

L'ÉTAT DE DROIT
GARANTIE POUR LE CITOYEN EUROPÉEN ET
FONDEMENT DE LA COOPÉRATION AU SEIN DE L'UE

N° 87, février 2014

Membres du Conseil consultatif pour les questions internationales

Président	J.G. de Hoop Scheffer
Vice-président	M ^{me} H.M. Verrijn Stuart
Membres	M ^{me} J. Gupta E.M.H. Hirsch Ballin M ^{me} P.C. Plooij-van Gorsel M ^{me} M.E.H. van Reisen A. van Staden Général (e.r.) M.L.M. Urlings J.J.C. Voorhoeve
Secrétaire	T.D.J. Oostenbrink

Boîte postale 20061
NL - 2500 EB La Haye
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 3485108/6060
Télécopieur +31 70 3486256
aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advice.nl

Membres de la commission mixte L'État de droit au sein de L'Union européenne

Président	E.M.H. Hirsch Ballin
Membres	M ^{me} M.G.W. den Boer M ^{me} K.M. Buitenweg R.A. Lawson M ^{me} L.A.J. Senden M ^{me} W.M.E. Thomassen M ^{me} H.M. Verrijn Stuart
Secrétaire	J. Smallenbroek

Sommaire

Avant-propos

I	L'importance de consolider l'État de droit dans les pays membres : deux perspectives	6
	I.1 Enjeu	6
	I.2 Subsidiarité, proportionnalité et État de droit	10
	I.3 Le débat sur l'État de droit au sein de l'Union européenne	11
II	L'État de droit	14
	II.1 Critères de l'État de droit	14
	II.2 Différences de concrétisation des critères de l'État de droit dans trois traditions juridiques	15
	II.3 Conditions sociétales	17
	II.4 Conclusion	17
III	Utilisation des mécanismes existants et opportunité d'élaborer un instrument complémentaire	19
	III.1 Les Nations unies	19
	III.2 Le Conseil de l'Europe	20
	III.3 L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)	24
	III.4 L'Union européenne	24
	<i>III.4.1 Information et collecte des données</i>	<i>24</i>
	<i>III.4.2 Évaluation et contrôle</i>	<i>25</i>
	<i>III.4.3 Procédures de sanction</i>	<i>28</i>
	<i>III.4.4 Obligations juridiques des États membres et bases pour d'autres mesures</i>	<i>30</i>
	III.5 Contrôle au niveau national	31
	III.6 Organisations non gouvernementales	32
	III.7 Conclusions	33
IV	Instrument complémentaire	35
V	Résumé, conclusions et recommandations	38

Annexe I Demande d'avis

Annexe II Abréviations utilisées

Avant-propos

Le 19 avril 2013, le gouvernement a demandé au Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) d'émettre un avis sur l'État de droit dans les pays membres de l'Union européenne (UE). Le gouvernement constate que l'UE constitue une communauté de droit et qu'un bon fonctionnement de l'État de droit est donc indispensable dans tous les pays membres. La confiance mutuelle entre ces derniers sur ce point est essentielle pour la mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, du marché interne et de l'Union économique et monétaire. Il s'agit donc pour le gouvernement de savoir si la consolidation de l'État de droit au sein de l'UE peut faire l'objet d'une approche plus approfondie, et si tel est le cas, comment. De cette interrogation centrale découlent des questions spécifiques. La demande d'avis est jointe en annexe I.

L'ampleur et la complexité de la problématique soulevée ont nécessité une analyse thématique et un recentrage sur des recommandations concrètes. Par État de droit, on entend manifestement plus précisément le bon fonctionnement de l'État de droit. Le chapitre I présente l'État de droit dans les pays membres selon la double perspective du citoyen et de l'Union. Le bon fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres est essentiel pour les citoyens européens et pour presque toutes les formes de coopération dans l'Union. Le chapitre II explique le sens à donner au terme d'État de droit. Le chapitre III examine un certain nombre de méthodes permettant de veiller au bon fonctionnement et à la consolidation de l'État de droit. Le chapitre IV se penche sur la nécessité de mécanismes complémentaires, et notamment l'apport de l'évaluation par les pairs. Le dernier chapitre apporte une réponse aux questions posées.

L'AIV a confié la préparation du présent avis à une commission mixte présidée par M. E.M.H. Hirsch Ballin (commission des droits de l'homme – CMR) et composée des membres suivants : M^{me} M.G.W. den Boer (commission de l'intégration européenne – CEI), M^{me} K.M. Buitenweg (CMR), M. R.A. Lawson (CMR), M^{me} L.A.J. Senden (CEI), M^{me} W.M.E. Thomassen (CMR) et M^{me} H.M. Verrijn Stuart (AIV/CMR). M^{me} M. de Jong a rempli les fonctions de personne ressource. M. J. Smallenbroek a assuré le secrétariat, avec le soutien de M. O. de Roos et de Mme J.G.M. van Laar (stagiaires).

L'AIV a adopté le présent avis au cours de sa réunion du 24 janvier 2014.

I L'importance de consolider l'État de droit dans les pays membres : deux perspectives

I.1 Enjeu

Le présent chapitre éclaire l'importance du bon fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres sous une double perspective : celle des citoyens européens et celle de la coopération entre États membres. L'AIV part du principe que le fonctionnement et la consolidation de l'État de droit résultent toujours d'une interaction entre la structure constitutionnelle d'un État et sa culture politico-juridique.

L'UE et, avant elle, les Communautés européennes, ont été conçues en premier lieu comme une communauté de droit, s'appuyant sur des valeurs et des intérêts partagés. Énoncées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE), ces valeurs montrent que la légitimité de l'UE réside dans les droits et les intérêts de ses citoyens : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux pays 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. » La confiance en la réglementation européenne et la politique de l'UE dépend également de la conviction qu'ont les citoyens que les décisions sont prises démocratiquement puis mises en œuvre dans le respect des principes de l'État de droit. Il n'importe pas seulement, dans cette optique, que les autorités appliquent strictement les règles, mais aussi que le respect des principes de l'État de droit soit ancré dans la culture politique d'un pays.

Le traité de Maastricht a fait des citoyens des États membres des citoyens de l'Union européenne, ainsi que le formule l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Selon la lecture qu'en fait la Cour de Justice, cette disposition implique qu'ils jouissent de la liberté de se déplacer, de travailler et de résider où bon leur semble, mais aussi qu'ils ont le droit de poser des exigences aux États membres dont ils ne possèdent pas la nationalité. Leurs droits ne s'arrêtent pas aux frontières¹. Les citoyens peuvent compter dans tous les pays membres sur la protection et la sécurité qui leur sont nécessaires dans l'exercice de leurs libertés. C'est un facteur essentiel de la confiance des citoyens européens en l'État de droit, confiance qui, comme le montrent les études empiriques, n'est pas infaillible. Les citoyens de l'Union n'ont en effet qu'une confiance limitée en leurs gouvernements et leurs parlements². Une majorité d'entre eux répondent par la négative lorsqu'on leur demande si la loi est appliquée de façon efficace et identique à tous, ou si l'État lutte efficacement contre la corruption. La plupart des citoyens font confiance au système judiciaire de leur pays,

1 Par exemple l'affaire C-85/96 Martinez Sala, recueil de jurisprudence 1998, I-2691, l'affaire C-184/99 Grzelczyk, recueil de jurisprudence 2001, I-6193 et l'affaire C-138/02 Collins, recueil de jurisprudence 2004, I-2703.

2 Commission européenne, Eurobaromètre standard 79, L'opinion publique dans l'Union européenne, Bruxelles, juillet 2013, p. 54.

avec néanmoins de grandes disparités entre les différents États membres³.

L'effectivité de l'État de droit dans les pays membres de l'UE est en outre une condition préalable de la coopération sur divers terrains tels que le marché intérieur, la justice ou la police.

Après avoir examiné l'importance du bon fonctionnement de l'État de droit pour certains terrains stratégiques, tant de la perspective du citoyen que de celle de l'Union, le présent chapitre mettra en évidence que la crédibilité de la politique extérieure de l'UE, qui vise notamment à promouvoir l'État de droit dans les pays tiers, dépend en partie de la solidité de celui-ci dans les pays membres.

Coopération policière et judiciaire

L'un des objectifs de l'UE est la création d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice permettant en son sein la libre circulation des personnes et garantissant à la fois la sécurité collective et les droits individuels. Cela requiert de la part des pays membres une étroite collaboration judiciaire en matière pénale, les personnes pouvant désormais facilement se déplacer d'une juridiction à l'autre. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a été précédée par l'adoption de dix décisions-cadres relatives à la coopération pénale, basées sur la reconnaissance mutuelle des jugements⁴. La mise en œuvre de celle relative au mandat d'arrêt européen⁵ a entraîné la suppression du système d'extradition des suspects et des personnes condamnées et son remplacement par un système de remise entre autorités judiciaires de l'Union européenne. Transposées dans les législations nationales, ces décisions-cadres simplifient considérablement la coopération. L'AIV considère que cela ne doit pas entamer l'effectivité de la protection juridique des citoyens. Ils ne peuvent être assurés d'un accès à la justice sur la totalité du territoire de l'Union, de la possibilité de se pourvoir en appel, du soutien d'un avocat et d'un traitement rapide et public de leurs affaires que si l'État de droit règne dans tous les pays membres.

Le mode de coopération au sein de l'Union exige également des membres qu'ils aient une confiance suffisante dans le fonctionnement de l'État de droit de leurs voisins. Or cette confiance n'est pas universelle, comme on le constate à la lecture des documents établis par l'UE. Le plan d'action de Stockholm enjoint la Commission européenne d'élaborer pour la période 2010-2014 des mesures visant à augmenter la confiance réciproque, comme le renforcement de la protection des droits de l'homme, l'adoption de normes minimums en matière de procès pénal, la rédaction de manuels et la mise en place de formations pour les procureurs, les avocats et les juges⁶. Le manque de confiance entre les États membres est probablement l'une des raisons pour lesquelles ces derniers retardent la transposition dans leur législation nationale des décisions-

3 Commission européenne, Eurobaromètre flash 385, Justice in the EU, Bruxelles, novembre 2013, p. 4.

4 M. Dane et F. Goudappel, *European Criminal Law*, in: S. Wolff, F. Goudappel et J. de Zwaan (eds.), *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*, T.M.C Asser Press, La Haye, 2011, p. 156.

5 Voir : <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/l33167_fr.htm>, consulté le 4 novembre 2013.

6 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM (2010) 171, Bruxelles, 20 avril 2010, p. 10 et 19 à 24.

cadres basées sur le principe de reconnaissance mutuelle⁷.

Marché intérieur

Le marché intérieur commun a pour objet premier de permettre la libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux, ainsi que la création d'un droit d'établissement. L'ensemble des entreprises et des citoyens de l'Union doivent jouir, dans chaque État membre, des mêmes droits et devoirs économiques. Cela signifie que les autorités nationales ne peuvent établir de distinction illégitime, directe ou indirecte, entre les entreprises et les citoyens économiquement actifs de leur pays et ceux d'un autre État membre. L'interdiction de la discrimination basée sur la nationalité ou l'origine et le principe d'égalité constituent par conséquent le fondement du marché intérieur, ancrage complété par des règles concernant la concurrence, l'environnement, la protection des consommateurs, les marchés publics, etc.

L'existence d'un État de droit solide dans chacun des pays membres est le préalable d'une coopération économique efficace. L'UE étant largement tributaire de l'ordre juridique national de ses membres pour tout ce qui concerne la mise en œuvre, l'application et la garantie juridique des règles matérielles du droit communautaire, la qualité et le bon fonctionnement des systèmes juridiques nationaux sont d'une importance cruciale pour garantir l'égalité de traitement à laquelle les citoyens et les entreprises de l'Union ont droit. Les citoyens européens souhaitant travailler dans un pays membre autre que le leur, et les entreprises envisageant de nouer des relations commerciales par-delà leurs frontières nationales doivent avoir la certitude non seulement de ne risquer aucune discrimination directe ou indirecte mais aussi, si le cas se produit, de bénéficier d'un accès à un appareil judiciaire fonctionnant correctement. Le bon fonctionnement de l'État de droit contribue en outre à un climat des affaires attractif. Ses défaillances dans un ou plusieurs pays membres peuvent influencer sur le marché intérieur et ne sont de ce fait pas uniquement un problème d'échelle nationale, mais concernent ce marché dans son ensemble, et mettent en jeu les droits et les devoirs de tous les citoyens européens.

Asile

Le bon fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres de l'UE est également une condition de la coopération en matière d'asile. La défaillance de l'un des membres peut entraver la mise en œuvre des engagements pris au niveau européen. C'est ce qu'a mis en lumière l'affaire M.S.S. contre Belgique et Grèce devant la Cour européenne des droits de l'homme⁸. Demandeur d'asile résidant en Belgique, M.S.S. était entré sur le territoire de l'Union européenne par la Grèce, pays qui devait donc, conformément à la réglementation de l'Union en matière d'asile, traiter lui-même la demande et réaccueillir le demandeur. En toute logique, la Belgique avait remis M.S.S. à la Grèce. Le 21 janvier 2011, la Cour a jugé que les conditions de vie et de rétention des demandeurs d'asile et la qualité de la procédure de demande d'asile offertes par la Grèce ne satisfaisaient pas aux exigences minimales et que, partant, le renvoi du demandeur en Grèce était inacceptable. Cela implique qu'aucun des États membres ne peut plus renvoyer de demandeur d'asile en Grèce. L'impact de cet arrêt se révèle considérable. Ainsi, plusieurs juges nationaux ont depuis, pour des motifs similaires, interdit la remise de demandeurs

7 M. Dane et F. Goudappel, *European Criminal Law*, in: S. Wolff, F. Goudappel et J. de Zwaan (eds.), *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*, T.M.C Asser Press, La Haye, 2011, p. 168.

8 M.S.S. contre Belgique et Grèce, requête n° 30696/09 (CEDH, 21 janvier 2011).

d'asile aux autorités italiennes et maltaises, notamment⁹. Le juge a le pouvoir de contrôler la conformité des décisions prises en vertu de la réglementation européenne avec les normes relatives à l'État de droit et les droits de l'homme, ce qui peut résulter en la non-application de cette réglementation. La mise en œuvre de la politique d'asile et l'accueil des demandeurs au niveau national concernent l'ensemble des pays membres de l'UE.

Les normes en matière d'État de droit ne sont pas uniquement applicables aux ressortissants de l'Union, mais à toutes les personnes se trouvant sur le territoire d'un pays membre, y compris, donc, celles qui possèdent la nationalité d'un État tiers ou sont apatrides. L'élaboration de la législation européenne tient compte dans une mesure croissante des droits des personnes ne possédant pas la nationalité de l'un des pays membres, conséquence d'un débat exacerbé par le sort des migrants africains risquant leur vie pour aborder en Europe.

Processus décisionnel au sein de l'Union européenne

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, nombre de décisions du Conseil de l'UE sont votées à la majorité qualifiée. Cela implique que les États membres peuvent être liés par une décision à laquelle ils n'adhèrent pas, même si, dans la pratique, le Conseil tente généralement de parvenir à un consensus. Le vote à la majorité qualifiée expose à l'adoption d'un niveau de protection des droits des citoyens inférieur à celui souhaitable dans certains pays membres, alors qu'il est essentiel, du fait de l'imbrication des décisions prises à Bruxelles et de celles arrêtées au niveau national, que l'État de droit soit garanti dans la totalité des pays membres.

Crédibilité de la politique étrangère

Les droits et les intérêts des citoyens, de même que l'intensité de la coopération européenne, justifient, d'un point de vue interne, de porter une attention particulière au fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres. Par ailleurs, l'action extérieure de l'Union vise, conformément à l'article 21 du TUE, la promotion dans les pays tiers des principes ayant présidé à sa création, à son développement et à son élargissement, dont l'État de droit ; sa crédibilité dépend donc largement du fonctionnement de ce dernier dans les pays membres. En effet, l'UE peut difficilement contribuer au renforcement de l'État de droit hors de ses frontières, par exemple dans le cadre de la politique de voisinage, de la coopération au développement ou d'accords commerciaux, si ses propres membres affichent de graves défaillances sur ce terrain.

Dans le cadre de sa politique de voisinage, l'UE cherche à maximiser la coopération politique et l'intégration économique avec ses voisins d'Europe orientale, avec les pays de la rive sud de la Méditerranée et ceux du Sud-Caucase. Elle élabore pour ce faire avec chacun des plans d'action bilatéraux axés sur la réforme politique et économique, stipulant que le pays s'engage à consolider la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit avec le soutien de l'Union¹⁰.

9 M. den Heijer, *Life after M.S.S.: unfinished business*, Netherlands Quarterly of Human Rights, vol. 31/3 (2013), p. 236 à 240.

10 AIV, *De nieuwe oostelijke buurlanden van de Europese Unie* [Le nouveau voisinage oriental de l'Union européenne], avis no 44, La Haye, juillet 2005.

L'accord de Cotonou, dont le préambule reconnaît que l'État de droit fait partie intégrante du développement à long terme, établit à l'article 9 que le respect des droits humains, des principes démocratiques et de l'État de droit, sur lesquels se fonde le partenariat entre l'UE et les pays ACP¹¹, inspire les politiques intérieures et extérieures des parties. Le dialogue politique régulier que l'UE entretient avec les parties à l'accord fournit l'occasion d'aborder le fonctionnement de l'État de droit.

L'UE a par ailleurs conclu avec des pays tiers tels que le Mexique, le Chili, l'Afrique du Sud et les membres du CARIFORUM¹² des accords commerciaux promouvant le bon fonctionnement de l'État de droit.

Dans son avis sur la politique des droits de l'homme dans l'Union européenne, l'AIV constate que ces droits constituent un élément important de l'identité internationale et de l'autorité normative de l'UE, qui peine cependant à mettre cet engagement en œuvre dans sa propre politique intérieure¹³. La même contradiction s'observe concernant la promotion de l'État de droit.

Étant donné que celle-ci est affichée par l'Union comme l'une des ambitions de sa politique extérieure, il faudrait que les accords signés par ses membres avec des pays tiers soient conformes aux principes de l'État de droit, ce qui n'est pas toujours le cas. Ainsi, un accord italo-libyen conclu en 2004 autorise l'Italie à renvoyer des demandeurs d'asile en Libye alors que cette dernière n'est pas partie à la convention de l'ONU sur le statut des réfugiés : les principes de l'État de droit n'ont pas été appliqués.

1.2 Subsidiarité, proportionnalité et État de droit

L'interaction entre les États membres de l'UE s'est intensifiée au cours des dernières décennies, tandis que la nécessité et l'opportunité d'une coopération encore plus poussée sont sans cesse remises en question. De ce fait, les propositions de réglementation formulées par l'UE sont évaluées en fonction des principes de subsidiarité et de proportionnalité. L'AIV souhaite ici émettre une réserve. En effet, l'évaluation par le gouvernement des propositions de réglementation émanant de l'UE ne devrait pas uniquement reposer sur ces principes, mais également tenir compte de l'influence potentielle de la nouvelle réglementation sur le fonctionnement de l'État de droit. S'appuyant sur le principe de subsidiarité, le gouvernement affirme que la procédure pénale est une question qui regarde en premier lieu les États membres¹⁴. L'AIV estime pour sa part qu'il est au contraire souhaitable d'harmoniser les aspects de la procédure pénale qui visent à protéger les droits des personnes, ainsi qu'il en a été convenu par le passé entre les États membres, car c'est seulement ainsi que les citoyens seront assurés de ne pas voir leurs droits écornés sur des points fondamentaux tels que la

11 Les 79 membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique avec lesquels l'UE entretient une relation particulière.

12 Forum caribéen des États de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

13 AIV, La politique de l'Union européenne en matière de droits de l'homme : entre ambition et ambivalence, avis no 76, La Haye, Juillet 2011, p. 30.

14 Annexe aux documents parlementaires 22112 n° 1650, *Inventarisatie EU-regelgeving op subsidiariteit en proportionaliteit* [Inventaire de la subsidiarité et de la proportionnalité dans la réglementation communautaire], point 20.

compréhension des chefs d'accusation ou l'accès à une assistance juridique.

En outre, les propositions de réglementation sont déjà soumises par la Commission européenne à une analyse d'impact social, économique et environnemental permettant au législateur de vérifier que la proposition n'est pas contraire aux principes fondamentaux de l'Union, tels que l'égalité de droits. L'analyse d'impact a été mise au point en 2009 et sera révisée en 2014¹⁵.

1.3 Le débat sur l'État de droit au sein de l'Union européenne

De même qu'il est de longue date clairement établi que les notions de *rule of law* et d'État de droit sont des principes constitutionnels essentiels à l'intégration européenne¹⁶, de même le débat sur l'État de droit dans les pays membres s'est engagé il y a de nombreuses années. Il n'a donc pas été déclenché par des événements récents tels que les expulsions de Roms en France, la remise en cause de l'indépendance de la justice en Hongrie, ou encore le refus d'appliquer les jugements de la Cour constitutionnelle en Roumanie, même si les conflits qui ont suivi ont contribué à en faire remonter le thème dans l'ordre du jour politique. Si ce débat se déroulait il y a quelques années essentiellement dans le cadre de la coopération policière et judiciaire, il touche aujourd'hui à d'autres domaines stratégiques. Les paragraphes suivants apportent un éclairage sur cette évolution.

La Commission européenne a affirmé en 2005 que l'acceptation du principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice par les pays membres est fortement subordonnée au renforcement de leur confiance réciproque, notamment en ce qui concerne la conformité des systèmes juridiques nationaux à de strictes normes de qualité¹⁷. Il est donc nécessaire d'évaluer la crédibilité et l'efficacité de ces systèmes dans leur ensemble.

Le programme de Stockholm, programme de réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice pour la période 2010-2014, met la confiance mutuelle à l'honneur et énonce plusieurs pistes en ce sens, telles que la formation des juges et des procureurs, l'élargissement des réseaux et l'évaluation des instruments basés sur le principe de reconnaissance mutuelle¹⁸.

Cela a incité l'Allemagne, la France et les Pays-Bas à lancer un projet visant à élaborer une méthode d'évaluation de la coopération judiciaire et, partant, à augmenter la confiance entre États membres. Financée par la Commission européenne, cette étude a abouti à un rapport final publié récemment¹⁹.

15 Commission européenne, Lignes directrices concernant l'analyse d'impact, 2009 ; SEC (2009) 92.

16 Cf. par exemple Maria Luisa Fernandez Esteban, *The Rule of Law in the European Constitution*, Kluwer 1999.

17 *Idem*, p. 9.

18 *Idem* p. 13-14.

19 P. Albers e.a., *Towards a common evaluation framework to assess mutual trust in the field of EU judicial cooperation in criminal matters*, rapport final, 2013.

Le fait que la question du fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres de l'UE dépasse désormais largement les limites de la coopération policière et judiciaire ressort également des réticences à accepter la Bulgarie et la Roumanie dans l'espace Schengen. Alors que l'une comme l'autre satisfont depuis 2011 à la totalité des conditions techniques de l'acquis de Schengen, certains membres de l'Union, dont l'Allemagne et les Pays-Bas, ont estimé qu'elles n'étaient pas encore mûres pour une adhésion, notamment en raison de la corruption persistante qui y sévit et remet en cause la garantie de l'État de droit²⁰.

Tirant les leçons du passé, la Commission européenne a en 2011 alourdi la procédure d'adhésion²¹ et recentré le processus sur l'État de droit, en mettant l'accent sur les chapitres 23 (Appareil judiciaire et droits fondamentaux) et 24 (Justice, liberté et sécurité). Cette nouvelle approche est déjà mise en œuvre depuis juin 2012 dans les négociations en vue de l'adhésion du Monténégro²².

Dans son discours de 2012 sur l'état de l'Union, le Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, a déclaré que l'UE devait se doter d'un nouveau mécanisme qui lui offre davantage de possibilités que la simple alternative entre le pouvoir d'influence de la persuasion politique et l'« option nucléaire » de l'article 7 du TUE. Il a repris le même plaidoyer dans son discours de 2013.

Le Parlement européen a souligné à plusieurs reprises l'opportunité d'un nouveau mécanisme permettant de veiller au respect des valeurs fondamentales de l'Union. Dans les rapports 2010 et 2012 sur les droits fondamentaux et le Rapport sur la situation en matière de droits fondamentaux : normes et pratiques en Hongrie, du rapporteur Rui Tavares, il enjoint la Commission de formuler des propositions, présentant lui-même une amorce pour ce nouveau mécanisme. L'UE devrait élaborer un agenda d'« alerte à l'article 2 » ou un nouveau mécanisme de suivi. Un groupe d'experts indépendants devrait en outre être habilité à adresser des recommandations à l'UE sur la réponse à donner au non-respect des normes fondamentales par les États membres. Le Parlement européen a récemment publié une étude dressant l'ébauche d'un nouveau mécanisme²³.

C'est un sujet qui figure aussi à l'ordre du jour du Parlement néerlandais, comme le montrent la motion Ormel et Dijkhof²⁴, soumise début 2012, et la motion Verheijen, un an plus tard, toutes deux adoptées à une large majorité²⁵. Dans ces deux motions, les parlementaires plaidaient pour que le gouvernement s'engage en faveur d'un suivi

20 Voir : <<http://www.minbuza.nl/ecer/nieuws/2013/03/bulgarije-en-roemenie-voorlopig-nog-geen-volwaardig-lid-schengen.html>>.

21 Voir : <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0666:FR:NOT>>.

22 Voir : <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_fr.pdf>.

23 The triangular relationship between fundamental rights, democracy and rule of law in the EU, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, October 2013, pp. 45-46.

24 Chambre des représentants, 33001, no 10.

25 Chambre des représentants, 33551, no 2.

périodique de la situation de l'État de droit dans les pays membres de l'UE.

Le tableau de bord de la justice de mars 2013, présenté par la commissaire européenne Viviane Reding, rappelle l'importance du fonctionnement de l'État de droit pour le marché intérieur. Il sera étudié plus en détail au chapitre III du présent avis et nous verrons qu'il apporte lui aussi la preuve que la question n'est plus envisagée dans la seule perspective de la coopération policière et judiciaire.

Les ministres des Affaires étrangères allemand, danois, finnois et néerlandais ont adressé en mars 2013 une lettre au président de la Commission européenne pour lui demander de défendre énergiquement les valeurs fondamentales de l'Union – la démocratie, les droits humains et l'État de droit – et pour souligner la nécessité d'une nouvelle initiative visant à protéger ce dernier dans les pays membres²⁶.

Début 2014, la Commission européenne a annoncé qu'elle publierait une Communication concernant la mise en place d'une telle initiative.

Au cours des derniers mois, il est apparu clairement à quel point les évolutions technologiques constituent elles aussi une menace pour l'État de droit. La confidentialité des communications électroniques n'est pas toujours respectée. L'État et les entreprises peuvent recueillir des données à caractère tout à fait confidentiel se rapportant à d'autres pouvoirs publics, à des personnalités politiques ou à des citoyens, et ce à leur insu. L'AIV n'examinera pas ces nouvelles menaces dans le présent avis.

Si l'analyse a jusqu'ici surtout porté sur l'importance du fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres, il faut rappeler que l'Union elle-même doit aussi satisfaire aux exigences de ce principe. C'est un aspect que l'AIV ne traitera pas non plus dans le présent avis qui, conformément à la demande formulée par le gouvernement, ne porte pas sur le fonctionnement de l'UE en tant qu'État de droit, une problématique comportant de nombreuses autres dimensions. L'AIV pourra, le cas échéant, rédiger un avis spécialement dédié à cette question.

26 Chambre des représentants, 33551, no 17.

II L'État de droit

Si l'État de droit est à la fois, comme vu plus haut, l'une des valeurs fondamentales de l'UE (article 2 du TUE) et une notion clé pour le Conseil de l'Europe, aucune de ces deux organisations ne le définit dans ses traités. C'est un concept manifestement considéré comme évident. Pourtant les politiques ne lui donnent pas toujours le même sens : certains l'associent principalement à l'indépendance de la justice, d'autres plutôt à l'application du droit en vue d'éviter que la loi du plus fort ne l'emporte. Une définition complète de ce qu'est (ou devrait être) l'État de droit fait défaut. C'est pourquoi le présent chapitre s'attachera tout d'abord à éclairer la signification accordée à ce concept et à dégager les critères reconnus par tous mais interprétés différemment selon les traditions juridiques des pays membres.

II.1 Critères de l'État de droit

Dans sa demande d'avis, le gouvernement fait référence au Rapport sur la prééminence du droit rédigé par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)²⁷, qui met en évidence les origines différentes des notions britannique, allemande et française de *rule of law*, de *Rechtsstaat* et d'État de droit. Si les critères sous-jacents sont les mêmes, les trois pays ont différemment façonné leur État de droit. La Commission de Venise constate que l'idée d'État de droit n'était guère présente dans les pays communistes, qui mettaient surtout l'accent sur celle de légalité socialiste. En l'absence de notion générale d'État de droit, le principe clé était celui d'exécution des lois. Le droit était davantage considéré comme un instrument de l'État (*rule by law*) que comme une valeur à respecter²⁸.

En analysant les instruments juridiques nationaux et internationaux, ainsi que les points de vue d'universitaires et de juges, la Commission de Venise est parvenue à la conviction qu'il existe néanmoins un consensus sur les critères de l'État de droit, qui recouvrent les éléments suivants :

1. La légalité (primauté du droit) : les individus comme les autorités publiques et privées doivent agir conformément à la loi. Les dirigeants ne sont autorisés à agir et n'agissent que dans la limite des pouvoirs qui leur ont été conférés. La légalité suppose aussi que nul ne puisse être puni s'il n'a pas enfreint la loi. Les infractions doivent, elles, être punies.
2. La sécurité juridique : les textes de lois doivent être faciles d'accès, l'État est tenu de respecter et d'appliquer la législation de façon prévisible et cohérente. La formulation des lois doit être suffisamment précise pour permettre aux citoyens de régler leur conduite. Cette sécurité n'interdit pas tout pouvoir discrétionnaire, sous réserve que la loi en précise l'étendue. Les dispositions légales doivent être claires et précises. Les lois ne doivent pas être rétroactives en matière pénale, ni en droit civil ou administratif si cela porte atteinte aux intérêts des citoyens : ceci serait en

27 Commission européenne pour la démocratie par le droit, Rapport sur la prééminence du droit, CDL-AD(2011)003rev., Strasbourg, 4 avril 2011.

28 Commission européenne pour la démocratie par le droit, Rapport sur la prééminence du droit, CDL-AD(2011)003rev., Strasbourg, 4 avril 2011, paragraphe 33 p. 8 et 9.

effet contraire au principe de sécurité juridique. Les décisions de justice définitives ne doivent pas être remises en cause.

3. L'interdiction de l'arbitraire : il faut distinguer l'arbitraire, où l'action est dictée par le caprice du moment, du pouvoir discrétionnaire, qui donne au dirigeant la latitude de prendre une décision raisonnable à la lumière de l'objectif d'un règlement. Le pouvoir discrétionnaire est conféré à l'organe public ou au fonctionnaire décideur par la législation, qui établit aussi les critères à respecter lors de la prise de décision. Toutes ces conditions sont absentes dans le cas d'une décision arbitraire.
4. L'accès à des juridictions indépendantes et impartiales : l'indépendance et l'impartialité de la justice sont des aspects du principe démocratique de séparation des pouvoirs. Les procédures judiciaires doivent être traitées dans un délai raisonnable, les procès équitables et publics. Il doit exister des professions juridiques reconnues, organisées et indépendantes, ainsi qu'une organisation qui saisisse la justice des violations de la loi.
5. Le respect des droits de l'homme qui sont aussi inclus dans le concept d'État de droit : l'accès à la justice, le droit à un juge compétent, le droit d'être entendu, le principe du *non bis in idem*, la non-rétroactivité de toute mesure juridique défavorable aux citoyens, le droit à un recours effectif, la présomption d'innocence et le droit à un procès équitable.
6. La non-discrimination et l'égalité devant la loi : la loi est la même pour tous les citoyens, tous sont soumis aux mêmes lois. Cependant, l'inégalité de traitement est admise si elle est nécessaire à la réalisation de l'égalité matérielle.

II.2 Différences de concrétisation des critères de l'État de droit dans trois traditions juridiques

Les critères de l'État de droit ont reçu diverses traductions institutionnelles, résultant de l'histoire et de la tradition philosophique du pays concerné, ainsi que de la tradition juridique à laquelle il se rattache : droit basé sur la *common law*, droit allemand, ou droit romain et français. La forme institutionnelle de l'État de droit dérive dans la plupart des pays de l'UE de ces trois traditions. Ce terme est celui utilisé en France, *rule of law* et *Rechtsstaat* étant les désignations utilisées respectivement en Grande-Bretagne et en Allemagne. Le conflit entre le Parlement et le roi au Royaume-Uni, la révolution de 1789 en France et l'expérience du régime national-socialiste en Allemagne ont fortement influé sur le contenu de ces notions et ont entraîné des différences dans leur façonnement institutionnel. On est cependant fondé à parler de culture juridique européenne commune²⁹, comme le montre notamment la jurisprudence de la Cour de justice. Le présent avis ne s'attardera pas sur l'histoire institutionnelle de ces trois pays mais se limitera à décrire la façon dont ceux-ci ont traduit l'État de droit dans leur droit constitutionnel³⁰. Cette description ne prétend pas offrir une analyse approfondie de l'État de droit dans ces trois pays et n'a d'autre but que de montrer la variété institutionnelle qu'autorisent les critères de cette notion.

29 Peter Häberle, *Europäische Rechtskultur. Versuch einer Annäherung in zwölf Schritten* [La culture juridique européenne. Tentative d'approche en douze étapes] Suhrkamp, Francfort-sur-le-Main, 1997.

30 Cet exposé est principalement emprunté à G.E.T. Lautenbach, *The rule of law concept in the case law of the European Court of Human Rights*, Amsterdam, 2012, p. 33 à 49. Voir également : R. Grote, *Rule of Law, Rechtsstaat and État de droit*, dans : C. Starck (éd.), *Constitutionalism, Universalism and Democracy, a comparative analysis*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, p. 269 à 306.

La conception britannique de l'État de droit (*rule of law*) repose sur le principe de la souveraineté du Parlement, dont aucune source du droit ne limite la compétence législative. Le Royaume-Uni n'a pas de Constitution écrite établissant les droits des citoyens, il n'y a pas de hiérarchie entre Constitution et législation. Les principes du droit britannique se trouvent dans la législation, la jurisprudence et le droit coutumier. La *rule of law* a été élaborée dans un système basé sur la *common law*, qui accorde une place essentielle à la jurisprudence. Les juges ont donc joué un rôle primordial dans son développement.

La *rule of law* met l'accent sur la légalité, c'est-à-dire que l'action des pouvoirs publics doit toujours avoir un fondement législatif. Seul le Parlement est habilité (directement ou indirectement) à leur attribuer des compétences. Les citoyens peuvent saisir le juge afin qu'il examine si un organe public a outrepassé ses compétences ou si les exigences procédurales ont été remplies (légalité). Si le système moniste empêche la séparation nette des pouvoirs exécutif et législatif au niveau national, le pouvoir judiciaire jouit en revanche d'une grande indépendance.

Caractéristique importante de la *rule of law*, la souveraineté parlementaire est moins absolue depuis l'adhésion du Royaume-Uni à l'UE et l'entrée en vigueur du *Human Rights Act* en 1998, même si l'une comme l'autre découlent de décisions du Parlement britannique. La primauté de la réglementation de l'UE sur la législation nationale est reconnue par les juges britanniques. Le *Human Rights Act* permet en outre aux citoyens d'introduire auprès de leurs tribunaux nationaux des recours en lien avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). Si les juges concluent à la non-conformité d'une loi avec la CEDH, le Parlement doit en dernier recours décider si la législation doit être adaptée. Dans ce système, c'est finalement la démocratie qui garantit le maintien de la *rule of law*.

Après la Seconde Guerre mondiale, l'Allemagne fédérale a adopté une Constitution reposant sur le principe de la dignité humaine. Prééminente dans la hiérarchie des législations et réglementations, la Constitution interdit tout amendement des articles relatifs à la dignité humaine et à la légalité. Les droits de l'homme sont donc au cœur du concept de *Rechtsstaat*. Ce dernier, contrairement aux conceptions britanniques, admet la délimitation de la compétence législative du Parlement et confie la protection de la dignité humaine aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Le principe de légalité est inscrit dans la Constitution ; le pouvoir législatif est soumis à la Constitution, les pouvoirs exécutif et judiciaire à la législation. L'Allemagne dispose aussi d'un important système de contrôle juridictionnel de l'action des pouvoirs publics, la Cour constitutionnelle jouant un rôle essentiel dans la protection du *Rechtsstaat*. Enfin, le fait que l'Allemagne soit un État fédéral renforce la séparation des pouvoirs. Le *Rechtsstaat* est donc défini dans la Constitution, garanti par la séparation des pouvoirs et protégé par le contrôle juridictionnel exercé sur la réglementation et les décisions des pouvoirs publics, même contre une majorité parlementaire.

Le concept français d'État de droit s'inspire fortement de celui de *Rechtsstaat*. Comme l'Allemagne, la France dispose d'une loi suprême, la Constitution. Le Conseil constitutionnel veille à ce que le législateur n'outrepasse pas ses compétences et contrôle la conformité des lois avec la Constitution ainsi qu'avec la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, à laquelle celle-ci se réfère. Jusqu'en 2010, ce contrôle ne pouvait intervenir qu'antérieurement à la promulgation des lois. En le rendant possible a posteriori, l'introduction de l'exception d'inconstitutionnalité a profondément modifié le paysage constitutionnel français. Pour que la procédure

soit lancée, les parties à l'affaire concernée doivent objecter l'exception, la Cour de cassation et le Conseil d'État – et eux seuls – pouvant ensuite saisir le Conseil constitutionnel. Si celui-ci juge que la loi n'est pas conforme à la Constitution, elle ne peut être appliquée.

L'AIV note que dans beaucoup de pays il incombe au pouvoir judiciaire ou à une juridiction constitutionnelle spéciale de contrôler la conformité constitutionnelle des lois. Ce dispositif n'existe pas aux Pays-Bas, mais l'application d'une loi peut être suspendue si elle est par exemple contraire aux conventions des droits de l'homme.

II.3 Conditions sociétales

Outre les aspects constitutionnels sur lesquels l'analyse a jusqu'ici porté, le fonctionnement effectif d'un État de droit dépend de certaines conditions sociétales. Le respect de ces critères ne va pas de soi, il doit faire partie intégrante de la culture politique du pays.

Les valeurs qui sous-tendent l'UE en tant que communauté de droit ne doivent pas seulement se traduire dans des règles de droit communes et harmonisées, mais aussi dans la façon dont elles sont appliquées, et leur respect contrôlé. Le mécanisme institutionnel de contrôles et de contrepoids (*checks and balances*) ne doit pas être perçu comme un obstacle à l'efficacité administrative mais comme la substance de l'État de droit démocratique. L'essentiel réside dans la culture administrative et juridique ainsi que dans la volonté redditionnelle des dirigeants, à travers lesquelles doit se manifester l'effectivité de l'État de droit dans la pratique quotidienne de l'UE. Savoir que les pouvoirs publics respectent leurs droits et que les garanties procédurales afférentes fonctionnent permet aux citoyens d'acquiescer, au fil de leurs expériences, une confiance croissante en l'État de droit. Pour favoriser ce processus, les pouvoirs publics doivent agir avec cohérence et constance selon les principes de l'État de droit et éviter tout incident susceptible d'entamer cette confiance basée tant sur les faits que les émotions.

Il n'est guère possible d'influencer de l'extérieur les conditions sociétales favorisant le bon fonctionnement de l'État de droit dans un pays membre donné. C'est essentiellement aux autorités et aux organisations non gouvernementales qu'il revient de les promouvoir au niveau national. Les pays membres peuvent cependant exercer un contrôle mutuel et interpellier ceux d'entre eux qui appliquent les règles juridiques de façon contraire aux principes de l'État de droit.

II.4 Conclusion

Il ressort de tous ces éléments de réflexion qu'en dépit des différences terminologiques les critères de la notion d'État de droit sont clairs. La commission de Venise les a précisés. Certains ont donné lieu à des obligations particulières et ont trouvé une définition dans les conventions des droits de l'homme, dans diverses déclarations et dans la jurisprudence. Ainsi, le pacte international relatif aux droits civils et politiques, la CEDH et ses protocoles, et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne comprennent des dispositions pertinentes, par exemple sur le droit à un procès équitable et le droit à un recours effectif³¹. La Cour européenne des Droits de l'Homme a en outre

31 Commission européenne pour la démocratie par le droit, Rapport sur la prééminence du droit, CDL-AD(2011)003rev., Strasbourg, 4 avril 2011, paragraphe 60, p. 12.

émis plusieurs arrêts clarifiant les exigences concernant les droits mentionnés dans la CEDH, notamment le droit à un procès équitable. La notion d'État de droit est loin d'être floue et il n'est pas utile d'en préciser davantage la définition pour mener un dialogue sur le fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres.

III Utilisation des mécanismes existants et opportunité d'élaborer un instrument complémentaire

Comme exposé au chapitre I, le bon fonctionnement de l'État de droit dans l'ensemble de l'Union est dans l'intérêt légitime des citoyens européens et des pays membres. Aussi est-il souhaitable que ces derniers le considèrent comme relevant de leur responsabilité commune, à laquelle une forme institutionnelle doit être donnée au sein de l'UE.

Le présent chapitre examinera les formes que revêt actuellement le contrôle du fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres aux niveaux mondial, régional et national par les organisations internationales, les organes des pays eux-mêmes et les organisations non gouvernementales. On entend ici par contrôle les activités d'un organisme pouvant émettre un jugement sur le fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres de l'UE, sur la base de normes que ceux-ci se sont engagés à respecter. Le contrôle peut consister en un examen du respect des normes juridiquement établies, par exemple les dispositions d'une convention obligeant les parties à se soumettre à un suivi. Mais il peut aussi être réalisé conséquemment à un engagement politique. Il peut notamment donner lieu à des jugements sur la base d'évaluations, à des avis d'experts ou à la prononciation d'arrêts contraignants par une Cour. Ne seront pas traitées les organisations qui, bien que favorisant dans une certaine mesure l'État de droit, n'ont pas pour mission première d'émettre un jugement.

III.1 Les Nations unies

Au niveau mondial, aucun traité n'oblige d'une manière générale un pays à être un État de droit ou à en appliquer les normes. Cependant les traités relatifs aux droits de l'homme comprennent des dispositions pertinentes dans ce domaine. Ainsi, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques inclut plusieurs droits humains touchant à l'essence même de la notion d'État de droit : le droit à la vie (article 6), l'interdiction de la torture et des traitements inhumains (article 7), le droit à la liberté et à la sécurité et l'interdiction de la détention arbitraire (article 9), le droit à un procès équitable (article 14), l'interdiction de la rétroactivité dans le droit pénal (article 15) et l'égalité devant la loi (article 26).

Dans le cadre des Nations unies, il existe dix traités relatifs aux droits humains. La plupart (ou les protocoles facultatifs qui y sont joints) prévoient la possibilité pour les citoyens de porter plainte devant un organe de contrôle composé d'experts indépendants qui peuvent de plus publier des avis faisant autorité sur l'interprétation des articles des traités. Ces avis et les jugements relatifs aux plaintes individuelles revêtent, bien que dépourvus de caractère contraignant pour les parties au traité, une autorité morale certaine³².

Plusieurs organes des Nations unies œuvrent à la promotion de l'État de droit. La Banque mondiale élabore quant à elle des indices pertinents en matière d'État de droit, notamment les indicateurs mondiaux de gouvernance et l'indice de la facilité de faire

³² Voir aussi : AIV, Le système des traités de l'ONU relatifs aux droits de l'homme : renforcement graduel dans un contexte politiquement sensible, avis no 57, La Haye, juillet 2007.

des affaires. Le présent avis ne s'attardera pas davantage sur ces traités ni sur les activités des organes des Nations unies, les critères pertinents figurant également dans les traités européens qui disposent de mécanismes de suivi plus rigoureux.

III.2 Le Conseil de l'Europe³³

Des critères relatifs à l'État de droit ont été élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe, qui joue en la matière un rôle majeur, tous les pays membres de l'UE étant aussi membres du Conseil et parties à la CEDH. Aussi cette enceinte et ses organes seront-ils ici examinés de façon approfondie.

L'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe dispose notamment que tous les pays membres reconnaissent les principes de la prééminence du droit. La promotion de cette dernière constituant, avec celle des droits humains et de la démocratie, l'un des principaux objectifs du Conseil, il dispose de divers mécanismes de suivi du fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres. Ses organes jouent sur ce point des rôles complémentaires.

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Cour européenne des droits de l'homme

La Cour européenne des droits de l'homme a été instituée par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Seuls les pays ayant ratifié la CEDH peuvent adhérer au Conseil de l'Europe, ce qui implique qu'ils reconnaissent la compétence de la Cour. Celle-ci peut être saisie, en cas de violation de la CEDH, par les citoyens des pays membres après qu'ils ont épuisé tous les recours dont ils disposent au niveau national. Le Comité des ministres veille à l'application des arrêts de la Cour par les pays membres.

Certaines dispositions de la CEDH sont pertinentes pour la notion d'État de droit. Ainsi, l'article 6 établit le droit à un procès équitable, l'article 7 le principe de légalité (nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie), l'article 13 le droit à un recours effectif et l'article 14 l'interdiction de la discrimination. Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme précise encore ces obligations et joue donc un rôle essentiel dans la définition des normes et le respect du bon fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres du Conseil de l'Europe. Le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme dans la mise en œuvre de la politique d'asile européenne a déjà été évoqué (affaire M.S.S. contre Belgique et Grèce, cf. chapitre I). De façon générale, on peut remarquer que, tous les pays membres de l'UE étant parties à la CEDH, la Cour peut s'opposer, dans des cas individuels, à la mise en œuvre de la réglementation européenne si la Convention offre des pistes en ce sens. Les juridictions nationales devront prendre cette jurisprudence en considération dans les affaires qui leur sont soumises, pour que les arrêts de la Cour puissent substantiellement influencer sur ladite mise en œuvre. Des négociations sont en cours entre le Conseil de l'Europe et l'UE sur l'adhésion de cette dernière à la CEDH. Une fois l'adhésion réalisée, le droit et l'action de l'UE seront soumis au contrôle externe de la Cour, ce qui favorisera l'uniformité de l'interprétation et de l'application de ces droits dans l'ensemble de l'Europe et renforcera le suivi. Cependant, l'ensemble des pays membres du Conseil de l'Europe (parmi lesquels tous les pays de l'UE) devant ratifier l'accord d'adhésion, cette dernière

³³ Voir aussi : AIV, *De Raad van Europa, minder en (nog) beter* [Le Conseil de l'Europe : moins mais mieux], avis no 33, La Haye, octobre 2003.

ne sera effective que dans plusieurs années³⁴.

Les organes des pays membres du Conseil de l'Europe doivent mettre en œuvre la CEDH dans leur système juridique, en se guidant sur la lecture qu'en fait la Cour. Concernant son application dans la pratique quotidienne, les juges, les législateurs et les autres acteurs des pays membres s'efforcent de consolider les principes de l'État de droit dans leur culture juridique nationale. Leur réceptivité en matière de normes européennes ne doit pas être sous-estimée.

Les procédures de suivi par le Comité des ministres

Outre son rôle dans la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité des ministres exerce quatre autres types de surveillance portant sur le respect des obligations des pays membres³⁵. Tout d'abord le suivi thématique. En fonction des thèmes choisis par le Comité, le secrétariat rédige un rapport sur la situation en la matière dans les pays membres du Conseil de l'Europe, qui est ensuite discuté à huis clos. Le Comité peut alors, par exemple, décider de demander au Secrétaire général du Conseil de réunir des informations ou de d'émettre un avis ; il peut lui-même publier une déclaration et soumettre la question à l'Assemblée parlementaire. En 2007, il a été décidé de ne plus utiliser cette procédure que ponctuellement. Les rapports étant discutés à huis clos et peu de documents rendus publics, il est difficile de déterminer si le Comité des ministres a de nouveau exercé ce suivi thématique depuis.

Le Comité des ministres peut aussi examiner la situation de pays particuliers et demander l'élaboration de plans d'action, comme il l'a fait dans le cas de la Moldavie, de la Géorgie, de l'Ukraine et de la Fédération de Russie. En troisième lieu, un suivi est exercé après l'adhésion de nouveaux membres, comme l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Monténégro. Enfin, diverses commissions intergouvernementales rendent compte au Comité des ministres de leurs travaux concernant les traités ou certains thèmes, tels que les droits de l'homme.

Si le Comité juge qu'un pays membre ne respecte pas ses obligations, il peut lui adresser des recommandations et demander à être informé de leur application. Il peut, en dernier recours, lui retirer sa qualité de membre.

*La procédure de suivi de l'Assemblée parlementaire*³⁶

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) comprend diverses commissions chargées d'examiner la situation de l'État de droit, des droits humains et de la démocratie dans les pays membres. Elles rendent compte de leurs travaux devant l'Assemblée réunie en session plénière, qui discute les rapports. Dans le cadre du présent avis, la commission principalement concernée est la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi). Depuis son instauration en 1997, tous les nouveaux membres

34 R. Böcker, *Gaten dichtten, toetreding van de Europese Unie tot het EVRM* [Comblent les vides, l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH], *Nederlands Juristenblad*, 14 juin 2013, no 24, p. 1560 à 1566.

35 A. Drzemczewski, *Monitoring by the Committee of Ministers of the Council of Europe: a useful 'human rights' mechanism?*, dans : I. Ziemele, *Baltic Yearbook of International Law*, volume 2, 2002, p. 83 à 103.

36 Voir aussi : AIV, L'Assemblée parlementaire du conseil de l'Europe, avis no 40, La Haye, février 2005.

sont soumis à sa surveillance. En outre, lorsque l'APCE décide de lancer une procédure de suivi, c'est la Commission qui contrôle si le pays visé remplit ses obligations dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elle discute les rapports afférents au cours de réunions à huis clos, contrairement à l'APCE dont les débats en la matière sont publics. Celle-ci clôt la procédure de suivi dès lors que les résultats en sont suffisants. Dans un souci de vigilance, elle entame un an après un dialogue post-suivi avec le pays concerné.

Si l'APCE constate qu'un de ses membres rechigne à appliquer les normes qu'il s'est engagé à respecter, elle peut adopter à son encontre une déclaration ou une recommandation, annuler l'accréditation de sa délégation nationale ou l'exclure lors de la réunion suivante. Le droit de vote de la Fédération de Russie a ainsi été suspendu d'avril 2000 à janvier 2001 à cause de la situation en Tchétchénie. Si l'effet de telles mesures demeure insuffisant, l'APCE peut recommander au Comité des ministres de dénoncer l'adhésion du pays concerné.

L'APCE a récemment décidé de ne pas lancer de procédure de suivi à l'encontre de la Hongrie. Si elle a exprimé ses préoccupations concernant les récentes modifications de la Constitution hongroise, elle a jugé préférable que le gouvernement s'efforce de trouver des solutions acceptables en concertation avec la Commission de Venise, les partis d'opposition et les organisations de la société civile³⁷.

La Commission de Venise

La Commission européenne pour la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de Commission de Venise, est un organe indépendant du Conseil de l'Europe ayant pour mission d'émettre des avis en matière de droit constitutionnel, notamment sur le fonctionnement des institutions démocratiques et les droits fondamentaux, le déroulement des élections et la juridiction constitutionnelle. Ses membres sont des spécialistes indépendants de ces domaines et sont nommés par les pays participants.

La tâche principale de la Commission de Venise est d'assurer un soutien constitutionnel. Elle émet des avis à la demande des États (gouvernement, Parlement ou cour constitutionnelle) et des organes du Conseil de l'Europe (APCE, Comité des ministres, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Secrétaire général) ou encore des organisations internationales participant à ses activités, telle la Commission européenne.

Dans ses avis, la Commission de Venise analyse la compatibilité de la législation avec les normes internationales et européennes, ainsi que la faisabilité et l'efficacité des solutions que les États cherchent à mettre en œuvre par leur législation. La méthode de travail de la Commission consiste notamment à envoyer un groupe de travail dans le pays concerné, où ses rapporteurs rencontrent les autorités et instances nationales et les organisations de la société civile. La Commission arrête ses conclusions finales au cours d'une réunion plénière et en présence de représentants du pays concerné. Les avis émis sont basés sur le dialogue. Les recommandations et suggestions de la Commission reposent largement sur les expériences européennes communes dans ce domaine. Après avoir conseillé les États dans l'adoption d'une constitution démocratique, la Commission en examine la mise en œuvre, travaillant ainsi à la consolidation de l'État de droit.

37 Assemblée parlementaire, résolution 1941 (2013), version finale.

Si les avis de la Commission de Venise ne sont pas contraignants, ils sont régulièrement pris en compte dans la législation qu'ils concernent, son approche et sa réputation d'indépendance et d'objectivité faisant autorité.

Le cas de la Hongrie offre un bon exemple à cet égard. Depuis 2011, la situation de l'État de droit dans ce pays a donné lieu à divers avis, portant en particulier sur l'instrumentalisation de la Constitution par le gouvernement majoritaire, le statut et la rémunération des juges, l'organisation de la justice, le statut du procureur général et l'organisation du parquet. D'autres avis ont été émis en 2012, sur la liberté de religion et de conscience, sur le statut des églises, sur la liberté d'information et la protection des données, sur les droits des minorités nationales, et plus récemment, sur la quatrième modification de la Constitution³⁸.

Ce quatrième amendement entre dans la ligne de l'instrumentalisation de la Constitution par le gouvernement. La Cour constitutionnelle hongroise ayant jugé certaines dispositions légales contraires à la loi fondamentale, le gouvernement a tenté d'annuler ces arrêts en intégrant lesdites dispositions à la Constitution, ce qui les soustrayait au contrôle de la Cour. Le parti du gouvernement disposant de la majorité au Parlement, il peut solidement ancrer dans la Constitution sa politique en matière d'économie, d'affaires sociales, d'impôts, d'enseignement et de famille. La Commission de Venise considère que cela constitue une menace pour la démocratie et constate un manque de transparence ainsi qu'un défaut d'implication de la société dans ces modifications. Elle recommande au gouvernement hongrois de ne pas faire de la Constitution un instrument politique. Dans le même avis, elle émet en outre des recommandations concernant le contenu de certaines modifications allant à l'encontre des principes centraux de la Constitution : réduction du concept de famille aux personnes mariées, accès restreint des partis politiques à la presse, limitation de la liberté d'expression et de l'indépendance du pouvoir judiciaire³⁹.

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)

La CEPEJ est un organe du Conseil de l'Europe chargé de favoriser la coopération entre les pays membres en vue d'une justice équitable et transparente, par la comparaison des systèmes juridiques, l'échange d'expériences et la formulation de recommandations. Des informations sur les pays membres sont rassemblées par des experts, puis comparées et discutées dans des groupes de travail. La CEPEJ fournit aux membres qui le demandent une assistance technique en vue d'améliorer leur système juridique.

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO)

Le GRECO assure le suivi des conventions relatives à la lutte contre la corruption adoptées dans le cadre du Conseil de l'Europe et auxquelles les pays tiers peuvent eux aussi adhérer. Le suivi prend la forme de cycles d'évaluation portant sur la mise en œuvre de dispositions anti-corruption spécifiques, établies par le GRECO⁴⁰.

38 Voir les avis de la Commission de Venise sur la Hongrie : <http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/by_opinion.aspx>.

39 Commission de Venise, Avis sur le quatrième amendement à la Loi fondamentale de Hongrie, Strasbourg, 17 juin 2013 (avis 720/2013). Voir : <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)012-e)>.

40 GRECO, règlement intérieur, Greco (2011) 20E, Strasbourg, 5 décembre 2011.

Le Commissaire aux droits de l'homme

Organe non juridictionnel et indépendant du Conseil de l'Europe, le Commissaire aux droits de l'homme agit auprès des pays membres afin d'y promouvoir l'éducation aux droits de l'homme, identifie les éventuelles insuffisances de leur législation nationale relative à ces droits et les conseille. Son programme de travail, qu'il établit de façon autonome, comprend des visites de terrain sur la base desquelles il rédige ses rapports et présente ses conclusions et recommandations. Il n'est pas habilité à traiter les recours individuels, mission exclusivement dévolue, dans le cadre du Conseil de l'Europe, à la Cour européenne des droits de l'homme.

III.3 L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

L'OSCE vise la promotion de la sécurité au sens large, dans les trois domaines suivants : coopération politique et militaire, coopération économique et environnementale, et enfin domaine humain (promotion de la démocratie, droits de l'homme et État de droit). L'OSCE a son siège à Vienne mais opère principalement dans ses antennes locales. Elle dispose également de trois institutions autonomes : le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), le Haut-Commissaire aux minorités nationales (HCMN) et le Représentant pour la liberté des médias (RPLM). Le BIDDH vise principalement le soutien à long terme et le suivi des processus électoraux, tandis que le HCMN travaille, en toute confidentialité, à la résolution des conflits ethniques et que le RPLM émet des avis qui sont généralement publiés.

Marc Perrin de Brichambaut, secrétaire général de l'OSCE de 2005 à 2011, note que celle-ci a vu son rôle nettement amoindri par l'élargissement de l'UE et de l'OTAN⁴¹, les Nations unies et l'UE intervenant aussi davantage dans son aire de travail. L'action de l'OSCE est ainsi devenue complémentaire de celle d'autres organisations internationales. Cependant, les trois institutions autonomes remplissent toujours une fonction importante car elles disposent d'un mandat propre qui les protège de la pression des pays membres de l'OSCE.

III.4 L'Union européenne

Selon l'article 2 du TUE, l'État de droit et le respect des droits de l'homme sont des valeurs constitutives de l'Union, que celle-ci entend affirmer par une politique extérieure normative.

Le cadre politique et juridique de l'UE prévoit divers instruments, procédures et leviers permettant de favoriser le bon fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres : (1) information et collecte des données, (2) évaluation et contrôle, (3) procédures de sanction, et (4) obligations juridiques des pays membres et bases pour d'autres mesures.

III.4.1 Information et collecte des données

Le tableau de bord de la justice dans l'UE

Le 27 mars 2013, la Commissaire européenne à la justice, aux droits fondamentaux et à la citoyenneté, la vice-présidente Viviane Reding, a présenté le tableau de bord de la justice dans l'UE. Élaboré afin d'accroître l'efficacité du droit européen, il permet de donner un aperçu du fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres grâce à

41 M. Perrin de Brichambaut, *The OSCE in perspective, six years of service, six questions and a few answers*, Security and Human Rights, 2012, no 1, p. 31 à 44.

la publication de statistiques sur leurs systèmes judiciaires. Les données présentées concernent essentiellement l'efficacité des systèmes et même si leur publication permet de comparer les pays membres, l'objectif n'est pas d'établir un classement de ces derniers. Le tableau de bord de la justice ne fixe pas non plus de normes minimales concernant les indicateurs ; il ne formule pas de jugement global sur le fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres. Le tableau de bord, qui est encore en phase d'élaboration, inclura dans le futur davantage d'indicateurs et de domaines juridiques. Il est encore trop tôt pour juger de sa valeur ajoutée.

L'Agence des droits fondamentaux

Avec la création, en 2007, de l'Agence des droits fondamentaux, l'UE s'est dotée d'une structure aidant les institutions, organes, instances et agences de la Communauté et de ses pays membres à respecter les droits de l'homme, lorsqu'ils agissent dans le champ d'application du droit européen. On peut ainsi penser au soutien apporté par l'Agence à FRONTEX⁴².

L'Agence des droits fondamentaux publie des rapports thématiques en vue desquels elle rassemble des données par pays et par sujet. Elle constitue ainsi une source d'information importante sur les aspects de l'État de droit dans les pays membres. Si l'Agence n'est pas habilitée à tirer des conclusions normatives de ses travaux et ne dispose pas de compétences permettant d'imposer le respect des droits fondamentaux, même en cas de lien avec l'application du droit européen, elle peut émettre des avis sur la nouvelle législation européenne, par exemple à la demande du Parlement européen.

III.4.2 Évaluation et contrôle

Le cadre communautaire existant prévoit différentes procédures qui permettent de contrôler et d'évaluer les activités des pays membres se rapportant au fonctionnement de certains aspects de l'État de droit, au-delà de la simple collecte d'informations.

Rapports du Parlement européen

Le Parlement européen exerce une fonction de contrôle. Il examine régulièrement des questions liées aux droits de l'homme, tant dans des pays tiers que dans les États membres, comme l'illustre notamment le Rapport sur la situation en matière de droits fondamentaux : normes et pratiques en Hongrie, du rapporteur Rui Tavares. Outre les résolutions spécifiques, par exemple sur l'homophobie ou la condition des Roms, le Parlement européen élabore des rapports annuels relatifs aux droits fondamentaux dans l'Union qui soulèvent souvent une controverse. Souhaitant tout de même recueillir l'adhésion nécessaire à ses résolutions ou rapports, le Parlement ne désigne pas nommément les pays visés mais se contente d'évoquer des tendances. Seuls certains cas sont explicités. Depuis la dissolution du Réseau d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux, le fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres ne fait plus l'objet d'une observation systématique susceptible de fournir des matériaux pour la rédaction de rapports annuels. Le Parlement européen le déplore, d'autant qu'il ne possède pas les capacités suffisantes pour réaliser des études lui-même et s'appuie donc souvent sur les données fournies par des tiers.

Évaluations dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : Schengen

La Commission et le Parlement européen se sont récemment accordés sur la modification

42 M.G.W. den Boer, *Human Rights and Police Cooperation in the European Union: Recent Developments in Accountability and Oversight*, Cahiers Politiestudies, 2013/2, no 27, p. 29 à 45.

de la procédure d'évaluation de l'acquis de Schengen, parallèlement à celle du régime pour la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen⁴³. Une fois ces nouvelles procédures entrées en vigueur, les évaluations ne seront plus limitées aux modalités d'application des règles, mais pourront aussi porter sur le fonctionnement des autorités responsables de la réglementation Schengen et, de ce fait, sur certains aspects de l'État de droit. Ces analyses s'appuieront sur l'article 70 du TFUE qui prévoit un mécanisme d'évaluation de la mise en œuvre de la politique, en particulier du principe de reconnaissance mutuelle. Elles intégreront également les rapports FRONTEX. L'article 70 n'a encore jamais été appliqué. La réalisation des évaluations, dont la responsabilité incombe conjointement à la Commission européenne et aux États membres, a jusqu'à présent été uniquement assumée par ces derniers sous la forme d'évaluation par les pairs, tandis que la Commission jouait le rôle d'observateur.

Évaluations thématiques dans le cadre de la Justice et des Affaires intérieures

En 1997, le Conseil des ministres de la Justice et des Affaires intérieures a décidé la création d'un mécanisme d'évaluation réciproque de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre la criminalité organisée⁴⁴. Chaque cycle d'évaluation éclaire un thème particulier : entraide judiciaire, lutte contre le trafic de stupéfiants, échange d'informations avec Europol, mise en pratique du mandat d'arrêt européen et lutte contre la délinquance financière. Le sixième cycle est actuellement en cours et porte sur la mise en œuvre et les résultats des décisions concernant Eurojust et le Réseau judiciaire européen. Les cycles d'évaluation sont menés par le Groupe de travail Questions générales y compris l'évaluation (GENVAL) sur la base de questionnaires remplis par les États membres et de missions d'étude sur le terrain. Les rapports d'évaluation, qui sont publiés après discussion au sein du groupe de travail, adressent des recommandations au pays concerné ainsi qu'à la Commission, aux institutions et aux autres États membres.

Rapports anti-corruption

En juin 2011, la Commission européenne a mis en place un mécanisme pour l'évaluation périodique des mesures de lutte contre la corruption dans l'Union⁴⁵, prévoyant un rapport bisannuel. Le premier rapport n'était pas encore paru fin 2013. Avant chaque cycle, la Commission définit un certain nombre d'éléments transsectoriels à examiner dans tous les pays membres ainsi que des éléments spécifiques à certains pays. Elle rédige ensuite un rapport avec l'aide d'un groupe d'experts et d'un réseau de chercheurs nommés par elle. Il est prévu que le rapport comporte une partie thématique, des analyses par pays et une étude des tendances observables dans l'Union. La partie analytique proposera pour chaque pays membre une évaluation des efforts fournis en faveur de la lutte contre la corruption, basée sur des indicateurs. La Commission formulera également des

43 Communiqué de presse 10239/13 du Conseil européen, Bruxelles, 30 mai 2013. Voir : <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st10/st10239.en13.pdf>>, consulté le 25 octobre 2013.

44 97/827/JAI : Action commune du 5 décembre 1997 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne telle que modifiée par décision du Conseil 2002/996/JHA, L349/2002.

45 Décision de la Commission européenne instituant un mécanisme de suivi de l'Union européenne en matière de lutte contre la corruption aux fins d'une évaluation périodique (« rapport anti-corruption de l'UE »), C(2011) 3673 final, Bruxelles, 6 juin 2011.

recommandations adressées individuellement aux États membres. Ce mécanisme vient compléter ceux déjà utilisés par le Conseil de l'Europe (GRECO), les Nations unies et l'OCDE, qui fonctionnent de façon comparable.

La communication de la Commission sur la lutte contre la corruption dans l'Union européenne souligne que la création du mécanisme d'évaluation est une réponse à la mollesse des États membres dans ce domaine. Ceux-ci en effet n'ont pas encore transposé les directives pertinentes dans leur législation nationale, ce que la Commission attribue à un manque de volonté politique⁴⁶. Elle relève aussi que les mécanismes existants n'étaient applicables qu'à certains secteurs et qu'un mécanisme transsectoriel faisait défaut⁴⁷.

Mécanisme de coopération et de vérification en vue de l'adhésion

La qualité de l'État de droit conditionne l'adhésion à l'Union européenne. Les conclusions du Conseil européen de Copenhague (21 et 22 juin 1993) énoncent que tout nouveau membre doit posséder des institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme. Depuis le traité de Lisbonne, l'article 49 du TUE fait implicitement référence à ces « critères de Copenhague⁴⁸ ». Les candidats n'étant autorisés à adhérer qu'une fois remplies toutes les exigences de l'acquis communautaire, l'UE peut, au cours du processus de négociation, contraindre les nouveaux pays membres à accepter qu'elle exerce un contrôle sur le fonctionnement de l'État de droit et à prendre des mesures pour pallier les défaillances constatées. Le fonctionnement de l'État de droit a été une question majeure dans les négociations d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie. La Commission européenne a décidé en 2006 d'instaurer des mécanismes de coopération et de vérification pour ces deux pays, afin de s'assurer que les mesures nécessaires avaient été prises pour hisser le fonctionnement de l'État de droit au niveau exigé par l'UE⁴⁹. Les annexes à cette décision inventoriaient les points posant particulièrement problème et requérant une solution de la part des candidats. Les décisions précisaient également qu'elles deviendraient caduques dès lors que la Bulgarie et la Roumanie satisferaient aux normes sur ces points. Le mécanisme de contrôle est donc ici de nature temporaire et lié au processus d'adhésion. Il n'offre aucune garantie pour l'avenir. L'AIV estime par conséquent qu'il serait logique d'utiliser les critères de Copenhague, qui trouvent de multiples expressions dans le droit communautaire (cf. paragraphe III 4.4), comme mètre étalon permanent pour l'ensemble des États membres et d'exercer un contrôle continu.

46 Communication sur la lutte contre la corruption dans l'Union européenne, COM(2011), 308 final, 6 juin 2011, Bruxelles, p. 4.

47 Ibid., p. 5.

48 Voir : <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf> paragraphe 3, p. 13, consulté le 3 octobre 2013.

49 Décision établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Bulgarie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, C(2006) 6570 final, Bruxelles, 13 décembre 2006, et Décision établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, C (2006) 6569 final, Bruxelles, 13 décembre 2006.

III.4.3 Procédures de sanction

Article 7 TUE

Au niveau politique, l'article 7 du TUE offre les possibilités les plus évidentes pour astreindre au respect de l'article 2, puisqu'il permet au Conseil de l'Union européenne de suspendre pour le pays membre concerné certains des droits découlant de l'application du traité, y compris le droit de vote de son représentant au Conseil, en cas d'atteinte effective ou projetée aux valeurs fondamentales de l'Union. Cette procédure se décompose en trois phases.

Dans la première, le Conseil fait le constat des risques avérés de grave violation des valeurs fondant l'Union européenne et vote sa décision avec une majorité d'au moins quatre cinquième de ses membres. Il peut aussi adresser des recommandations à l'État membre. Il contrôle régulièrement si les motifs de son constat ont disparu.

Dans la deuxième phase, le Conseil européen peut voter à l'unanimité des voix le constat d'une violation grave et persistante des valeurs de l'Union, à la condition qu'il s'appuie sur une proposition formulée par un tiers des États membres ou par la Commission européenne, et après approbation du Parlement européen.

Au cours des première et deuxième phases, le Conseil et le Conseil européen ne peuvent agir sans proposition motivée d'un tiers des États membres ou de la Commission européenne, ni sans l'approbation du Parlement européen. Ce dernier est autorisé à formuler une proposition dans le cadre de la première phase, mais pas de la deuxième. Dans ces deux phases, l'État membre concerné est entendu préalablement à toute décision.

Lorsque la constatation d'une violation grave et persistante des valeurs fondant l'Union a été faite, le Conseil européen peut engager la troisième phase et voter à la majorité qualifiée la suspension de certains droits, y compris le droit de vote du représentant de l'État concerné. En cas d'évolution de la situation, le Conseil peut à nouveau décider à la majorité qualifiée de modifier ou de lever les mesures prises.

Il faut noter que l'article 7 ne s'applique pas uniquement aux cas dans lesquels l'État membre concerné met en œuvre le droit communautaire, mais à l'ensemble de ses actions ou manquements. L'application de l'article 7 est soumise à de strictes exigences procédurales et n'est possible que dans le cas de violations systématiques sur le long terme. Moyen politique particulièrement lourd, l'article 7 n'a encore jamais été utilisé⁵⁰.

L'application de l'article 7 peut être l'aboutissement d'un mécanisme de contrôle ayant établi le refus d'un État membre de respecter les valeurs européennes. Le Conseil de l'Union européenne ne peut l'engager que s'il a acquis la certitude qu'un risque de violation existe, après la réalisation d'une enquête rigoureuse et un dialogue avec le pays concerné. L'article 7, qui prévoit un mécanisme de sanction, mais aucun suivi, pourrait être invoqué à l'issue d'un suivi effectué par le Conseil de l'Europe, bien que cela n'ait pas encore été le cas.

Afin de mieux définir la portée de l'article 7, et pour éviter que la décision du Conseil dans un tel cas ne soit purement politique, il est indispensable de mettre en place

⁵⁰ Les sanctions contre l'Autriche en 2000 ont été décidées par 14 États membres à titre individuel, et non dans le cadre communautaire.

un système de rapports par pays. Institué à cet effet en 2002, le réseau d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux avait pour tâche de rédiger des rapports thématiques et des rapports annuels systématiques. Suite à la création de l'Agence des droits fondamentaux en 2007, il a été remplacé par le Groupe des experts de l'agence des droits fondamentaux (FRALEX), qui rassemble des spécialistes de tous les États membres chargés d'analyser un aspect donné de la situation des droits de l'homme dans leur pays. L'Agence s'appuie ensuite sur ces analyses pour effectuer des études comparées. La mission de FRALEX exclut explicitement le suivi systématique des États membres et vise essentiellement à fournir des données à l'Agence.

Procédures d'infraction

La Commission dispose d'un moyen juridique à l'encontre des États membres ne respectant pas le droit communautaire : la procédure d'infraction. Celle-ci peut également être engagée lorsque certains aspects de l'État de droit sont en cause, tels que la protection des droits fondamentaux ou le principe de protection juridictionnelle effective (article 19 TUE). La Commission peut en effet s'appuyer sur les articles 258 et 260 du TFUE pour lancer une procédure d'infraction contre un de ses membres qui ne respecte pas, ou pas dans les délais voulus, les engagements auxquels il est tenu au titre d'un traité européen ou de toute autre réglementation européenne secondaire. Préalablement à l'engagement d'une telle procédure, la justesse de l'application et de la mise en œuvre du droit de l'Union ou la conformité du droit national au droit communautaire sur le point qui pose problème sont soumises pour évaluation au service pertinent de la Commission, puis à l'État concerné. C'est la démarche en vigueur depuis 2008 dans le cadre de l'initiative EU-pilot. Dans près de 80 % des cas, la procédure d'infraction n'a pas été déclenchée, les États membres ayant pu répondre de façon satisfaisante aux questions de la Commission⁵¹.

La première étape de la procédure d'infraction est administrative et débute par une mise en demeure ; elle est suivie de la rédaction par la Commission d'un avis motivé adressé à l'État membre et, enfin, de la citation de ce dernier devant la Cour de justice de l'Union européenne. La Cour juge s'il y a effectivement non-respect du droit communautaire. Tout État membre est tenu de se conformer au jugement de la Cour, sous peine d'être à nouveau cité par la Commission et de se voir appliquer une amende ou une astreinte en vertu de l'article 260 du TFUE. Dans la pratique, les différentes phases de la procédure d'infraction constituent une incitation au dialogue entre la Commission et l'État membre en cause, amenant éventuellement ce dernier à réaliser les ajustements nécessaires. Cela évite dans de nombreux cas de porter l'affaire devant la Cour.

Selon l'AIV, la procédure d'infraction, instrument permettant un dialogue avec les pays membres au sujet des violations du droit communautaire apparaissant contraires à l'État de droit, pourrait être mise au service de cet objectif avec davantage d'énergie et de stratégie. La Commission pourrait faire de ce point l'une des priorités de sa politique de contrôle en mettant à profit les informations et les rapports de plus en plus nombreux sur différents terrains (cf. paragraphes III.4.1 et III.4.2).

Le paragraphe III.4.2 porte sur les évaluations dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les évaluations thématiques dans le cadre de la Justice et des Affaires intérieures, ainsi que les rapports anti-corruption, tous réalisés sous la

51 Rapport de la Commission concernant l'initiative EU-pilot, SEC(2011) 1629 final, Bruxelles, 21 décembre 2011.

responsabilité de la direction générale des Affaires intérieures. Les informations et conclusions tirées de ces évaluations pourraient aisément être groupées afin d'asseoir une utilisation plus intensive et plus stratégique de la procédure d'infraction. L'AIV conseille au gouvernement de presser la Commission d'agir en ce sens.

III.4.4 Obligations juridiques des États membres et bases pour d'autres mesures

Les principes de coopération loyale et de protection juridique effective

L'article 4, paragraphe 3, du TUE dispose que « Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union. Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et *s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union.* » Ce principe de coopération loyale implique que les pays membres ont le devoir de veiller au fonctionnement adéquat des institutions chargées de garantir l'application et le respect du droit communautaire. C'est sur lui que la Cour de justice s'est appuyée pour énoncer l'obligation qu'ils ont de créer les conditions d'une protection juridique effective, obligation qui est explicitement définie à l'article 19, paragraphe 1, du traité de Lisbonne : « Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. » Tout manquement à cette obligation peut donc donner lieu au déclenchement d'une procédure d'infraction par la Commission.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

L'article 6 du TUE reconnaissant à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne une valeur juridique égale à celle des traités, celle-ci est donc contraignante depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne⁵². Certaines des dispositions de la Charte, notamment celles concernant le droit à la liberté et à la sûreté (article 6), l'égalité en droit (article 20), le droit à une bonne administration (article 41), le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47), la présomption d'innocence et les droits de la défense (article 48) et les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines (article 49), se rapportent directement au fonctionnement de l'État de droit et ne s'adressent pas uniquement aux institutions de l'Union, mais doivent aussi être appliquées par les pays membres *lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union* (article 51). Aux termes du récent arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Åkerberg Fransson, cela signifie que, dans toute situation juridique relevant du champ d'application du droit de l'Union, les membres sont tenus de respecter les droits garantis par la Charte⁵³. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Commission européenne publient chaque année des rapports sur l'application de la Charte.

Article 352 TFUE

En vertu de l'article 352 du TFUE, la Commission est habilitée à formuler des propositions de règlement si l'action de l'Union semble requise dans le cadre des politiques définies par les traités pour atteindre l'un des objectifs visés par ces derniers, sans qu'ils n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet. Cet article, d'ailleurs qualifié de clause de flexibilité, offre ainsi une certaine latitude en cas de lacune dans le TUE ou le TFUE. Ses précurseurs, les articles 308 CE et 235 CEE, ne portaient que sur les mesures touchant

52 Journal officiel des Communautés européennes, 2000/C 364/01.

53 Affaire C-617/10 Åkerberg Fransson, arrêt du 26 février 2013.

au fonctionnement du marché intérieur. Le champ d'application matériel de cette base juridique a donc été considérablement élargi, puisqu'il inclut maintenant potentiellement la totalité des terrains stratégiques de l'Union. La Déclaration ad article 352 TFUE, non juridiquement contraignante, exclut qu'une action fondée sur l'article 352 du TFUE poursuive uniquement les objectifs fixés à l'article 3, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne (promotion de la paix, des valeurs de l'Union et du bien-être de ses peuples), et précise que les objectifs des paragraphes 2 et 3 de ce même article (concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice et le marché intérieur) sont également visés. On peut donc conclure de cette déclaration que l'Union a la possibilité de prendre des mesures destinées à promouvoir ses valeurs, en vue d'améliorer la structure et le fonctionnement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et du marché intérieur. Les États membres ont d'ailleurs à plusieurs reprises donné une interprétation assez large des articles 308 CE et 235 CEE⁵⁴, s'appuyant par exemple sur leurs dispositions pour fonder l'Agence des droits fondamentaux alors que le lien avec le marché intérieur était controversé.

Concrètement, c'est la Commission européenne qui fait des propositions sur la base de cet article, et le Conseil qui les vote à l'unanimité, après approbation du Parlement européen. Cette procédure renforce la légitimité démocratique de l'application de l'article là où, auparavant, seule la consultation du Parlement était nécessaire. La Commission est également tenue de soumettre son projet aux parlements nationaux, afin qu'ils contrôlent le respect du principe de subsidiarité. Selon Konstadinides, la jurisprudence des cours constitutionnelles allemandes et danoises invite l'UE à faire preuve de retenue dans l'usage de l'article 352, tandis que l'*European Union Act* britannique souhaite restreindre son application⁵⁵.

Au vue des exemples d'interprétation et d'application de la clause de flexibilité, l'AIV estime que l'article 352 TFUE fournit une base juridique suffisante à l'élaboration de règles ou procédures complémentaires en vue de promouvoir le respect des normes en matière d'État de droit, dans la mesure où cela s'avère nécessaire au bon fonctionnement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et du marché intérieur (cf. chapitre I).

III.5 Contrôle au niveau national

Il existe aussi au niveau national des institutions responsables de l'État de droit ou de thèmes connexes : en premier lieu, bien sûr, les parlements et le pouvoir judiciaire, souvent associés à une cour constitutionnelle, mais aussi dans certains pays membres un médiateur national, qui reçoit les plaintes des citoyens relatives aux pouvoirs publics et peut ainsi déduire de la nature et du nombre de celles-ci quelle est la situation des divers aspects de l'État de droit dans son pays.

Chaque État membre est en outre censé posséder un institut national dédié aux droits de l'homme, auprès duquel les citoyens peuvent signaler les violations dont les autorités se rendent coupables. L'Assemblée générale des Nations unies a adopté en

54 Cela s'explique en partie par le fait que le traité instituant la CEE ne définissait que très peu de fondements de compétences. Voir aussi : T. Konstadinides, *Drawing the line between Circumvention and Gap-Filling : An Exploration of the Conceptual Limits of the Treaty's Flexibility Clause*, *Yearbook of European Law*, Vol. 31 no 1, 2012, p. 227 à 262.

55 Konstadinides, op. cit. p. 229 et p. 232 à 234.

1993 une résolution appelant tous ses membres à créer un tel institut⁵⁶ et précisant le rôle, la composition, le statut et le mandat de celui-ci. Aux Pays-Bas, c'est le Collège des droits de l'homme qui remplit cette fonction. Chaque région du monde a en outre mis en place une structure de coopération. Pour l'Europe il s'agit du Groupe européen des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme.

Si les interactions entre les institutions nationales peuvent varier selon les pays membres, il est toutefois essentiel de les mentionner puisque ces institutions sont les premières responsables du fonctionnement et du respect de l'État de droit, y compris dans les relations bilatérales avec des pays tiers, telles qu'entre l'Italie et la Libye en matière de migration. Les mécanismes internationaux jouent un rôle complémentaire.

Il est ici opportun de se pencher sur la notion d'association avec les pays et territoires d'outre-mer telle que définie à l'article 198 du TFUE. Son objet est de promouvoir le développement économique, social et culturel mais, selon l'AIV, cette restriction ne peut impliquer un niveau de protection insuffisant de l'État de droit. Un tel écart ne trouverait pas non plus de justification dans l'objectif de l'association. Garantir le fonctionnement de l'État de droit est par exemple crucial en matière de protection des réfugiés et des groupes vulnérables du point de vue socioéconomique, étant donné que la législation européenne n'est pas automatiquement applicable aux pays et territoires d'outre-mer.

III.6 Organisations non gouvernementales

Enfin, le fonctionnement de l'État de droit fait partie des terrains d'action d'organisations non gouvernementales de stature nationale ou internationale, comme par exemple *Amnesty International* ou *Human Rights Watch*, dont le mandat dépasse ce seul domaine, ou d'autres qui se consacrent uniquement à cette question. Ces organisations disposent elles aussi d'informations utiles à l'évaluation du fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres de l'Union européenne.

Le cercle de réflexion *World Justice Project* s'est appuyé sur une définition élargie pour élaborer un indice qui mesure la perception du fonctionnement de l'État de droit qu'ont la population et les experts de 3 villes de chacun des 97 pays étudiés, dont 20 membres de l'UE. Les mesures se basent sur des centaines d'indicateurs concernant neuf aspects de l'État de droit.

L'indice de démocratie de l'*Economist Intelligence Unit* consiste en une répartition des pays en quatre catégories – démocraties complètes, démocraties incomplètes, régimes hybrides et régimes autoritaires – effectuée sur la base des scores obtenus dans les cinq domaines de l'indice : le processus électoral et le pluralisme, les libertés publiques, le fonctionnement du gouvernement, la participation politique et la culture politique.

L'indice de perception de la corruption de *Transparency International* s'appuie quant à lui sur des sondages d'opinion afin de refléter le ressenti de la population d'un pays donné concernant le niveau de corruption des services publics.

L'indice de la liberté de la presse de Reporters sans frontières est également calculé à partir de questionnaires remplis par le personnel d'autres organisations non

56 Résolution 48/134 de l'Assemblée générale du 20 décembre 1993.

gouvernementales, des journalistes, des universitaires, des juristes et des défenseurs des droits de l'homme.

III.7 Conclusions

Le tableau dressé ci-dessus pour décrire l'instrumentaire existant montre que l'Union européenne, mais aussi d'autres organisations, ont à leur disposition un large éventail de mécanismes de contrôle, de sanctions, de bases pour l'élaboration de mesures complémentaires permettant de consolider l'État de droit dans les pays membres. L'AIV en tire les conclusions suivantes.

En premier lieu, il faut souligner que le droit communautaire offre pour la consolidation de l'État de droit dans les pays membres davantage de possibilités que celles actuellement utilisées. L'AIV est convaincu que les potentialités ne sont donc pas encore épuisées. La Commission peut engager des procédures d'infraction contre les États membres ne respectant pas les dispositions de la Charte ou le principe de protection juridique effective, obligations concrètes découlant du droit communautaire. Elle pourrait ainsi veiller au bon fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres.

L'AIV conclut également que les informations ne manquent pas, mais qu'elles devraient être mieux exploitées. Nous avons évoqué dans le présent chapitre les évaluations dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, le tableau de bord de la justice et, pour les nouveaux membres uniquement, le mécanisme de coopération et de vérification. Le GRECO et la CEPEJ du Conseil de l'Europe détiennent eux aussi des données pertinentes. L'AIV suggère de tirer un meilleur profit de toutes ces informations, par exemple en renforçant le canal de relais des décisions de justice pointant les manquements auprès des enceintes politiques. Un tel canal entre la justice d'une part et le législateur et le politique d'autre part, déjà suggéré par le Conseil d'État il y a quelques années, peut également concerner les arrêts de la Cour de justice et de la CEDH dans des affaires touchant à l'État de droit. Le gouvernement néerlandais devrait encourager les enceintes telles que le Conseil de l'Union européenne et, dans le cadre du Conseil de l'Europe, le Comité des ministres à agir en ce sens. Le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe peuvent également attirer leur attention sur ce point.

Troisième conclusion, la fragmentation du contrôle. Les diverses procédures s'attachent à certains aspects particuliers de l'État de droit, sans que les informations recueillies soient centralisées. Aucune enceinte n'existe à cet effet, ni dans l'UE ni au Conseil de l'Europe. C'est seulement dans le cadre de l'adhésion de nouveaux États qu'une évaluation transsectorielle est effectuée sur la base des critères de Copenhague, ceux-ci ne s'appliquant pas aux pays déjà membres. L'Union fait donc ici deux poids, deux mesures.

Quatrièmement, si ces multiples formes de contrôle permettent d'examiner différentes facettes de l'État de droit, certains aspects échappent à toute évaluation. Il est judicieux de se soucier de l'État de droit avant que les normes et principes fondamentaux ne soient violés, et il faut en particulier éviter les situations dans lesquelles ses garanties sont ébranlées, par exemple faute de financement pour l'infrastructure juridique ou par manque de sensibilisation des fonctionnaires aux droits des citoyens. Même si elles ne correspondent pas à une infraction au droit européen, ces situations peuvent en effet avoir des implications pour le fonctionnement de l'UE en tant que communauté de droit. Sous cette perspective, l'instrumentaire actuel s'avère insuffisant.

L'AIV recommande la création d'une enceinte chargée de rassembler les informations émanant des divers secteurs et de surveiller l'ensemble des dimensions de l'État de droit, étant entendu que l'UE doit aussi faire bon usage des instruments dont dispose le Conseil de l'Europe pour consolider celui-ci. Cela est essentiel en vue de préserver l'acquis, d'éviter les doublons mais aussi les divergences entre les normes de l'UE et celles du Conseil de l'Europe, et d'exploiter de façon optimale le réseau tissé entre les organes du Conseil de l'Europe et leurs membres.

IV Instrument complémentaire

Vu le nombre de mécanismes de contrôle existants, il semble peu souhaitable d'imaginer de nouvelles institutions complémentaires. Si donc l'AIV s'en abstient, il émet une proposition allant dans le sens de la demande d'avis, qui constate l'absence de mécanisme permettant d'examiner, à un stade précoce et de façon structurelle, la situation de l'État de droit dans chacun des pays membres. L'AIV recommande l'élaboration, dans les cadres mis en place par les traités, d'un nouvel instrument à cette fin.

On est en droit d'attendre que tous les pays membres adoptent une attitude constructive concernant la consolidation de l'État de droit, eu égard aux droits des citoyens européens comme à la poursuite et au renforcement de la coopération au sein de l'UE. Face à la remise en question grandissante du soutien citoyen à l'UE, il importe que les décisions des autorités des pays membres recueillent une large adhésion lorsqu'elles ont des conséquences pour les ressortissants des autres pays membres, par exemple en matière de circulation des personnes ou dans le cas du mandat d'arrêt européen. L'ancrage commun des pays membres dans les principes de l'État de droit ne doit pas faire de doute, non plus que son importance pour le citoyen.

Cette idée doit être la ligne directrice de l'élaboration d'un instrument complémentaire, dont la fonction première devrait être de garantir les intérêts des citoyens, fournissant par là-même une base solide à la coopération au sein de l'UE. Les sanctions ne doivent pas constituer une priorité et n'être appliquées qu'après un examen attentif et lorsqu'il est clairement apparu que le pays membre concerné n'est pas disposé à mettre en œuvre les réformes nécessaires. Il ne s'agit donc pas d'un nouveau mécanisme de sanction, l'UE disposant d'ailleurs de tels instruments (article 7 du TUE et articles 258 à 260 du TFUE). D'un point de vue pratique, l'instrument complémentaire doit prendre effet aussi rapidement que possible, et s'inscrire dans les compétences existantes des instances de l'UE, afin d'éviter une modification du traité.

Évaluation par les pairs

Considérant les éléments susmentionnés, l'AIV juge que l'évaluation par les pairs, souvent utilisée dans d'autres contextes, constitue la forme appropriée d'un instrument complémentaire. L'OCDE définit cette évaluation comme l'examen des activités d'un État par d'autres États dans un certain domaine politique⁵⁷. Son objectif est d'aider l'État concerné à mieux définir son action politique, à suivre les bonnes pratiques et à respecter les normes et les principes établis. L'évaluation par les pairs ne consiste pas en une audition par un organe supérieur chargé de prononcer un jugement ou une peine, mais en une discussion d'égal à égal, ce qui en fait un instrument flexible ; toutes les parties impliquées sont disposées à adopter une attitude constructive⁵⁸.

57 AIV, L'OCDE de demain, avis no 54, La Haye, mars 2007.

58 OCDE (2003), « L'examen par les pairs : Un instrument de coopération et de changement », dans Coopération pour le Développement : Rapport 2002 : Efforts et politiques des Membres du Comité d'aide au développement, Éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2002-6-fr>, consulté le 30 octobre 2013, consulté le 30 octobre 2013.

Selon l'OCDE, les évaluations par les pairs peuvent remplir diverses fonctions. Elles permettent aux participants de mieux se connaître, notamment parce que le pays évalué a l'opportunité d'exposer son contexte national (législation et circonstances qui lui sont propres), ce qui peut amener ses pairs à plus de compréhension. Elles sont parfois publiées, ce qui favorise la transparence. Dans la mesure où elles favorisent chez tous les participants une meilleure connaissance des bonnes pratiques et des facteurs nuisibles à l'efficacité de la politique, les évaluations par les pairs contribuent aussi au renforcement des capacités. Enfin, elles peuvent permettre de contrôler si les engagements pris sont tenus.

Lorsqu'elles se déroulent selon un calendrier établi et régulier, incluant tous les pays, les évaluations par les pairs sont politiquement moins sensibles que des examens menés au cas par cas. L'ouverture de ces derniers n'étant effectuée que sur décision politique, ils ne portent que sur des cas de défaillance présumée. Un cycle régulier d'évaluations par les pairs établit en outre une égalité de traitement entre tous les pays. Afin d'éviter de connaître la même politisation qu'en son temps la Commission des droits de l'homme, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies a instauré une évaluation par les pairs régulière et s'appliquant à tous les pays, l'examen périodique universel (EPU)⁵⁹. La politisation est en effet moindre que dans l'instance précédente. Le choix d'un examen périodique universel implique pour tous les pays membres une obligation de participation, excluant le volontariat.

L'AIV recommande que le gouvernement incite le Conseil de l'Union européenne à établir des conclusions prévoyant que le fonctionnement de l'État de droit dans tous les pays membres fasse régulièrement l'objet d'une évaluation par les pairs au niveau européen, à partir de rapports sur les situations nationales rédigés par une commission d'experts indépendants. Selon l'AIV, la mise en œuvre de ces conclusions peut s'effectuer en trois étapes.

Les évaluations par les pairs seront menées par cycles incluant tous les pays. Avant chaque cycle, la commission d'experts définira un certain nombre d'éléments transsectoriels à examiner dans tous les pays membres ainsi que des éléments spécifiques pour certains pays. Cette limitation est nécessaire afin que l'évaluation par les pairs reste faisable.

La première étape est l'élaboration par une commission d'experts d'un rapport sur chaque pays membre. La commission devrait être tenue de consulter les organisations disposant d'informations pertinentes, telles que l'Agence des droits fondamentaux, les organes et commissions du Conseil de l'Europe, les organisations de la société civile et les autorités du pays concerné. On peut envisager la création de commissions restreintes, périodiquement renouvelées, composées de spécialistes reconnus et disposant d'une expérience dans un secteur pertinent de l'infrastructure judiciaire, par exemple les tribunaux, le ministère public, la police, les services pénitentiaires ou les services de l'immigration. La présence de professionnels renommés devrait garantir un examen objectif de la situation. Lorsqu'un rapport est rédigé par des experts indépendants, ses conclusions ne sont pas entachées par la crainte des éventuelles conséquences d'un jugement négatif. La Commission européenne devrait se charger du secrétariat de la commission d'experts.

59 R. Freedman, *New mechanisms of the UN Human Rights Council*, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. no 29/3, p. 289 à 323.

L'implication des organisations de la société civile peut favoriser la circulation de l'information et l'expression des préoccupations des citoyens. Elle contribuera aussi à maintenir les conclusions de l'évaluation par les pairs à l'agenda politique du pays concerné et à renforcer l'obligation redditionnelle des gouvernements envers leurs citoyens. Le concours des réseaux d'organisations professionnelles des pays membres peut ici être précieux, par exemple les réseaux horizontaux des médiateurs nationaux, ceux des organisations professionnelles de juges, des avocats, des groupes d'intérêts et des initiatives citoyennes. La transparence administrative et celle de l'examen des intérêts créent le contexte nécessaire. L'UE pourrait apporter un soutien financier aux organisations non gouvernementales de ce type qui appuient une structure identique dans un autre pays membre, lorsque cette dernière participe à l'élaboration d'un rapport national sur le fonctionnement de l'État de droit dans le cadre d'un mécanisme européen.

La deuxième étape est la discussion du rapport au niveau administratif entre les représentants des pays membres (l'évaluation par les pairs proprement dite), qui mène aux conclusions opérationnelles provisoires. Ce débat peut encourager tous les pays membres à améliorer les conditions organisationnelles et culturelles favorisant un fonctionnement des pouvoirs publics conforme à l'État de droit. Le partage du savoir et les rencontres entre fonctionnaires assumant des missions semblables dans les différents pays membres peuvent contribuer à cet effort.

La troisième étape est la discussion et la validation au sein du Conseil de l'Union européenne des conclusions opérationnelles (les conclusions du Conseil). Les résultats des évaluations devraient être présentés au Conseil Justice et Affaires intérieures, également chargé du suivi. Les recommandations émises par le Conseil (sous la forme de conclusions opérationnelles du Conseil) sont publiées, ce qui offre aux citoyens et aux organisations de la société civile la possibilité de contribuer à leur mise en œuvre. Incitation supplémentaire à lancer les processus d'amélioration : ces conclusions sont explicitement portées à la connaissance du Conseil européen lors de sa réunion suivante.

Selon l'AIV, cette procédure contribue à augmenter la confiance des citoyens dans le fonctionnement de l'UE. Dans les pays membres auxquels s'adressent les recommandations comme au niveau de l'UE, l'implication parlementaire est nécessaire à l'ancrage démocratique des efforts de consolidation de l'État de droit. Le Conseil de l'Union européenne doit présenter ses recommandations et ses conclusions au Parlement européen, auquel la Commission rend compte, à un stade ultérieur, de l'application desdites recommandations. En faisant usage des compétences dont il dispose, le Parlement européen peut assurer un suivi critique des évaluations par les pairs et de leurs résultats.

V **Résumé, conclusions et recommandations**

L'UE devrait disposer de moyens suffisants pour garantir le bon fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres. Elle a en effet été en premier lieu conçue comme une communauté de droit, portée par des valeurs communes – au rang desquelles l'État de droit – et mue par des intérêts communs. La première question du gouvernement concerne les aspects de l'État de droit dans l'UE pouvant être considérés comme particulièrement importants. L'AIV établit une distinction entre la perspective du citoyen et celle de la coopération au sein de l'UE. L'essence de la citoyenneté européenne est que les ressortissants d'un pays de l'UE disposent dans un autre État membre de droits comparables à ceux des citoyens de ce dernier ; ils bénéficient ainsi des quatre libertés de l'UE : libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes. Ces libertés ne sont garanties que si l'État de droit fonctionne de façon optimale partout dans l'UE. Il arrive que les citoyens, hors de leur propre pays, soient confrontés à des décisions ayant un impact sur leur vie, par exemple en matière d'autorisations ou de poursuites pénales. Il est donc primordial de conforter et d'accroître leur confiance dans la qualité de l'État de droit de tous les pays membres. En outre, la coopération intense que ces pays entretiennent et, partant, leur niveau d'interaction nécessitent le bon fonctionnement de l'État de droit. Enfin, il importe pour la crédibilité de la politique extérieure menée par l'Union et ses membres – dans laquelle la promotion de l'État de droit occupe une place prépondérante – que ces derniers soient exemplaires dans ce domaine.

La notion d'État de droit comprend diverses facettes, indissociables car complémentaires. Toutes ont leur importance, dans quelque mesure que ce soit, pour les citoyens des pays membres et pour la coopération au sein de l'UE. Ce qui répond au premier point de la question 1 du gouvernement.

La suite de la question porte sur les pistes éventuelles fournies par le rapport de la Commission de Venise dans sa définition de la notion d'État de droit. Selon l'AIV, il existe au sein de l'UE un consensus suffisant sur les critères de définition de ce concept. Le Conseil de l'Europe a joué un rôle prépondérant dans le développement de ces critères, en particulier ceux de la CEDH et de la Commission de Venise. Les États membres de l'UE les ont diversement traduits dans leurs cadres institutionnels, en fonction de leur histoire et de leur tradition philosophique. Un éventuel mécanisme complémentaire n'aura donc pas à viser le développement de critères mais devra permettre de saisir si l'État de droit dans les pays membres est tel qu'il favorise la concrétisation des droits des citoyens européens et facilite l'étroite coopération au sein de l'Union.

La deuxième question du gouvernement porte sur la façon dont l'UE peut favoriser le bon fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres et répondre aux faiblesses en la matière. L'AIV formule sur ce point trois recommandations :

- mieux utiliser les compétences et les mécanismes existants ainsi que les informations disponibles ;
- ouvrir le dialogue sur la culture de l'État de droit dans les pays membres ;
- élaborer un instrument complémentaire dédié à la recherche et à la réflexion sur le fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres.

Ces recommandations sont détaillées dans les réponses aux questions 3 à 6.

Le gouvernement demande dans sa troisième question si les instruments existants au sein et en dehors de l'UE sont suffisants et si les mécanismes actuels peuvent, le cas échéant, être complétés ou renforcés. Dans le chapitre III, l'AIV constate que les instruments actuels sont suffisants et recommande de mieux utiliser les compétences et les mécanismes existants, ainsi que les informations déjà disponibles.

Concernant lesdites compétences, il indique que les possibilités du droit européen en vue de favoriser l'État de droit ne sont pas encore épuisées et que, notamment, l'utilisation des procédures d'infraction pourrait être plus efficace. La Commission européenne pourrait employer cet instrument de façon plus active et stratégique. Le bon fonctionnement de l'État de droit est essentiel pour garantir les droits des citoyens de tous les pays membres et la souplesse de la coopération au sein de l'Union ; de ce fait, le principe de coopération loyale implique que les pays membres ont le devoir d'assurer le bon fonctionnement de l'État de droit sur leur territoire et qu'ils peuvent interpellier un de leurs pairs s'ils pensent déceler une défaillance en la matière. La Commission devrait aussi, si nécessaire, utiliser les procédures d'infraction afin d'imposer le respect de l'obligation d'une protection juridique effective – aspect essentiel de l'État de droit. Concernant l'espace de sécurité, de liberté et de justice ou encore le marché intérieur, il n'est pas exclu – en cas d'accord sur l'opportunité de cette démarche – d'établir sur la base de l'article 352 du TFUE des règles ou procédures complémentaires visant à favoriser la prise en compte des normes en matière d'État de droit.

Concernant l'utilisation des informations disponibles, l'AIV remarque que leur existence n'est parfois pas connue des organes et instances œuvrant en faveur de l'État de droit. Ces informations devraient être mieux relayées, par exemple en instaurant un canal reliant les juridictions et autres mécanismes de contrôle aux enceintes politiques. L'AIV recommande d'insister auprès de la Commission pour que les informations et les conclusions émanant des évaluations menées sous la responsabilité des directions générales des Affaires intérieures et de la Justice soient réunies afin de fournir une base à une utilisation plus intensive et stratégique des procédures d'infraction.

La responsabilité du bon fonctionnement de l'État de droit incombe en premier lieu aux pays membres. Dans un État démocratique, il existe des mécanismes permettant de corriger les éventuels dysfonctionnements de l'État de droit. Peuvent aussi jouer un rôle en la matière le contrôle juridictionnel, les parlements ou les médias et les organisations non-gouvernementales, qui peuvent mobiliser la population. Il n'en demeure pas moins que, comme indiqué plus haut, le bon fonctionnement de l'État de droit au niveau national est dans l'intérêt des pays membres ainsi que de tous les citoyens de l'UE.

Il importe d'ouvrir le dialogue sur la culture de l'État de droit dans les pays membres. Dans le chapitre II du présent avis, l'AIV remarque qu'il est capital de ne pas considérer l'État de droit uniquement comme une structure formelle ; les éléments culturels entrent aussi en ligne de compte. Les autorités doivent considérer comme évident d'agir dans l'esprit de l'État de droit, de sorte que les citoyens se sentent investis de la responsabilité de veiller à son respect. Les procédures juridiques, les recours et autres formes de contrôle ne suffisent pas. Le facteur déterminant est la culture qui sous-tend l'action des pouvoirs publics et des fonctionnaires jouant un rôle clé dans l'État de droit. La consolidation de l'État de droit est donc aussi une question de vigilance, de respect de l'indépendance de la justice et de connaissance de la Constitution. Les politiques et les dirigeants, tels que les hauts magistrats et les responsables de la police, doivent montrer l'exemple. L'AIV recommande d'ouvrir le dialogue sur la culture de l'État de droit

dans les pays membres. Il n'existe cependant encore aucune enceinte appropriée à un tel dialogue.

La quatrième question posée par le gouvernement concerne l'opportunité d'élaborer un instrument complémentaire. Vu l'absence d'enceinte rassemblant les informations en provenance de divers secteurs et permettant l'examen de toutes les dimensions de l'État de droit, y compris la culture en la matière dans les pays membres, l'AIV recommande la création d'une nouvelle enceinte. Le chapitre IV trace les contours d'un tel instrument, répondant ainsi également aux questions 5 (comment impliquer les structures existantes ?) et 6 (quelles sont les institutions susceptibles de jouer un rôle en la matière ?).

L'AIV recommande que le Conseil de l'Union européenne prévoie dans ses conclusions que le fonctionnement de l'État de droit dans tous les pays membres fera régulièrement l'objet d'évaluations par les pairs au niveau européen, à partir de rapports sur les situations nationales rédigés par une commission d'experts indépendants.

Le chapitre IV dessine les contours d'un tel instrument complémentaire, qui constituerait un premier et nécessaire jalon en vue de la discussion et, partant, de la promotion du fonctionnement de l'État de droit au sein des pays membres de l'UE. La procédure de l'UE se distingue des autres mécanismes de veille en la matière par son caractère périodique et transsectoriel.

La dernière question de la demande d'avis concerne le rôle pouvant être joué par les Pays-Bas (seuls ou en coopération avec des partenaires de l'UE) dans la promotion de l'État de droit au sein de l'UE. En premier lieu, ils pourraient à nouveau solliciter l'appui des autres pays membres pour l'engagement actif et stratégique de procédures d'infraction par la Commission européenne. Ils pourraient également rechercher si les autres pays membres soutiennent l'élaboration d'un instrument complémentaire tel que décrit plus haut. Même si l'engagement de procédures d'infraction et la tenue d'évaluations par les pairs se heurtent à une résistance, il importe surtout d'éviter que l'UE elle-même ne suscite une opposition du fait de la défaillance de l'État de droit dans l'un ou plusieurs des pays membres. Le gouvernement devrait donc continuer à souligner le caractère fondamental de l'État de droit pour gagner la confiance des citoyens et établir une étroite coopération entre les pays membres. Le principe de coopération loyale et l'obligation d'offrir une protection juridique effective sont des arguments en faveur de l'évaluation par les pairs déjà mentionnée.

Les Pays-Bas peuvent également jouer un rôle en montrant l'exemple, c'est-à-dire en étant eux-mêmes ouverts aux critiques et en suivant les recommandations émises. Dans chaque pays membre, il est possible de consolider l'État de droit. Les Pays-Bas peuvent aussi financer le soutien technique, tel qu'apporté notamment par la Commission de Venise. Enfin, en cas d'adoption d'une nouvelle réglementation européenne, les Pays-Bas devraient, lors du contrôle de sa conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, également considérer son éventuelle influence sur le fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres de l'Union. Cet aspect est essentiel pour les citoyens, tant néerlandais que les autres.

Dans son discours de 2012 sur l'état de l'Union, le Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, a déclaré que l'UE devait se doter d'un arsenal qui ne se borne pas à l'alternative entre le pouvoir d'influence de la persuasion politique et l'« option nucléaire » de l'article 7 du TUE. Dans le présent avis, l'AIV a indiqué

comment combler le hiatus entre ces deux termes. La mise en œuvre d'évaluations par les pairs permet de créer une enceinte transsectorielle qui rend possible la discussion du fonctionnement de l'État de droit dans les pays membres et de leur culture en la matière. En affichant leurs conclusions, les responsables politiques accroissent la pression sur les pays membres. Le cas échéant, l'UE peut faire un usage accru des possibilités existantes pour prendre les mesures appropriées, sans devoir recourir à l'article 7 du TUE.

Demande d'avis

Au Président du Conseil consultatif pour les questions internationales
Monsieur F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB La Haye

Date : 19 avril 2013

Objet : Demande d'avis sur l'État de droit au sein de l'UE

Monsieur le Président,

Les traités de l'Union européenne soulignent l'importance du respect des droits de l'homme, de la liberté, de l'égalité, de la démocratie, de la dignité humaine et de l'État de droit comme valeurs constitutives de l'Union. Ces valeurs sont essentielles au bon fonctionnement de la coopération dans le cadre européen, pour le citoyen, les entreprises et les États membres. Un État de droit solide est indispensable à la communauté de droit qu'est l'Union. La concrétisation des objectifs poursuivis dans des domaines tels que l'espace de liberté, la sécurité et le droit, le marché intérieur et l'Union économique et monétaire repose en grande partie sur la confiance entre les États membres, qu'il s'agisse, par exemple, de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires ou de la réalisation d'investissements dans un autre pays membre. Il est essentiel que les droits et les obligations soient opposables dans un système judiciaire efficace et indépendant.

Au cours des dernières années, diverses études ont été consacrées à la notion de l'État de droit et aux modalités du suivi en la matière au sein et hors de l'UE. Ainsi, la Commission de Venise du Conseil de l'Europe a publié en avril 2011 une analyse des divers aspects de la notion de prééminence du droit. Le Centre de recherche scientifique et de documentation (WODC) a mené plusieurs études sur le suivi, aussi bien dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures (JAI) qu'en dehors. De tous ces travaux ressort qu'il existe de fait différentes définitions et caractéristiques de cette notion, ce qui génère souvent un certain flou dans le débat stratégique consacré à ce thème. En ce qui concerne les modalités de suivi, elles diffèrent selon les aspects considérés.

Au sein de l'UE, les exigences en termes d'État de droit varient, tout comme les méthodes de suivi. Ainsi lors de l'adhésion, les États candidats doivent satisfaire à de nombreux critères en matière de pouvoir judiciaire et de protection des droits fondamentaux (chapitre 23 de l'acquis communautaire), y compris sur le terrain de la lutte contre la corruption et le crime organisé. Après l'adhésion, la Commission a la possibilité de lancer une procédure d'infraction en cas de non-respect de l'acquis de l'UE, dont la Charte européenne des droits fondamentaux. En outre, un État peut voir son droit de vote suspendu (article 7 du traité de l'UE) en cas de violation grave et persistante des valeurs de l'Union, parmi lesquelles la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme. Il s'agit cependant là d'un instrument dont le poids politique et juridique est considérable, et qui n'a encore jamais été utilisé. Il en va de même des instruments de suivi dont dispose le Conseil de l'Europe (y compris la

CEDH) : la sanction la plus lourde, qui n'est en pratique pas non plus appliquée, est la radiation de l'organisation (article 8 du statut du Conseil de l'Europe). Ces mesures ne constituent donc pas un système véritablement cohérent et efficace, propre à répondre aux défis rencontrés sur le terrain de l'État de droit, de la démocratie et des droits fondamentaux en Europe. Pour l'instant, aucun mécanisme ne permet d'examiner, à un stade précoce et de façon structurelle, la situation de l'État de droit dans chacun des pays membres. Le cadre européen n'inclut encore aucun suivi du respect des valeurs fondamentales de l'Union.

Certains événements récents ont mis en évidence les répercussions que peuvent avoir les faiblesses de l'État de droit pour les citoyens de l'UE, les pays membres et l'Union dans son ensemble dans des domaines cruciaux tels que l'espace Schengen et la zone euro ; cela souligne l'importance d'un État de droit stable pour le bon fonctionnement de l'UE ainsi que pour la confiance mutuelle des pays membres et celle que les citoyens placent dans l'UE.

Les évolutions en cours, tant au sein de l'UE qu'en dehors, pourraient contribuer à promouvoir l'État de droit et à remédier aux éventuelles faiblesses en la matière. Ainsi, M. Barroso a indiqué dans son discours sur l'état de l'Union la nécessité d'un mécanisme européen dans ce domaine, et la Commission a récemment pris l'initiative de dresser, dans le cadre du semestre européen, un tableau comparatif de quelques aspects de l'État de droit, et de l'efficacité et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, baptisé tableau de bord de la justice. En outre, les ministres allemand, danois, finlandais et néerlandais des Affaires étrangères ont adressé le 6 mars dernier une lettre commune au président de la Commission européenne, appelant celle-ci à élaborer un mécanisme qui assure et renforce efficacement l'État de droit et les valeurs fondamentales au sein de l'UE. Également active sur ce terrain depuis quelques années, l'Agence européenne des droits fondamentaux, qui a pour mandat et programme de travail d'apporter « assistance et expertise » en la matière aux instances et États membres de l'UE, publie des rapports souvent pertinents. Par ailleurs, le Conseil de l'Europe examine actuellement comment faciliter – et par là-même renforcer – l'utilisation et l'application directes des résultats des mécanismes de suivi.

La promotion de l'État de droit au sein de l'UE peut-elle ou doit-elle être précisée, et si oui, comment ? Les initiatives et possibilités susmentionnées peuvent-elles répondre à temps et de façon structurelle à tous les défis pertinents en matière d'État de droit dans l'UE ? Comment intensifier éventuellement ces efforts en termes de respect et de promotion de l'État de droit au sein de l'UE ? Quel rôle les Pays-Bas peuvent-ils jouer dans la concrétisation de cette démarche ? Serait-il par exemple utile de développer, sans remettre en cause le principe de souveraineté des États membres, un instrument permettant une meilleure vision du fonctionnement de l'État de droit au niveau national, afin d'accroître la compréhension et la confiance mutuelles, de remédier aux faiblesses éventuelles et de prévenir les problèmes politiques ? Dans cette optique, quelle serait la méthode de suivi la plus indiquée ?

Questions que le gouvernement souhaite soumettre à l'AIV :

1. Quels aspects de l'État de droit sont particulièrement importants dans le cadre de l'UE, compte tenu du caractère spécifique de la coopération européenne ? La précision de cette notion dans le récent rapport de la Commission de Venise fournit-

- elle en la matière des pistes pertinentes ? Quels sont le cas échéant les aspects omis ou de moindre importance pour l'UE ?
2. De quelle façon le bon fonctionnement de l'État de droit dans les États membres peut-il ou doit-il être favorisé au sein de l'UE, et comment celle-ci doit-elle répondre aux faiblesses en la matière ?
 3. Pour ce faire, les instruments existant au sein et en dehors de l'UE sont-ils suffisants ? Si ce n'est pas le cas, les mécanismes actuels peuvent-ils être complétés ou renforcés ?
 4. Est-il nécessaire de développer un ou des mécanismes complémentaires, au niveau communautaire ou autre, et si tel est le cas, lesquels ?
 5. Dans cette éventualité, et afin d'éviter les doublons et de favoriser les synergies, comment impliquer et engager de façon optimale les structures existantes, telles que les institutions de l'UE (notamment la Commission), les agences européennes (par exemple l'Agence des droits fondamentaux) et le Conseil de l'Europe ?
 6. Quelles sont les institutions susceptibles de mettre en œuvre un instrument complémentaire (Conseil, Commission, autre ou nouvel organe) ?
 7. Quel rôle les Pays-Bas (seuls ou en coopération avec des partenaires de l'UE) jouent-ils dans la promotion de l'État de droit au sein de l'UE en général, et concernant la promotion des structures existantes et le développement de mécanismes complémentaires en particulier ?

J'attends votre avis avec le plus grand intérêt et vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Frans Timmermans
Ministre des Affaires étrangères

Abréviations utilisées

ACP	Pays de zone Afrique-Caraïbes-Pacifique
AIV	Conseil consultatif pour les questions internationales
APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
BIDDH	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE
CARIFORUM	Forum caribéen des États de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
CE	Communauté européenne
CEDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CEE	Communauté économique européenne
CEI	Commission de l'intégration européenne de l'AIV
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la justice
CMR	Commission des droits de l'homme de l'AIV
FRALEX	Groupe des experts de l'agence des droits fondamentaux
FRONTEX	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne
GENVAL	Groupe de travail « Questions générales, y compris l'évaluation »
GRECO	Groupe d'États contre la Corruption
HCMN	Haut-commissaire pour les minorités nationales
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
RPLM	Représentant pour la liberté des médias
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne

Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français

Tous les avis sont disponibles en anglais. Ceux marqués d'un seul astérisque le sont aussi en français.

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12* LA CIG 2000, ET APRÈS ? VERS UNE UNION EUROPÉENNE À TRENTE ÉTATS MEMBRES, *janvier 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000***
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *April 2001*
- 20* RÉSUMÉ D'AVIS : La coopération militaro-industrielle européenne, *mai 2001*
- 21* ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION, *juin 2001*
- 22* LA CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME ET LE PROBLÈME DE LA RÉPARATION, *juin 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and the IGC 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*
- 26* LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE : rôle et orientations, *mai 2002*
- 27* JETER UN PONT ENTRE LES CITOYENS ET BRUXELLES : plus de légitimité et de dynamisme pour l'Union Européenne, *mai 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability, *August 2002*
- 29* CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES « PRO-POOR GROWTH » DANS LES PAYS PARTENAIRES BILATÉRAUX D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : une analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté, *janvier 2003*
- 30* UNE APPROCHE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *avril 2003*
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33* LE CONSEIL DE L'EUROPE : moins mais mieux, *octobre 2003*

- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004***
- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004***
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38* LES NATIONS UNIES ET LES DROITS DE L'HOMME, *septembre 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES: does liberation produce deprivation?,
September 2004
- 40* L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE CONSEIL DE L'EUROPE, *février 2005*
- 41* LA RÉFORME DES NATIONS UNIES : avis sur le rapport Annan, *mai 2005*
- 42 THE INFLUENCE OF CULTURE AND RELIGION ON DEVELOPMENT: Stimulus or stagnation?, *June 2005*
- 43 MIGRATION AND DEVELOPMENT COOPERATION: coherence between two policy areas, *June 2005*
- 44 THE EUROPEAN UNION'S NEW EASTERN NEIGHBOURS: *July 2005*
- 45 THE NETHERLANDS IN A CHANGING EU, NATO AND UN: *July 2005*
- 46 ENERGETIC FOREIGN POLICY: security of energy supply as a new key objective, *December 2005****
- 47 THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME: The importance of an integrated and multilateral
approach, *January 2006*
- 48 SOCIETY AND THE ARMED FORCES, *April 2006*
- 49 COUNTERTERRORISM FROM AN INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE, *September 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION, *October 2006*
- 51 THE ROLE OF NGOs AND THE PRIVATE SECTOR IN INTERNATIONAL RELATIONS, *October 2006*
- 52 EUROPE A PRIORITY!, *November 2006*
- 53* LE BENELUX, UTILITÉ ET NÉCESSITÉ D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE, *février 2007*
- 54* L'OCDE DE DEMAIN, *mars 2007*
- 55 CHINA IN THE BALANCE: towards a mature relationship, *April 2007*
- 56 DEPLOYMENT OF THE ARMED FORCES: interaction between national and international
decision-making, *May 2007*
- 57* LE SYSTÈME DES TRAITÉS DE L'ONU RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME: renforcement graduel dans un
contexte politiquement sensible, *juillet 2007*
- 58* LES FINANCES DE L'UNION EUROPÉENNE, *décembre 2007*
- 59 EMPLOYING PRIVATE MILITARY COMPANIES: a question of responsibility, *December 2007*
- 60 THE NETHERLANDS AND EUROPEAN DEVELOPMENT POLICY, *May 2008*
- 61 COOPERATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA: a matter of mutual interest, *July 2008*
- 62 CLIMATE, ENERGY AND POVERTY REDUCTION, *November 2008*
- 63 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS: principles, practice and prospects, *November 2008*
- 64 CRISIS MANAGEMENT OPERATIONS IN FRAGILE STATES: the need for a coherent approach, *March 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: justice and peace in situations of transition, *April 2009***
- 66 DEMOGRAPHIC CHANGES AND DEVELOPMENT COOPERATION, *July 2009*
- 67 NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT, *January 2010*
- 68 THE EU AND THE CRISIS: lessons learned, *January 2010*
- 69 COHESION IN INTERNATIONAL COOPERATION: Response to the WRR (Advisory Council on
Government Policy) Report '*Less Pretension, More Ambition*', *July 2010*
- 70* LES PAYS-BAS ET LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER: les populations contre les crimes de masse,
juin 2010
- 71* LA CAPACITÉ DE L'UE À POURSUIVRE SON ÉLARGISSEMENT, *juillet 2010*
- 72 COMBATING PIRACY AT SEA: a reassessment of public and private responsibilities, *December 2010*
- 73 THE HUMAN RIGHTS OF THE DUTCH GOVERNMENT: identifying constants in a changing world,
February 2011
- 74* AGENDA DU DÉVELOPPEMENT APRÈS 2015: les objectifs du Millénaire en perspective, *avril 2011*
- 75* RÉFORMES DANS LE MONDE ARABE: perspectives pour la démocratie et l'état de droit ?, *mai 2011*
- 76* LA POLITIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME: entre ambition et
ambivalence, *juillet 2011*
- 77 CYBER WARFARE, *December 2011***

- 78* LA COOPÉRATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE DÉFENSE: souveraineté et capacité d'action, *janvier 2012*
- 79 THE ARAB REGION, AN UNCERTAIN FUTURE, *May 2012*
- 80* DES MONDES INÉGAUX : pauvreté, croissance, inégalités et le rôle de la coopération internationale, *septembre 2012*
- 81 THE NETHERLANDS AND THE EUROPEAN PARLIAMENT: investing in a new relationship, *November 2012*
- 82* INTERACTION ENTRE ACTEURS DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE : vers la confiance et la flexibilité, *février 2013*
- 83* ENTRE PAROLES ET ACTES : perspectives de paix durable au Moyen-Orient, *mars 2013*
- 84 NEW PATHS TO INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL COOPERATION, *March 2013*
- 85 CRIME, CORRUPTION AND INSTABILITY: an exploratory report, *May 2013*
- 86 ASIA ON THE RISE: strategic significance and implications, *December 2013*

Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs

- 1 Advisory letter THE ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION, *10 December 1997*
- 2 Advisory letter THE UN COMMITTEE AGAINST TORTURE, *13 July 1999*
- 3 Advisory letter THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS, *9 November 2000*
- 4 Advisory letter ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION, *9 November 2001*
- 5 Advisory letter THE DUTCH PRESIDENCY OF THE EU IN 2004, *15 May 2003*****
- 6 Advisory letter THE RESULTS OF THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, *28 August 2003*
- 7 Advisory letter FROM INTERNAL TO EXTERNAL BORDERS. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *12 March 2004*
- 8 Advisory letter THE DRAFT DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: from Deadlock to Breakthrough?, *September 2004*
- 9 Advisory letter OBSERVATIONS ON THE SACHS REPORT: How do we attain the Millennium Development Goals?, *8 April 2005*
- 10 Advisory letter THE EUROPEAN UNION AND ITS RELATIONS WITH THE DUTCH CITIZENS, *December 2005*
- 11 Advisory letter COUNTERTERRORISM IN A EUROPEAN AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE: interim report on the prohibition of torture, *December 2005*
- 12* RÉACTION À LA STRATÉGIE DES DROITS DE L'HOMME 2007, *novembre 2007*
- 13 Advisory letter AN OMBUDSMAN FOR DEVELOPMENT COOPERATION, *December 2007*
- 14 Advisory letter CLIMATE CHANGE AND SECURITY, *January 2009*
- 15 Advisory letter THE EASTERN PARTNERSHIP, *February 2009*
- 16 Advisory letter DEVELOPMENT COOPERATION, The benefit of and need for public support, *May 2009*
- 17 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT, *June 2010*
- 18* LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME : protectrice des droits et des libertés du citoyen, *novembre 2011*
- 19 Advisory letter TOWARDS ENHANCED ECONOMIC AND FINANCIAL GOVERNANCE IN THE EU, *February 2012*
- 20 Advisory letter IRAN'S NUCLEAR PROGRAMME: Towards de-escalation of a nuclear crisis, *April 2012*
- 21 Advisory letter THE RECEPTOR APPROACH: A question of weight and measure, *April 2012*
- 22 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT: The armed forces at risk, *September 2012*
- 23 Advisory letter TOWARDS A STRONGER SOCIAL DIMENSION OF THE EUROPEAN UNION, *June 2013*
- 24 Advisory letter FULL SPEED AHEAD: Response by the Advisory Council on International Affairs to the policy letter 'Respect and Justice for All', *September 2013*

** Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative pour les problèmes de droit international (CAVV).

*** Avis émis conjointement par l'AIV et le Conseil général de l'énergie.

**** Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative sur l'immigration (ACVZ).