

L'État de droit en Europe

Résolution n°23/8, adoptée par le Conseil d'administration des Jeunes Européens - France le 27 Août 2023 à Rennes.

Préambule

Article 1 : Définition de l'Etat de droit

Rappelant que l'Union est un ordre juridique intégré reposant sur des principes fondamentaux. L'Union promeut des valeurs, garanties par le juge européen. Parmi ces valeurs, l'État de droit en fait partie.

Démontrant la volonté de défendre l'État de droit, les droits fondamentaux de l'Union ont été pris en compte par la Cour de Justice de l'Union par la volonté croissante des Cours constitutionnelles des États membres. L'article 2 du Traité sur l'Union rappelle cette valeur fondamentale au sein du droit primaire de l'Union.

Garantissant de manière plus effective les droits fondamentaux, l'article 6 du Traité sur l'Union européenne reconnaît les droits, libertés et les principes tels qu'énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Participant de la même manière à promouvoir l'État de droit, le Conseil de l'Europe via la Commission de Venise a élaboré une liste des critères de l'État de droit, basée sur cinq éléments fondamentaux : la légalité, la sécurité juridique, prévention de l'abus de pouvoir, l'égalité devant la loi et la non-discrimination, et pour finir l'accès à la justice.

Article 2 : Pré-adhésion: l'Etat de droit un prérequis obligatoire pour intégrer l'UE

L'Union s'est donnée pour objectif de maintenir intégralement les valeurs qu'elle défend et de les promouvoir. Dans la perspective de l'adhésion de nouveaux États membres, la Commission et les pays candidats étudient l'adéquation de la législation de ces derniers avec l'acquis communautaire. L'acquis correspond dès lors à tous les éléments constitutifs des traités, comme par exemple certains principes clés du droit de l'Union, comme l'est l'État de droit.

Rapprochant le nouvel État adhérent avec les acquis communautaires, l'Union a progressivement affiné les conditions de l'élargissement. Au Sommet de

Institutions, démocratie et subsidiarité

Résolution n°23/8

Copenhague, en juin 1993, ont été déterminées les conditions cadres de l'élargissement par ce que l'on nomme les critères de Copenhague (article 49 du Traité sur l'Union européenne) : « L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme [...] L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire ».

Permettant d'en déduire que la future adhésion d'un nouvel État, met en évidence le critère politique, une sorte de pré-adhésion sur les questions qui touchent l'indépendance de l'État, sa démocratie, la défense des droits de ses citoyens.

Si cette adhésion politique n'est qu'un label, et qu'il n'y a plus de contrôle après l'idée *a fortiori* d'une réelle Europe plus politique n'est pas viable.

Article 3 : une valeur partagée par l'ensemble des Etats membres

S'agissant d'une valeur fondamentale, chaque État membre devrait à ce titre, exercer ses pouvoirs dans le respect de la démocratie et des droits fondamentaux des citoyens.

Pourtant de nombreuses violations de l'État de droit sont apparues depuis quelques années dans certains pays européens notamment en Autriche, Hongrie, Pologne, Portugal.

Ces violations relevées au sein de l'Union peuvent correspondre à la création de lois limitant des droits fondamentaux, touchant l'indépendance des juges nationaux, et la stabilité des institutions du pays.

Ces "crises de l'État de droit" sont souvent des problèmes de nature systémique. Les exemples ne manquent pas d'alimenter les questionnements sur l'amélioration de la défense de l'Etat de droit par l'Union. La Commission européenne dans de nombreux rapports a défini certains troubles à l'Etat de droit comme la tentative du gouvernement français, durant l'été 2010, de mettre secrètement en œuvre une politique d'expulsion collective visant les citoyens de l'UE d'origine rom, la tentative du gouvernement hongrois, en 2011, de saper l'indépendance du pouvoir judiciaire ou sa loi de 2021 anti LGBTQ+, le refus du gouvernement roumain de se conformer à d'importants arrêts rendus par la Cour constitutionnelle de ce pays en 2012 ou encore

Institutions, démocratie et subsidiarité

Résolution n°23/8

les tentatives des gouvernements portugais et polonais de réduire l'indépendance des juges dans les années 2017 et 2019.

Concomitamment à cette situation, c'est le principe de confiance mutuelle qui est malmené par les atteintes faites à l'État de droit. Ce principe, qui exige que tout État membre fasse confiance à chacun des autres États membres.

Article 4 : Accès au droit : un principe fondamental

Garantissant l'État de droit, l'accès au droit, et plus largement le droit au juge est une condition nécessaire au sein de l'Union.

Les juridictions de l'Union sont là pour veiller à la bonne application du droit de l'Union. Mais elles ne sont pas seules car il ne faut pas oublier que les juridictions nationales sont les juges de droit commun, du droit de l'Union. Le juge de l'Union donne la possibilité aux citoyens de s'adresser directement aux juges nationaux afin d'appliquer directement le droit de l'Union.

Article 5 : Le fédéralisme comme solution, pour une UE garante du droit de ses citoyens en cas de violation par les États-membres

Les Jeunes Européens - France se joignent à la résolution adoptée par l'UEF France le 13 décembre 2020 intitulée : *“Le fédéralisme, une répartition équilibrée de la puissance publique comme solution face aux menaces contre l'État de droit.”*

“L'État de droit est l'un des piliers du fédéralisme, garantissant une répartition des pouvoirs de la puissance publique et la mise en place d'une démocratie permettant l'autonomie des niveaux inférieurs et la subsidiarité et la superposition des règles de droit. L'encadrement juridique de l'action des pouvoirs publics est historiquement et fonctionnellement un élément constitutif du fédéralisme. Grâce à un partage efficace de la souveraineté entre les niveaux fédéral et fédéré, le fédéralisme permet une protection de l'État de droit accrue grâce à une répartition plus équilibrée de la puissance publique. Le fédéralisme est aussi un modèle permettant une meilleure démocratie mondiale et locale grâce à une subsidiarité intégrée, instituant un dialogue efficace entre chaque échelon de gouvernance.

Enfin, le fédéralisme permet un double niveau de protection judiciaire face aux attaques faites à l'État de droit en proposant des protections autonomes et

Institutions, démocratie et subsidiarité

Résolution n°23/8

complémentaires aux niveaux fédéré et fédéral, limitant les possibilités de dérives de manières bien plus efficaces qu'un État unitaire.

Face aux menaces pesant sur l'État de droit, l'UEF-France réaffirme l'importance d'avancer vers une Europe fédérale. Seul un bond en avant fédéral et l'adoption d'une Constitution européenne pourront assurer le respect clair et impératif de la hiérarchie des normes dans toute l'Europe et tous les États européens, composante essentielle de l'État de droit. Dans le cadre de cette avancée fédéraliste, l'État de droit n'aura pas seulement fonction de protéger les libertés individuelles et les droits fondamentaux, mais aussi de garantir l'équilibre des pouvoirs et la répartition des compétences entre les niveaux fédéral et fédéré, chacun doté d'une légitimité propre confiée par les citoyens à chaque échelon.

Ces caractéristiques inhérentes au fédéralisme permettraient une meilleure sauvegarde de l'État de droit au sein de l'Union européenne ainsi qu'un fonctionnement démocratique plus efficace au service de ses citoyens."

Article 7 du Traité de l'Union européenne

Article 6 : Renforcement de l'article 7

Les Jeunes Européens - France :

Appellent, en cas de violation manifeste des valeurs européennes, auxquelles l'État de droit appartient, à une mise en œuvre réelle et plus rapide de l'Article 7. Ceci passe, dans un premier temps, par une accélération de la procédure préparatoire engagée par la Commission ; et dans un second temps, par l'application effective, graduelle et dissuasive des sanctions prévues par les traités ;

Reconnaissent que la procédure actuelle ne fonctionne pas. Mais considérant néanmoins qu'à court terme, l'article 7 reste l'instrument privilégié pour faire face aux manquements des États-membres, les Jeunes Européens - France appellent à une pleine utilisation de celui-ci.

Institutions, démocratie et subsidiarité

Résolution n°23/8

Article 7 : Réforme de l'article 7

Les Jeunes Européens - France :

Réclament une réforme de l'article 7 afin de garantir une pleine effectivité de celui-ci.

Proposent une réforme de l'article 7 qui se veut réaliste, garantissant à l'Union une protection de ses valeurs fondamentales, et ce toujours dans le but de protéger les citoyens européens face aux possibles violations de l'État de droit par un État membre.

Proposent un mécanisme qui se déroulerait comme suit :

1. Mise en demeure par la CJUE d'un risque de violation (procédure juridique et non politique) accompagnée par un dialogue entre la Commission, le Parlement européen et l'État membre concerné
2. Mécanisme de sanction si violations sérieuses et persistantes après la phase de dialogue (procédure politique et juridique)

Phase 1 : Procédure juridique pour la décision

- a. Déclenchement par la Commission européenne ou sur proposition du Parlement européen après avis de la Commission LIBE.
- b. L'État-membre concerné est invité à présenter ses observations avant la prise d'une décision devant la Cour.
- c. Décision de la Cour.

Phase 2 : procédure politique pour les sanctions

- a. La Cour présente ses conclusions devant le Conseil et le Parlement européen et propose des sanctions.
- b. Vote de la sanction : $\frac{2}{3}$ du PE et $\frac{1}{2}$ au Conseil.

Proposent que les sanctions soient de deux natures : politiques (droit de vote) et économiques (conditionnalité des fonds européens, amendes avec majoration) afin d'assurer une réponse appropriée aux différentes violations relevées.

Institutions, démocratie et subsidiarité

Résolution n°23/8

Souhaitent que la sanction puisse être suspendue en cas de mise en conformité de l'État concerné avec la décision arrêtée. Pour cela un principe d'amnistie (*suppression rétroactive du caractère d'infraction, donc suppression de la condamnation*) par le Parlement européen ($\frac{2}{3}$ ou $\frac{3}{4}$) et de grâce (*dispense de subir en tout ou partie une condamnation*) par la Commission sont des outils qui peuvent être mis en place.

Rappellent que le suivi de la sanction est nécessaire pour s'assurer d'une bonne application de la décision. Ce suivi peut être double : politique par le Parlement européen et sa commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) et par le Conseil en format "justice et affaires intérieures"). Un suivi au quotidien sera également mené par l'Agence européenne des droits fondamentaux qui peut soumettre des rapports réguliers au Parlement européen et au Conseil. Le suivi juridique sera assuré par la Cour de justice de l'Union européenne.

Adhésion de l'UE à la CEDH

Appelant à garantir une meilleure protection des droits fondamentaux sur le territoire européen, la question de l'adhésion de l'Union à la convention européenne des droits de l'homme (CEDH) n'est pas une nouveauté, cette question revient souvent depuis une première proposition formulée par la Commission européenne en 1979, une seconde proposition échouée en 1994, puis en 2014 en vain. Actuellement, de nouvelles négociations sont en cours.

Tous les États membres, partie à la Convention européenne des Droits de l'Homme, bénéficient d'une protection juridictionnelle effective concernant le volet des droits fondamentaux, tout comme devant la Cour de Justice de l'Union européenne.

Rappelant toutefois, que la Cour européenne des Droits de l'Homme peut être amenée à contrôler indirectement une mesure prise sur le fondement du droit européen, dans le cadre de requêtes. Le traité de Lisbonne en 2009 a fourni un titre de compétence, afin de permettre l'adhésion de l'Union à la Convention afin d'éviter cette question du contrôle indirect.

Reconnaissant, que le refus d'adhésion est un frein pour une meilleure prise en compte de la protection effective des droits fondamentaux dans leur ensemble. Mais également un problème procédural, la litispendance, à savoir lorsque deux juridictions sont compétentes pour un même type de jugement. Mais également, le

Institutions, démocratie et subsidiarité

Résolution n°23/8

principe de non bis in idem pour les juridictions internationales ne fonctionne pas si le différend est différent.

Article 8 : Le choix entre les deux Cours pour les litiges relatifs aux droits fondamentaux comprenant les contours de l'Etat de droit

Les Jeunes Européens - France appellent à :

Distinguer la portée des droits fondamentaux, selon que l'on se situe dans l'un ou l'autre des systèmes (Union européenne ou Conseil de l'Europe). Dans l'Union européenne, les droits fondamentaux (DF) ne vont s'imposer aux États et à leurs ressortissants que lorsqu'on se situe dans le champ d'application du droit de l'Union européenne. On ne veut pas invoquer la charte à n'importe quel moment, il faut démontrer qu'on se situe bien dans le champ d'application du droit de l'Union européenne (Compétence d'attribution de l'Union européenne). La portée des droits fondamentaux dans le cadre de l'Union européenne est limitée à cause du droit de l'Union.

Garantir le droit de saisine immédiat de la Justice par les requérants non privilégiés pour manquement de leur État en cas d'un doute sérieux de violation de l'État de droit.

A contrario cette logique n'est pas la même dans le cadre de la CEDH, il n'y a pas de restriction générale liée au champ d'application du droit consacré. La portée des droits consacrés par la CEDH est plus large. Les États parties à la ConventionEDH doivent dans tous les cas respecter les droits issus de la ConventionEDH et des autres conventions qu'ils ont souscrit dans le cadre du Conseil de l'Europe. En plus, s'ils sont dans le champ d'application du droit de l'Union européenne, ils doivent respecter les droits fondamentaux de l'Union européenne.

Rappellent que la CJUE est la juridiction de droit commun du droit européen, elle reconnaît plus largement des litiges sur les DF et l'État de droit (spécificité du droit de l'Union).

Le principe de non bis in idem interdit de porter le litige pour les mêmes faits devant deux cours.

La litispendance pourrait exister pour un litige devant les deux cours sous certaines conditions.

Institutions, démocratie et subsidiarité

Résolution n°23/8

Article 9 : Création d'une chambre mixte entre les deux Cours européennes

Pour une prise plus élargie des droits fondamentaux (ceux compris par l'Union européenne et celle comprise par le Conseil de l'Europe), les Jeunes Européens - France demandent la création d'une chambre mixte entre les deux cours européennes. Cette chambre mixte serait composée de juges de la CJUE et de juges de la CEDH.

Juridiquement, cette chambre mixte serait prévue par un protocole additionnel commun entre les deux cours, avec un accord sur la nomination des juges plutôt qu'une simple adhésion à la CEDH de l'UE en tant que tel sauf adhésion surprise de l'Union européenne.

Cette chambre mixte serait indépendante des autres sections contentieuses de la CEDH au vu de la spécificité de la notion de l'État de droit sur le continent européen.

L'Agence européenne des droits fondamentaux

Considérant que l'Agence européenne des droits fondamentaux doit jouer un rôle central dans la protection de l'État de droit ;

Considérant que l'Agence ne dispose pas aujourd'hui des moyens financiers, humains et des compétences nécessaires pour être pleinement efficace.

Article 10 : Renforcement de l'Agence

Les Jeunes Européens - France :

Appellent au renforcement des moyens de l'Agence afin qu'elle puisse pleinement mener ses missions actuelles et développer les futures.

Proposent d'élargir les compétences de l'Agence afin que celle-ci ait un rôle à jouer dans la procédure d'article 7.

Proposent de donner systématiquement à l'Agence la possibilité d'exprimer son avis quant aux implications des dossiers législatifs pour l'exercice des droits, ce qui lui permettrait d'intervenir dans le processus législatif de son propre chef.

Institutions, démocratie et subsidiarité

Résolution n°23/8

Article 11 : Intégration des travaux du réseau “Etat de droit”

Proposent que l’Agence européenne des droits fondamentaux produise des rapports périodiques sur le respect des valeurs de l’article 2 du traité UE dans l’Union et ses États membres et sur la situation de la démocratie, de l’Etat de droit et des droits fondamentaux dans l’UE. Celui-ci pourra faire l’objet d’une adoption politique par le Conseil et le Parlement européen.

Proposent que ces rapports puissent servir également d’appui à la Commission dans le cadre de l’écriture du rapport sur l’Etat de droit. L’ajout de l’Agence dans ce projet permettrait la pleine effectivité de la coopération interinstitutionnelle sur l’examen annuel de la situation de l’Etat de droit entre le Conseil, le Parlement, les Etats membres mais aussi l’Agence européenne des droits fondamentaux.

Cour constitutionnelle de l’UE

Article 16 : Réforme de la CJUE dans l’optique de l’adoption d’une constitution européenne

Une Cour constitutionnelle exerce la justice constitutionnelle, elle participe au rayonnement du droit public, veille à l’application des règles constitutionnelles, s’assure que lois et règlements sont conformes au texte suprême. Cette Cour gère donc le contentieux constitutionnel, un contentieux qui, en France, est à la jonction du politique et du juridique.

On ne peut comprendre l’intérêt de ce type de contentieux, et donc du développement de juridictions constitutionnelles, si nous n’avons pas en mémoire l’histoire qui témoigne de l’essor des arbitraires des gouvernants en Europe et Amérique du Nord en particulier de l’arbitraire de l’Ancien Régime.

C’est en réaction contre cet arbitraire que s’est développé au XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècle, en Europe et en Amérique du Nord, un courant de pensée appelé constitutionnalisme qui a pour originalité d’appeler à élaborer des Constitutions écrites comme un obstacle aux abus des détenteurs du pouvoir.

Les auteurs américains disent qu’une Constitution écrite est un gage de sécurité dès lors qu’elle limite la capacité d’action des gouvernants. Mais l’écrit à lui seul ne suffit pas car, nous dit Madison (quatrième président des USA), « *c’est une barrière de papier* », il faut doubler cet écrit de mécanismes permettant de sanctionner la violation de la Constitution.

Kelsen a théorisé et proposé l’introduction, en Europe, d’un système de contrôle diffus de constitutionnalité concentré au sein d’une cour constitutionnelle créée

Institutions, démocratie et subsidiarité

Résolution n°23/8

spécifiquement à cette fin (explication donnée par Guillaume Drago, professeur français de droit public).

Article 17 : Compétences de la Cour Constitutionnelle européenne

Les Jeunes Européens - France appellent à :

Ce que la Cour dispose de la compétence à la condition qu'elle soit saisie, elle ne peut s'auto-saisir.

Ce que la Cour soit compétente pour apprécier la conformité des règlements et directives européennes aux traités constitutifs de l'Union.

Ce que la Cour soit compétente en matière d'adhésion à des traités internationaux.

Article 18 : Composition

Les membres de la Cour doivent être représentatifs des Etats membres, sur la base de l'égalité entre chacun d'eux.

Les membres sont proposés par les Etats membres auprès du Parlement européen. Ces membres doivent avoir de solides connaissances en droit, en ayant fait des études de droit ainsi qu'ayant exercé des fonctions professionnelles juridiques.

La durée de leur mandat doit être limitée dans le temps, sans pour autant exclure la possibilité d'exercer un second mandat.

Le renouvellement des membres de la Cour a tout intérêt à être fait de manière partielle afin de faciliter la continuité des dossiers.

Article 19 : Les différents types de saisines

Une saisine automatique pour chaque révision des traités constitutifs de l'UE touchant aux compétences de l'Union. Cette saisine s'opère après adoption de la révision, mais avant l'effectivité de celle-ci.

Une saisine automatique pour la ratification des traités internationaux.

Institutions, démocratie et subsidiarité

Résolution n°23/8

Une saisine par les députés européens et/ou les Etats membres doit être possible s'agissant de règlements ou directives qui ne leur semble pas respecter les traités constitutifs.

A l'image de la Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC) française, il faut permettre au justiciable européen de saisir la Cour.

Article 20 : Les décisions de la Cour et effets

Tout comme pour la CJUE, les décisions de la Cour peuvent faire jurisprudence, et le revirement de jurisprudence est toujours possible.

Il doit être possible d'infirmer une décision de la Cour par le mécanisme du lit de justice.

Article 21 : Création de la constitution

Les Jeunes Européens - France proposent la rédaction d'une Constitution européenne et son adoption dans les mêmes conditions que le Traité pour une Constitution pour l'Union européenne de 2004.

La Constitution est le texte suprême de l'ordre juridique européen, ce bloc de constitutionnalité comprend les traités européens, les principes généraux de droit de l'UE et la coutume.

La CJUE devient la Cour Constitutionnelle européenne.

Article 22 : Le médiateur européen

Les Jeunes Européens - France appellent à un statut de médiateur européen, doté notamment de pouvoir d'enquête et de contrôle, d'un droit d'auto-saisine ainsi que d'un statut de requérant devant la Cour constitutionnelle, afin d'assurer une meilleure protection des droits fondamentaux et une accessibilité renforcée à la justice ;