



FIDE XXX CONGRÈS, SOFIA, 2023

QUESTIONNAIRE THÈME I: CONFIANCE MUTUELLE, RECONNAISSANCE MUTUELLE ET ÉTAT DE DROIT

RAPPORTEUR GÉNÉRAL: **MIGUEL POIARES MADURO**

Le débat initial sur les droits fondamentaux et l'État de droit dans l'intégration européenne était axé sur le risque que les Communautés européennes (de l'époque) pourraient représenter pour les droits fondamentaux et l'État de droit généralement garantis dans leurs États membres. Pendant des années, le discours sur les droits fondamentaux dans le cadre de l'intégration européenne s'est concentré sur la nécessité, pour l'ordre juridique de l'Union, de prendre les droits fondamentaux au sérieux lorsqu'il s'agit de contrôler les pouvoirs des institutions de l'Union, et non des États membres. La protection des droits fondamentaux dans les États membres était une question qui devait être abordée dans le cadre des constitutions nationales ou de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Cette intégration limitée (pour emprunter une expression au droit fédéral des États-Unis) des droits fondamentaux de l'Union dans les ordres juridiques de ses États membres est illustrée par la jurisprudence de la Cour de justice et, plus explicitement, par la Charte des droits fondamentaux, dont l'article 51, paragraphe 1, dispose ce qui suit: «Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions et organes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union». (soulignement ajouté).

Toutefois, l'accent a progressivement été mis sur la nécessité pour l'Union européenne de garantir également les droits fondamentaux et l'État de droit au niveau de ses États membres. À bien des égards, ce dernier suscite aujourd'hui un intérêt accru dans la littérature juridique et la jurisprudence. Cela s'explique par l'expansion de l'intégration européenne qui, à son tour, accroît l'interdépendance entre ses États membres et entre leurs ordres juridiques et l'ordre juridique de l'Union, en ce qui concerne les droits fondamentaux et l'État de droit. Dans ce contexte, la confiance mutuelle et la reconnaissance mutuelle revêtent une importance particulière. La reconnaissance mutuelle est un principe du droit de l'Union qui met directement en contact les ordres juridiques (et leurs institutions) des différents États membres. Introduit en tant qu'instrument d'intégration des marchés, il a progressivement été adopté dans d'autres domaines du droit de l'Union, tels que la justice et les politiques en matière d'asile. Le principe de la reconnaissance mutuelle exige toutefois une confiance mutuelle entre les ordres juridiques nationaux. On pourrait dire que l'hypothèse qui sous-tend la reconnaissance mutuelle est l'identité constitutionnelle commune des États membres quant aux valeurs consacrées par l'article 2 TUE (démocratie, État de droit et droits fondamentaux). Ces valeurs sont ainsi devenues des critères d'adhésion pour tout pays candidat à l'adhésion au titre de l'article 49 TUE. Il est toutefois devenu évident qu'un simple contrôle du respect de ces valeurs au moment de l'adhésion ne suffit pas. C'est la raison pour laquelle l'article 7 a été inséré dans les traités. Mais l'article 7 dépend d'une décision politique et non d'une application judiciaire. En outre, les exigences ayant déclenché cette décision politique sont extrêmement difficiles à satisfaire. On a pensé, dans un premier temps, que le simple effet dissuasif de l'article 7 pourrait suffire à prévenir un risque pour ces valeurs dans n'importe quel État membre. Malheureusement, des évolutions récentes dans certains États membres ont soulevé de sérieux doutes quant à l'efficacité de l'article 7.

C'est dans ce contexte qu'une série de nouveaux instruments ont été introduits pour surveiller et faire respecter l'État de droit et les droits fondamentaux dans les États membres. On recense parmi ceux-ci des instruments juridiques non contraignants, tels que le dialogue sur l'État de droit, l'introduction de la conditionnalité de l'État de droit dans les fonds de l'Union, ou un recours plus proactif et étendu à d'autres dispositions juridiques du traité UE (notamment l'article 19) dans l'examen des éventuelles violations de l'État de droit et d'autres valeurs et droits fondamentaux dans les États membres.

Cette application renforcée de l'État de droit et des valeurs de l'article 2 dans l'ordre juridique interne des États membres n'est pas sans soulever des problèmes. Tout d'abord, la notion d'État de droit est elle-même contestée. Il existe un lien étroit entre l'État de droit, la démocratie et les droits fondamentaux. Il est difficile de concevoir la démocratie et les droits fondamentaux, du moins dans le contexte des démocraties libérales européennes, sans l'État de droit. En l'absence d'État de droit, il n'y a pas d'égalité en droit, pas de véritable consentement des administrés ni de protection effective des droits fondamentaux. Par ailleurs, sans démocratie ni droits fondamentaux, les hypothèses et les objectifs fondamentaux de l'État de droit seraient remis en question. Cette conception plus large de l'État de droit, intimement liée à la notion de démocratie libérale, est toutefois remise en cause dans certains États membres de l'Union.

Un autre problème découle de l'élargissement du champ d'application du droit et des politiques de l'Union dans les ordres juridiques internes des États membres qui résulte de l'application de l'État de droit dans les États membres. On peut faire valoir que cette expansion est simplement la conséquence naturelle (et logique) du degré d'interdépendance économique, sociale et juridique entre les ordres juridiques nationaux et entre ceux-ci et l'ordre juridique de l'Union lui-même. Ce point de vue ne fait toutefois pas l'unanimité. Il a même conduit à des accusations selon lesquelles un tel rôle de mise en application serait ultra vires. Il est donc intéressant d'examiner les différents fondements normatifs qui peuvent être avancés à la fois pour soutenir ou s'opposer à un rôle de l'ordre juridique de l'Union dans le contrôle et l'application de l'État de droit au niveau de ses États membres.

Ce deuxième obstacle est lié aux exemples récents de contestations, au niveau national, de la primauté du droit de l'Union. Ces phénomènes sont-ils liés ou indépendants? Et dans quelle mesure les contestations de la primauté du droit de l'Union, en sapant son application uniforme, portent-elles atteintes à l'État de droit dans l'ordre juridique de l'Union lui-même? Peut-il y avoir une compréhension pluraliste (non hiérarchique) du lien entre l'Union et les ordres juridiques nationaux qui soit compatible avec le respect de l'État de droit dans l'ordre juridique de l'Union?

Enfin, l'autorité de l'Union européenne en matière de protection de l'État de droit dans ses États membres dépendra sensiblement des normes auxquelles l'Union elle-même se conformera. Des affaires récentes ont amené certains à douter de la volonté de l'Union elle-même de se soumettre aux mêmes normes que celles qu'elle exige de ses États membres. Prenons l'exemple des controverses entourant la nomination des procureurs européens (le Conseil ayant, dans certains cas, à la demande des gouvernements nationaux, remplacé les préférences du comité indépendant) ou de l'affaire impliquant l'ancien avocat général Sharpston. Ces deux exemples montrent à quel point le caractère intergouvernemental du processus décisionnel de l'Union peut être en conflit manifeste avec les exigences de l'État de droit. Il devrait toutefois être inacceptable, par exemple, que les gouvernements nationaux soient en mesure de faire au niveau de l'Union ce qu'ils ne seraient pas en mesure de faire, en vertu de l'État de droit, au niveau national.

Chapitre 1: la notion d'État de droit

Question 1

Quelle est la notion dominante (ou les notions) d'État de droit dans votre État membre?

- a. Comprend-elle, notamment, la protection des droits fondamentaux et de la démocratie?
- b. La notion d'État de droit, dans votre État membre, est-elle conçue comme étant intrinsèquement liée à la démocratie libérale ou au respect de valeurs telles que celles visées à l'article 2 TUE (à savoir la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, le respect des droits de l'homme)?
- c. La notion d'État de droit est-elle liée à un système efficace de contre-pouvoirs et à des institutions indépendantes? Quels sont le droit et la pratique, dans votre État membre, qui garantissent cette indépendance?

Question 2

Comment votre compréhension de la notion d'État de droit dans l'ordre juridique de l'Union et des exigences qui en découlent correspond-elle à la notion d'État de droit dans votre État membre? Les notions se recourent-elles, se complètent-elles ou entrent-elles parfois en conflit?

Question 3

Le droit de l'Union a encouragé l'indépendance des agences de régulation dans divers domaines (comme les banques centrales ou les autorités de concurrence). Quel a été son impact effectif sur la promotion d'une culture de l'indépendance réglementaire dans votre État membre? Ce rôle est-il contesté de quelque manière que ce soit? Et ce rôle est-il lié à des discussions plus larges sur l'État de droit? Comment votre État membre concilie-t-il l'exigence d'indépendance institutionnelle avec la responsabilité démocratique?

Question 4

Dans quelle mesure le droit national de votre État membre permet-il aux particuliers de bénéficier de voies de recours effectives et d'un accès aux tribunaux? Pouvez-vous décrire et résumer brièvement les recherches juridiques et la jurisprudence à ce sujet ?

Chapitre 2: fondements normatifs du rôle de l'Union européenne dans la protection de l'État de droit

Question 5

Comment le rôle du droit de l'Union dans l'application de l'État de droit dans votre État membre est-il justifié ou contesté dans les recherches juridiques et, plus généralement, dans le discours public?

Question 6

Ce rôle est-il interprété comme une réponse à des facteurs extérieurs moraux et politiques, comme une conséquence de l'interdépendance entre l'Union et les ordres juridiques nationaux ou comme une forme de discipline externe similaire à la CEDH?

Chapitre 3: instruments pour la mise en œuvre et la protection de l'État de droit et rôle de la CJUE

Question 7

Quelle est l'appréciation, dans votre État membre, des instruments juridiques et politiques traditionnels dont dispose l'Union pour faire respecter l'État de droit dans ses États membres, qu'il s'agisse des critères d'adhésion, des procédures d'infraction ou encore du recours à l'article 7 TUE, y compris le champ d'application limité des droits fondamentaux de l'Union aux actes des États membres reconnus dans la jurisprudence de la Cour de justice et à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte? Pouvez-vous décrire et résumer le débat des spécialistes du droit sur ces questions dans votre État membre?

De plus :

- a. La doctrine dans votre État membre considère-t-elle les procédures d'infraction comme un outil efficace pour l'application de l'État de droit dans l'Union?
- b. La conditionnalité des fonds à l'État de droit a-t-elle fait l'objet d'un débat dans votre pays? Quels sont les points de vue prédominants sur le règlement 2092/2020 et sur les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne du 16 février 2022, dans les affaires Hongrie / Parlement et Conseil (C-156/21, EU:C:2022:97) et Pologne / Parlement et Conseil (C-157/21, EU:C:2022:98)?
- c. Existe-t-il un soutien pour des instruments supplémentaires visant à protéger l'État de droit, tels qu'une commission sur les critères de Copenhague ou autres? Une préférence est-elle affichée pour les instruments juridiques contraignants ou non contraignants?

Question 8

Comment la jurisprudence de la Cour de justice sur l'indépendance de la justice et l'article 19 TUE a-t-elle été acceptée et discutée dans votre État? Des propositions sont-elles soumises ou des discussions organisées pour étendre la même approche à d'autres domaines et dispositions du droit de l'Union qui peuvent dépendre du respect, au niveau national, des valeurs de l'article 2 TUE (par exemple la révision des règles et mesures nationales qui pourraient avoir une incidence sur le caractère libre et démocratique des élections au Parlement européen)?

Question 9

Dans quelle mesure le rôle accru de la Cour de justice de l'Union européenne dans le domaine de l'État de droit et de la protection des droits fondamentaux au niveau des États membres est-il perçu comme compatible avec les dispositions institutionnelles et procédurales actuelles du système judiciaire de l'Union?

Chapitre 4: incidence sur la reconnaissance mutuelle et la confiance mutuelle

Question 10

Vos juridictions nationales ont-elles déjà refusé (ou simplement remis en question) l'exécution de décisions judiciaires ou de MAE d'autres États membres à la lumière de préoccupations relatives à l'État de droit dans ces États membres?

Question 11

La jurisprudence récente de la CJUE concernant l'incidence des préoccupations relatives à l'État de droit sur la coopération judiciaire fondée sur la reconnaissance mutuelle et la confiance mutuelle a établi une distinction entre les violations systémiques de l'État de droit, d'une part, et la menace spécifique d'une violation des droits fondamentaux dans des affaires individuelles, d'autre part. Selon cette jurisprudence, seules des menaces concrètes et justifiées justifient la non-exécution de MAE. Pouvez-vous décrire et résumer le débat des spécialistes du droit sur ces questions dans votre État membre?

Question 12

Existe-t-il d'autres domaines du droit dans lesquels la reconnaissance mutuelle pourrait être compromise en raison de préoccupations relatives à l'État de droit dans certains États membres (par exemple, dans le domaine du droit de la concurrence ou en matière civile et commerciale)?¹

- a. Existe-t-il également des cas où les autorités nationales ou des spécialistes du droit ont contesté le respect de l'État de droit par les institutions de l'Union elles-mêmes? En particulier, mais pas exclusivement, comment les règles et procédures institutionnelles concernant la Cour de justice de l'Union ou le Parquet européen sont-elles évaluées dans votre pays à la lumière des exigences relatives à l'État de droit? Cela est-il perçu, d'une manière ou d'une autre, comme une atteinte aux exigences de l'Union européenne quant au respect de l'État de droit par les États membres?
- b. Existe-t-il des cas où le caractère intergouvernemental de certaines institutions et procédures de l'Union aurait pu permettre aux autorités politiques nationales de se soustraire à des exigences découlant de l'État de droit? En d'autres termes, faire, collectivement, au niveau de l'Union, des choses d'une manière qui est perçue comme mettant en cause l'État de droit?

Chapitre 5: l'État de droit et les exigences existentielles du droit de l'Union

Question 14

Pouvez-vous citer des exemples de décisions de justice nationales qui contestent la primauté du droit de l'Union dans votre ordre juridique national? Si tel est le cas :

- a. Sont-elles liées d'une manière ou d'une autre aux débats sur l'État de droit?

¹ Voir, par exemple, arrêt du Tribunal du 9 février 2022, Sped-Pro/Commission (T-791/19, EU:T:2022:67).

- b. La primauté du droit de l'Union est-elle comprise, dans votre État, comme étant nécessaire au respect du principe d'égalité devant la loi?

Question 15

Le concept d'identité constitutionnelle nationale (article 4, paragraphe 2, TUE) a-t-il été défini dans la jurisprudence des tribunaux constitutionnels ou suprêmes nationaux et/ou dans la doctrine ? La notion émergente d'« identité constitutionnelle européenne » a-t-elle fait l'objet de débat dans la jurisprudence ou la doctrine nationales ? Si tel est le cas, quels sont les rapports entre les concepts d'identité constitutionnelle nationale et celui d'identité constitutionnelle européenne ?