

Strasbourg, le 11.3.2014
COM(2014) 158 final

ANNEXES 1 to 2

ANNEXES

à la

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état droit

Annexe I: L'état de droit, principe fondateur de l'Union

L'état de droit et l'ordre juridique de l'Union

L'état de droit est un principe constitutionnel juridiquement contraignant. Il est unanimement reconnu comme l'un des principes fondateurs inhérents à tous les systèmes constitutionnels des États membres de l'UE et du Conseil de l'Europe.

Bien avant que ce principe ne soit expressément mentionné dans les traités de l'UE¹, la Cour de justice avait souligné, dans son arrêt «Les Verts» de 1986, que l'UE est une «[Union] de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité»².

Dans sa jurisprudence, la Cour déclare que l'état de droit est la source de principes pleinement «justiciables» (c'est-à-dire de principes qui peuvent être invoqués comme tels devant un juge), qui sont applicables dans l'ordre juridique de l'UE. Elle souligne, en outre, qu'il s'agit là de principes généraux du droit qui découlent des traditions constitutionnelles communes aux États membres. On peut notamment citer:

- (a) **le principe de légalité**, qui, pour l'essentiel, suppose l'existence d'une procédure d'adoption des textes de loi transparente, responsable, démocratique et pluraliste. La Cour confirme que le principe de légalité constitue un principe fondamental de l'Union, en déclarant que «[...] dans une communauté de droit, le respect de la légalité doit être dûment assuré»³;
- (b) **la sécurité juridique**, qui exige, entre autres, que les règles soient claires et prévisibles et qu'elles ne puissent être modifiées rétroactivement. La Cour a mis en avant l'importance que revêt cette sécurité juridique, en déclarant qu'en vertu de ce principe et de celui de confiance légitime, «[...] la législation [de l'Union] doit être claire et prévisible pour les justiciables [...]». Elle a ajouté que «[...] le principe de la sécurité des situations juridiques s'oppose à ce que la portée dans le temps d'un acte [de l'Union] voie son point de départ fixé à une date antérieure à sa publication et qu'il ne peut en être autrement qu'à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée»⁴;
- (c) **l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif**. La Cour de justice a jugé: «[i]l n'en demeure pas moins que, dans tous les systèmes juridiques des États membres, les interventions de la puissance publique dans la sphère d'activité privée de toute personne, qu'elle soit physique ou morale, doivent avoir un fondement légal et être justifiées par les raisons prévues par la loi et que ces systèmes prévoient, en conséquence, bien qu'avec des modalités différentes, une protection face à des interventions qui seraient arbitraires ou disproportionnées. L'exigence d'une telle

¹ La première mention de l'état de droit figurait dans le préambule du traité de Maastricht de 1992. Le traité d'Amsterdam faisait référence à l'état de droit, en son article 6, paragraphe 1, en des termes quasi identiques à ceux de l'actuel article 2 du TUE.

² Affaire 294/83, «Les Verts»/Parlement européen, Rec. 1986, p. 1339, point 23.

³ Affaire C-496/99 P, Commission/CAS Succhi di Frutta, Rec. 2004, p. I-3801, point 63.

⁴ Affaires jointes 212 à 217/80, Amministrazione delle finanze dello Stato/Salumi, Rec. 1981, p. 2735, point 10.

protection doit donc être reconnue comme un principe général du droit [de l'Union]. [...]»⁵;

- (d) **l'indépendance et l'effectivité du contrôle juridictionnel, y compris le respect des droits fondamentaux.** La Cour a rappelé 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». Elle a précisé que cela implique, notamment, que «les particuliers doivent pouvoir bénéficier d'une protection juridictionnelle effective des droits qu'ils tirent de l'ordre juridique [de l'Union]». Elle expliquait que le droit à une telle protection faisait «partie des principes généraux de droit qui découlent des traditions constitutionnelles communes aux États membres» et qu'il avait été «consacré par les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales»⁶.
- (e) En outre, en ce qui concerne le lien entre le droit à un procès équitable et la séparation des pouvoirs, la Cour a expressément déclaré que «[...] le principe général de droit [de l'Union] selon lequel toute personne a droit à un procès équitable, qui s'inspire de l'article 6 de la CEDH [...] comporte le droit à un tribunal indépendant, notamment du pouvoir exécutif [...]»⁷. Le principe de séparation des pouvoirs est, de toute évidence, un élément indispensable au respect du principe de l'état de droit. Il peut néanmoins prendre des formes diverses, eu égard aux différents modèles parlementaires et au degré variable de son application dans les États membres. À cet égard, la Cour évoquait la séparation fonctionnelle des pouvoirs impliquant un contrôle juridictionnel indépendant et effectif, en relevant que «[...] le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce qu'un État membre soit à la fois législateur, administrateur et juge, pour autant que ces fonctions sont exercées dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs qui caractérise le fonctionnement d'un État de droit»⁸;
- (f) **l'égalité devant la loi.** La Cour a mis en avant le rôle que joue l'égalité de traitement en tant que principe général du droit de l'Union, en déclarant «[i]l y a lieu de rappeler que le principe d'égalité de traitement constitue un principe général du droit de l'Union, consacré par les articles 20 et 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne»⁹.

L'état de droit et le Conseil de l'Europe

Les aspects de l'état de droit qui constituent le dénominateur commun de l'Union se retrouvent pleinement au niveau du Conseil de l'Europe. Bien qu'aucune définition ne figure dans le statut de ce dernier ni dans la CEDH¹⁰, et que la liste précise des principes, normes et valeurs découlant de l'état de droit soit susceptible de varier d'un État à l'autre, la Commission de

⁵ Affaires jointes 46/87 et 227/88, Hoechst/Commission, Rec. 1989, p. 2859, point 19.

⁶ Affaire C-583/11 P Inuit Tapiriit Kanatami et autres/Parlement et Conseil, non encore publiée, point 91; affaire C-550/09 E et F, Rec. 2010, p. I-6213, point 44; affaire C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores, Rec. 2002, p. I-6677, points 38 et 39.

⁷ Affaires jointes C-174/98 P et C-189/98 P, Pays-Bas et Van der Wal/Commission, Rec. 2000, p. I-1, point 17.

⁸ Affaire C-279/09 DEB, Rec. 2010, p. I-13849, point 58.

⁹ Affaire C-550/07 P Akzo Nobel Chemicals et Akros Chemicals/Commission, Rec. 2010, p. I-8301, point 54.

¹⁰ Le préambule de la déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies (1948) évoque également cette notion, sous la formulation alternative «régime de droit», sans toutefois la définir.

Venise, dans un rapport publié en 2011, évoque cette notion (par la formulation alternative «prééminence du droit») en la qualifiant de «norme européenne fondamentale et commune, capable d'orienter et d'encadrer l'exercice du pouvoir démocratique», qui «fait partie intégrante de la société démocratique» et «impose aux décideurs de traiter toute personne de manière digne, égale et rationnelle, dans le respect du droit et en mettant à sa disposition des voies de recours pour contester la légalité d'une décision devant des juridictions indépendantes et impartiales»¹¹. Plus concrètement, compte tenu également de la jurisprudence en la matière de la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission de Venise recensait, dans son rapport, les caractéristiques communes et généralement admises de l'état de droit, qui sont importantes sans toutefois être exhaustives:

- (a) la légalité (qui suppose l'existence d'une procédure d'adoption des textes de loi transparente, responsable et démocratique);
- (b) la sécurité juridique;
- (c) l'interdiction de l'arbitraire;
- (d) l'accès à la justice devant des juridictions indépendantes et impartiales;
- (e) le respect des droits de l'homme, la non-discrimination et l'égalité devant la loi.

L'état de droit au niveau national

Même s'il n'a pas de définition précise ni exhaustive dans les constitutions et la jurisprudence nationales, et s'il n'est pas toujours clairement et uniformément codifié dans les constitutions écrites, l'état de droit constitue un dénominateur commun dans les traditions constitutionnelles modernes des pays européens. Les juridictions nationales s'y réfèrent abondamment pour guider leur interprétation du droit interne ou elles en font le fondement de nouveaux principes invocables en justice.

¹¹ Rapport de la Commission de Venise du 4 avril 2011, étude n° 512/2009 (CDL-AD(2011)003rev).

Un cadre pour l'état de droit dans l'UE

