État membre concerné d’une „recommandation [motivée] sur l’État de droit“. Cette recommandation peut contenir des propositions concrètes pour remédier aux déficits systémiques et ses principaux éléments sont rendus publics. Lors de la troisième et dernière étape, la Commission contrôle le suivi donné par l’État membre à sa recommandation, afin de décider, le cas échéant, de recourir à l’un des mécanismes prévus à l’article 7 du traité sur l’Union européenne en saisissant le Conseil.

L’article 7 du traité sur l’Union européenne prévoit une procédure de sanction en plusieurs étapes qui s’ouvre avec la constatation, par le Conseil statuant à une large majorité[[29]](#footnote-29), „qu’il existe un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l’article 2“  du traité – donc aussi de l’État de droit[[30]](#footnote-30). C’est l’unanimité au Conseil européen, donc au niveau des chefs d’État et de gouvernement des États membres, qui est requise pour constater l’existence d’une violation grave et persistante de ces mêmes valeurs[[31]](#footnote-31); constatation qui peut conduire à son tour à ce que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, décide de suspendre certains des droits découlant de l’application des traités à l’État membre en question, y compris les droits de vote au sein du Conseil[[32]](#footnote-32).

La communication de la Commission, laquelle détient, à côté du Parlement européen et d’un tiers des États membres, le droit de saisine du Conseil afin de lancer la procédure prévue à l’article 7 du traité sur l’Union européenne, a pour objectif de donner vie à cet article pour ce qui est du respect de l’État de droit. Une telle initiative est certainement louable et a le mérite d’attirer l’attention sur des incidents considérés comme problématiques en ce qui concerne le respect de l’État de droit. Elle soulève en même temps une série de questions auxquelles il n’est pas facile de répondre[[33]](#footnote-33). En particulier, il reste à clarifier la question de savoir si la Commission doit disposer d’une base juridique particulière pour lancer sa procédure en trois étapes et, dans ce cas, si c’est l’article 7 du traité sur l’Union européenne lui-même qui fournit cette base, ou bien si la communication de la Commission est à traiter comme un instrument de *soft law*, sans valeur juridique contraignante, et, dans ce cas, si l’initiative de la Commission pourrait se passer d’une base juridique clairement identifiée. On pourrait songer dans ce contexte à ce que l‘action de la Commission, dans sa deuxième étape, débouche sur l’adoption d‘une recommandation sur le fondement de l’article 288 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne. Bien que cet article précise que les recommandations ne lient pas, et qu’elles ne visent donc pas à produire des effets contraignants, il ressort de la jurisprudence de la Cour qu’elles ne sont cependant pas dépourvues de tout effet juridique[[34]](#footnote-34).

Le Parlement a réagi à cette communication par un rapport dans lequel il confirme les doutes susmentionnés quant au caractère contraignant des mesures envisagées[[35]](#footnote-35). Il propose des modifications en vue d’une amélioration et une plus grande effectivité des mesures envisagées par la Commission et invite cette dernière, entre autres, à lancer des procédures d’infraction en cas de violation de l’article 2 du traité sur l’Union européenne.

S’il serait certainement utile de se pencher plus avant sur ces questions, je m’en abstiendrai dans mon présent propos car il n’est pas exclu – et, au vu des récents événements, je dirais même qu’il est probable – que la Cour y soit confrontée prochainement, sous un angle ou un autre, dans le cadre de sa saisine. Ce qui m‘importait de souligner en évoquant la récente initiative de la Commission est que cette dernière a cru constater des déficits au niveau du respect de l’État de droit dans certains États membres, qu’elle considère que ces déficits sont à traiter au niveau de l’Union européenne et qu’elle veut disposer de l’arsenal nécessaire pour y mettre fin.

**V. Perspective**

***C***es remarques plutôt déprimantes sur la possible existence de déficits au niveau du respect de l’Etat de droit dans l’Union européenne m’amènent à la fin de mon propos. Certains pourraient se demander, à la lecture de la communication de la Commission précédemment évoquée, à quoi sert l’Union européenne si cette dernière ne réussit même pas à garantir le respect de l’Etat de droit dans ses Etats membres. A cette objection, il convient de répondre que l’Etat de droit, tout comme les autres valeurs fondamentales sur lesquelles repose l’Union européenne telles que spécifiées à l’article 2 du traité sur l’Union européenne, ne sont pas statiques en ce sens qu’elles seraient acquises une fois pour toutes, mais requièrent au contraire toute notre attention et nos efforts pour être préservées et développées. En particulier, le principe de l’Etat de droit dans sa fonction de défense de droits individuels élémentaires ainsi que de protection des minorités dans la société peut aisément être mis en péril et doit sans cesse résister à l‘épreuve. En effet, en temps de crise émergent ici et là des majorités dans la population qui, sentant leur prospérité menacée et craignant l’inconnu, ont recours à des moyens qui ébranlent les acquis de l’Etat de droit. Pour ne pas en arriver là, il faut employer avec prudence les instruments dont disposent les démocraties, afin d‘empêcher que ces dernières ne vainquent l’Etat de droit et que des méthodes populistes ne conduisent à la domination écrasante de la majorité sur la minorité.

Permettez-moi d’illustrer ce propos par un exemple tiré de la jurisprudence récente. L’année dernière, la Cour a invalidé la directive sur la conservation des données en raison de la violation du principe de proportionnalité[[36]](#footnote-36). Ce faisant, elle a déclenché un débat sur l’avenir de la législation encadrant la conservation des données. Deux voies possibles se présentent : soit une directive plus conforme aux droits fondamentaux, soit la prise de responsabilité par les Etats membres eux-mêmes. Les terribles attentats de Paris, en début d’année, ont renforcé le souci et le besoin d’une conservation des données efficace et la Cour s’est fait critiquer pour avoir fixé des critères trop exigeants pour la conservation de ces données.

Aucune institution, aussi importante soit-elle, n’échappe à la critique et il va de soi que nous devons nous y soumettre. Cependant la critique ne porte pas ici sur d’éventuelles carences dans la motivation du jugement, mais sur le soi-disant manque de sensibilité de la Cour pour le besoin de sécurité de la population. La critique porte sur l’absence de mandat démocratique des juges et avocats généraux de la Cour, sur le fait que ces derniers approfondiraient l’intégration européenne sans avoir la légitimation pour ce faire, qu’ils procèderaient à une œuvre de centralisation en inventant des principes juridiques sur la base de traités formulés de manière générale et qu’ils l’imposeraient aux autorités et aux juridictions nationales. Cette critique équivaut à considérer la Cour comme une institution non liée par le droit. Elle a pour cible la façon dont la Cour appréhende le droit et, au bout du compte, le droit en tant que fondement de l’intégration européenne.

A cette critique, je me dois de répondre que la Cour a pour tâche d’interpréter le droit de l’Union, c’est-à-dire de trouver les règles posées par le législateur de l’Union. Si ces règles sont claires et explicites, le rôle de la Cour est modeste. Si, en revanche, ce qui n’est pas rare, les règles laissent place à l’hésitation, alors il revient à la Cour d’interpréter ces règles de telle manière qu’elles puissent être appliquées de manière sensée. A ceux qui estiment que l’interprétation de la Cour est trop pro-européenne, il convient de rappeler que la législation de l’Union européenne ne peut en tout cas être conçue comme anti-européenne. Enfin, pour ce qui est du manque de légitimité démocratique des membres de la Cour, il me semble que cette critique relève d’une vision quelque peu particulière de la démocratie. Aussi longtemps que l’Union européenne est une communauté de droit soumise à la primauté de ce dernier, il faut que des institutions défendent le droit aussià l’encontre des majorités – et je dirais même ***précisément*** à l’encontre des majorités. Des textes sont votés et des garanties sont créées pour protéger le particulier contre la puissance publique, mais aussi contre des mesures soutenues ou imposées par la majorité et qui menaceraient la liberté individuelle. C’est là que se trouve la quintessence de l’État de droit, une valeur fondamentale de l’Union européenne, qui mérite d’être protégée.

1. Traité sur l’Union européenne, Préambule considérants 2 et 4. [↑](#footnote-ref-1)
2. Le Préambule de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne dispose que:

(…)

„*Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l’Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d’égalité et de solidarité; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l’Etat de droit. Elle place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l’Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice*“. Pour plus d’informations voir Jean-Marc Sauvé, « La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne : mode d’emploi », 24 novembre 2014, disponible à l’adresse <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/La-Charte-des-droits-fondamentaux-de-l-Union-europeenne-mode-d-emploi>. [↑](#footnote-ref-2)
3. L. Heuschling, « *L’État de droit* », « L’influence du droit européen sur les catégories juridiques du droit public », Dalloz, 2010, p. 550. [↑](#footnote-ref-3)
4. V. Skouris, Aspekte des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union nach Lissabon, in: Vom Recht auf Menschenwürde. 60 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention, hrsg. Von S. Leutheusser-Schnarrenberger, Tübingen 2013, S. 83 (84 ff.). [↑](#footnote-ref-4)
5. J-C Barbato, « *Les garanties du respect des valeurs par les Etats Membres* », « Les valeurs Communes dans l’Union européenne, Bruylant, 2014, pp. 88, 89. [↑](#footnote-ref-5)
6. Voir l’étude faite par la Fondation Robert Schuman, <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0049-apres-l-adhesion-de-la-bulgarie-et-la-roumanie-en-finir-avec-l-opposition-entre-elargissement>. [↑](#footnote-ref-6)
7. Politique étrangère et de sécurité commune. [↑](#footnote-ref-7)
8. Premier paragraphe de l’article 11 du traité sur l’Union européenne. [↑](#footnote-ref-8)
9. M-L Basilien-Gainche, « *La vertu constituante de l’Union européenne et la promotion, des principes de l’état de droit* », p. 44. [↑](#footnote-ref-9)
10. Terme mentionné pour la première fois dans l’arrêt [Les Verts/Parlement](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0294), 294/83, EU:C:1986:166, point 23. [↑](#footnote-ref-10)
11. Gosalbo Bono Ricardo, Etat de droit et Droit de l’Union Européenne, Première Partie, p. 27. [↑](#footnote-ref-11)
12. Arrêt [Les Verts/Parlement](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0294), point 23. [↑](#footnote-ref-12)
13. Arrêt [Inuit Tapiriit Kanatami u.a./Parlement et Conseil](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0583), C‑583/11 P, EU:C:2013:625; point 91. [↑](#footnote-ref-13)
14. Arrêt [DEB](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:62009CJ0279), C‑279/09, EU:C:2010:811; point 58. [↑](#footnote-ref-14)
15. Arrêt [Advocaten voor de Wereld](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:62005CJ0303), C‑303/05, EU:C:2007:261, point 45; arrêt Gestoras Pro Amnistía e.a./Conseil, C‑354/04 P, EU:C:2007:115, point 51. [↑](#footnote-ref-15)
16. La Cour précise que «*l’Union est une Union de droit dans laquelle ses institutions sont soumises au contrôle de la conformité de leurs actes, notamment, avec les traités, les principes généraux du droit ainsi que les droits fondamentaux* » arrêt Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, EU :C :2013 :625, point 91 ; voir aussi Unión de Pequeños Agricultores c. Conseil, C-50/00, EU :2002 :462, point 38. [↑](#footnote-ref-16)
17. Le principe de proportionnalité est ancré, aux côtés du principe de subsidiarité, à l’article 5, premier alinéa, du traité sur l’Union européenne, et signifie que „le contenu et la forme de l’action de l’Union n’excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités“ (Article 5 alinéa 4 TUE). De surcroît, le protocole (au traité) n°2 est consacré à „l’application des principes de subsidiarité et de proportionnalité“. [↑](#footnote-ref-17)
18. Pierre Pescatore, « Le recours, dans la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes, à des normes déduites de la comparaison des droits des Etats membres », Revue Internationale de droit comparé, Vol. 32, N. 2, 1980, p. 352. . [↑](#footnote-ref-18)
19. Arrêt [Meridionale Industria Salumi u.a.](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:61980CJ0212), 212/80 à 217/80, EU:C:1981:270, point 10. [↑](#footnote-ref-19)
20. Arrêt [Commission/CAS Succhi di Frutta](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:61999CJ0496), C‑496/99 P, EU:C:2004:236, point 63. [↑](#footnote-ref-20)
21. Art. 50 de la Charte des droits fondamentaux (Droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction) ainsi que l’arrêt [Åkerberg Fransson](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:62010CJ0617), C‑617/10, EU:C:2013:105; points16 et 31. [↑](#footnote-ref-21)
22. Art. 49 de la Charte des droits fondamentaux (Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines). Principe repris par la Cour dans l’arrêt Berlusconi e.a, C-387/02, C-391/02 et C/403/02, EU:C:2005:270, points 66, 68, 70. [↑](#footnote-ref-22)
23. Voir par exemple, l’arrêt Unión de Pequeños Agricultores c. Conseil, C-50/00, EU:2002:462 , point 39. [↑](#footnote-ref-23)
24. Rappelée et renforcée dans l‘arrêt Inuit Tapiriit Kanatami u.a./Parlement et Conseil, C‑583/11 P, EU:C:2013:625, point 101. [↑](#footnote-ref-24)
25. Potvin-Solis Laurence, « Valeurs Communes et citoyenneté européenne : quels progrès de l’identité de l’Union devant la Cour de Justice ? », dans « Les valeurs communes dans l’Union européenne », Bruylant, p. 146. [↑](#footnote-ref-25)
26. Voir, par exemple, les conclusions de l’avocat général Yves Bot par rapport à l’arrêt Parlement contre Conseil : *«* [le terrorisme], *en s’attaquant à des valeurs communes et aux fondements mêmes de l’état de droit, concerne l’ensemble de la communauté internationale, quelle que soit la portée géographique de la menace* ». Conclusions du 31 janvier 2012, sur l’affaire Parlement contre Conseil, C-130/10, EU:C:2012:472, point 75. [↑](#footnote-ref-26)
27. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Un nouveau cadre de l’UE pour renforcer l’Etat de droit, COM(2014) 158 final. Cette communication a notamment été préparée par le biais d’un document discuté lors des „Assises de la Justice“ qui se sont déroulées les 21 et 22 novembre 2013 à Bruxelles (http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/rule\_of\_law\_fr.pdf). [↑](#footnote-ref-27)
28. Même si des progrès ont été faits par l’attribution de plus de compétences à l’Union européenne, notamment avec l’utilisation des principes généraux par la Cour, la répartition des compétences dans les dispositions liminaires du TFUE et la consécration des principes des compétences d’attribution, de la préemption, de subsidiarité, de proportionnalité et de loyauté communautaire ; voir Simon, Denys, « État de droit et compétences de l’Union européenne », Construction européenne et État de droit, 2012, p. 34 [↑](#footnote-ref-28)
29. Quatre cinquième de ses membres. [↑](#footnote-ref-29)
30. Premier paragraphe de l’article 7 du traité sur l’Union européenne. [↑](#footnote-ref-30)
31. Deuxième paragraphe de l’article 7 du traité sur l’Union européenne. [↑](#footnote-ref-31)
32. Troisième paragraphe de l’article 7 du traité sur l’Union européenne. [↑](#footnote-ref-32)
33. Pour une analyse critique de cette communication, voir l’étude réalisée par la Fondation Robert Schuman, « Renforcer le respect de l’État de droit dans l’UE : Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil », 11.05.2015, <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0356-renforcer-le-respect-de-l-etat-de-droit-dans-l-ue-regards-critiques-sur-les-nouveaux>. [↑](#footnote-ref-33)
34. Arrêt [Alassini u.a.](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:62008CJ0317), C‑317/08 à C‑320/08, EU:C:2010:146, point 40; arrêt [Grimaldi](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:61988CJ0322), C‑322/88, EU:C:1989:646, points 7, 16 et 18; arrêt [Altair Chimica](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:62001CJ0207), C‑207/01, EU:C:2003:451, point 41. [↑](#footnote-ref-34)
35. Rapport du Parlement européen du 16 juillet 2015 sur la situation des droits fondamentaux dans l’Union européenne (2013-2014) (2014/2254(INI)), Proposition de résolution du Parlement européen, points 8 – 11. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2015-0230&language=FR> [↑](#footnote-ref-35)
36. Arrêt *Digital Rights Ireland et Seitlinger,* C‑293/12 et C‑594/12, EU:C:2014:238. [↑](#footnote-ref-36)