

CONFERENCE DES PRESIDENTS DE COURS SUPRÊMES DE L'UNION EUROPENNE

Séance plénière de clôture

Paris

21 février 2022, 17h00-18h40

(La version prononcée fait foi)

- Mesdames et Messieurs les Présidents, Monsieur le Garde des Sceaux, Mesdames et Messieurs,
- C'est un plaisir pour moi d'être avec vous aujourd'hui ici à la Cour de Cassation.
- Au cours de l'histoire, cette institution, comme la Cour Constitutionnelle et le Conseil d'État, a apporté une contribution essentielle à la construction de l'État de droit en France et en Europe.
- C'est donc le bon endroit pour clôturer cette conférence, où vous avez débattu de la consolidation de l'État de droit en Europe.
- Et il ne fait aucun doute que les Présidents des cours suprêmes sont les mieux placés pour en discuter.

- Les juridictions nationales ont joué – et jouent encore – un rôle essentiel dans la définition des principes fondamentaux qui constituent l'État de droit.
- L'État de droit revêt une importance existentielle pour l'Union européenne. Sans l'État de droit, l'Union européenne, en tant qu'Union de droit, n'existerait pas.
- L'État de droit est la garantie de l'application effective du droit de l'Union. En effet, il recouvre les principes de légalité, de sécurité juridique, de séparation des pouvoirs, d'interdiction de l'arbitraire et de protection juridictionnelle effective, assurée par des juridictions indépendantes et impartiales.
- Il convient toujours de rappeler que les juges nationaux sont les juges de droit commun de l'Union. La Cour de justice de l'Union européenne l'a affirmé très tôt.
- Ainsi les juges sont les gardiens des promesses du projet européen.
- La tâche d'appliquer le droit de l'Union étant confiée à chaque juge, dans chacun des 27 États Membres, l'indépendance du pouvoir judiciaire est essentielle pour

garantir le bon fonctionnement et le développement de l'Union.

- Cette tâche est également indispensable pour assurer la confiance mutuelle au sein de l'Union européenne, pierre angulaire de la coopération entre les juges nationaux au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.
- Toutefois, même si l'État de droit est une valeur intrinsèque de l'Union, enracinée dans les traditions constitutionnelles de tous les États Membres, nous ne pouvons pas le tenir pour acquis.
- Force est de constater que depuis quelques années, nous sommes confrontés à des situations où l'État de droit est mis à l'épreuve.
- Le moment est donc opportun pour réfléchir ensemble à la manière de mieux protéger et promouvoir l'État de droit. C'est précisément ce que vous avez fait dans chacun des trois ateliers thématiques organisés aujourd'hui.

- Vous avez discuté des nouveaux défis sanitaires, technologiques et environnementaux.
- La crise sanitaire causée par la COVID-19 a nécessité l'adoption de mesures extraordinaires pour combattre la pandémie.
- Les États ont dû, à la fois, lutter effectivement contre les conséquences de la crise sanitaire, et garantir la protection des droits fondamentaux et des principes démocratiques.
- À cet égard, la Commission a rappelé, à plusieurs reprises, faisant écho aux recommandations de la Commission de Venise, que ces mesures ne devaient pas être prises au détriment de nos valeurs fondamentales. Ces mesures exceptionnelles doivent être nécessaires, proportionnées, limitées dans le temps et faire l'objet d'un contrôle parlementaire et juridictionnel.

- La Commission européenne a suivi attentivement les développements dans les États membres et les deux éditions déjà publiées du rapport annuel sur l'État de droit donnent un aperçu de la situation pays par pays.
- Comme le montrent ces rapports, le contrôle de la légalité, de la proportionnalité et de la nécessité des mesures d'urgence par les Cours constitutionnelles et les Cours suprêmes a été un contrepoids essentiel face aux pouvoirs exceptionnels attribués aux gouvernements.
- Même si la pandémie a eu un impact sur le fonctionnement des juridictions nationales, impliquant dans certains cas leur fermeture temporaire, un contrôle juridictionnel de ces décisions a été maintenu.
- On a pu observer que le contrôle juridictionnel de ces mesures a augmenté depuis le début de la pandémie. De même, nous avons vu une sensibilisation accrue sur l'importance de ce type de contrôle dans nos sociétés démocratiques; autrement dit, la pandémie a mis l'État de droit à l'ordre du jour.
- Les rapports annuels sur l'État de droit montrent aussi que plusieurs États Membres ont fait des efforts pour atténuer

l'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement de la justice.

- La pandémie a accéléré et dynamisé les initiatives de numérisation de la justice dans plusieurs États Membres.
- Mais il faut aussi regarder au-delà, et réfléchir à la manière d'améliorer la résilience de nos systèmes de justice pour faire face aux situations d'urgence.
- La Commission soutient les États Membres dans leurs efforts à cet égard, en particulier, à travers le fonds appelé « *Facilité pour la reprise et la résilience* », c'est-à-dire le fonds européen de relance.
- Ainsi la majorité des États membres ont prévu dans leur plan national de relance des mesures et des réformes en faveur de la numérisation de leur système de justice.

- La préparation de ces plans a été menée en dialogue avec la Commission européenne, sur la base notamment des conclusions du Rapport annuel sur l'État de droit et du Tableau de bord de la justice, le « Justice Scoreboard » européen. Par exemple, un accent particulier a été mis sur ce type de réformes dans les plans de relance de la Belgique, de la Croatie, de l'Italie, du Portugal et de la Slovénie.
- La Commission est déterminée à soutenir les États Membres dans leurs réformes. Mais soyons clair : l'objectif n'est pas de réformer pour réformer ; il s'agit de mener les « bonnes » réformes, c'est-à-dire celles qui sont conformes au droit de l'Union et aux standards européens.
- Ainsi que le Président de la Cour de cassation Italienne, Pietro Curzio, l'a souligné dans une récente intervention publique, je suis convaincu que le soutien financier apporté à ces efforts, combiné avec un dialogue permanent avec la Commission, pourront mener à des résultats très positifs.

- La crise sanitaire a aussi mis en évidence l'importance d'assurer la protection des droits et l'exercice du contrôle juridictionnel « en temps utile ».
- Vos réflexions sur le thème « le juge et le temps » sont donc particulièrement opportunes.
- Comme le montre le Rapport sur l'État de droit, plusieurs États Membres ont adapté leurs règles et délais de procédure pour mieux assurer l'accès à la justice et le droit à une protection juridictionnelle effective.
- Le contrôle juridictionnel des mesures d'urgence nécessite, par définition, l'existence de règles de procédure permettant de vérifier en temps utile la légalité de ces mesures.

- À cet égard, le rapport sur l'État de droit montre l'importance des référés et des procédures d'urgence. Par exemple, le Conseil d'État français, entre mars 2020 et mars 2021, a statué en urgence sur 647 requêtes contestant la gestion de la pandémie par le gouvernement et a ordonné des mesures ou suspendu des actes des autorités publiques dans 51 cas.
- D'une manière générale, on peut observer que dans les États membres où des règles de procédure et des garanties appropriées étaient en place, les systèmes judiciaires ont fonctionné plus efficacement.
- On voit aussi que le risque de retards a été atténué dans les pays où le niveau de numérisation était déjà élevé.
- Mais la question du « délai raisonnable » va bien au-delà des enjeux de la crise sanitaire.
- Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé à plusieurs reprises l'importance pour la justice d'être administrée sans des retards qui en compromettraient l'efficacité et la crédibilité.
- La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme requiert des États qu'ils organisent leur système

judiciaire de manière à garantir le droit à une décision de justice dans un délai raisonnable.

- La Commission suit, dans son Tableau de bord de la justice, les développements relatifs, entre autres, à l'efficacité des systèmes de justice, c'est-à-dire la rapidité du traitement des cas, mais aussi les ressources consacrées à la justice, qu'elles soient financières ou humaines.
- Nous savons qu'investir dans la justice est indispensable pour garantir, non seulement l'efficacité, mais aussi la qualité de nos systèmes de justice.
- L'indépendance, la qualité et l'efficacité sont ainsi les trois piliers d'un système de justice « effectif », c'est à dire capable de permettre un « recours effectif devant un tribunal », tel qu'exigé par l'article 47 de la Charte européenne de droits fondamentaux et par l'article 19 du Traité sur l'Union européenne.

- En facilitant l'identification des bonnes pratiques et des lacunes éventuelles, le Tableau de bord de la justice peut aider les États membres à améliorer l'effectivité de leur système national.

la version prononcée fait foi

- Aujourd'hui vous avez aussi discuté de la protection des droits fondamentaux et de l'articulation du droit national et du droit européen.
- Il s'agit d'une autre dimension temporelle importante d'une décision juridictionnelle – son impact dans le futur.
- Rétrospectivement, il est clair que le niveau de protection actuel des droits fondamentaux dans l'Union européenne a bénéficié, au fil des années, de l'interprétation jurisprudentielle. L'effectivité de la protection demande d'aller au-delà de la lettre des textes. Cela a permis de faire de nos textes fondateurs des instruments vivants.
- Cette évolution jurisprudentielle est le résultat d'un travail collectif mené par les cours nationales et européennes.
- À cet égard, je voudrais souligner le rôle clé joué par la Cour de justice de l'Union européenne et par la Cour européenne des droits de l'homme, pour assurer la bonne application, respectivement, du droit de l'Union et de la Convention européenne des droits de l'homme dans les États Membres.
- En ce qui concerne le droit de l'Union, je ne peux que rappeler l'importance fondamentale du mécanisme de

coopération entre les juridictions nationales et la Cour de justice institué par l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – la procédure de renvoi préjudiciel.

- Comme la Cour de justice l'a rappelé dans son arrêt récent *Euro Box*, la procédure de renvoi « constitue la clef de voûte du système juridictionnel institué par les traités » ; elle instaure un dialogue de juge à juge entre la Cour et les juridictions des États membres, ayant pour but d'assurer l'unité d'interprétation du droit de l'Union ; elle permet ainsi d'assurer sa cohérence, son plein effet et son autonomie, ainsi que, en dernière instance, le caractère propre du droit institué par les traités.

- La protection des droits fondamentaux en Europe a grandement bénéficié de ce mécanisme de coopération entre les juridictions nationales et la Cour de Luxembourg. Il a permis en particulier une interprétation commune de la Charte européenne des droits fondamentaux ou d'autres dispositions du droit de l'Union, comme l'article 2 du Traité sur l'Union européenne qui énonce nos valeurs communes.
- La Cour de justice nous rappelle aussi que dans un État de droit, la protection des droits fondamentaux ne peut être effective que si elle est garantie par des juridictions nationales indépendantes.
- Au cours de ces dernières années, notamment depuis son arrêt « Association de juges portugais » de 2018, la Cour de justice a eu d'importantes occasions de se prononcer sur les critères relatif à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

- Et les deux Cours européennes sont à l'unisson à cet égard. Comme le Président Spano l'a dit récemment, il existe une relation symbiotique entre les deux Cours en matière d'indépendance judiciaire, et une complémentarité entre les deux systèmes.
- La protection des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union n'est garantie que s'il n'existe aucune pratique nationale restreignant l'obligation du juge de laisser inappliquée une disposition nationale contraire au droit de l'Union, tel qu'interprété par la Cour de justice.
- Comme l'a souligné le Président Lenaerts, l'uniformité d'interprétation du droit de l'Union est la garantie ultime que les règles européennes revêtent le même sens pour tous les justiciables dans les différents États membres. Et pour garantir une interprétation uniforme, il est indispensable que la Cour de justice ait le dernier mot quand il s'agit du droit de l'Union. C'est essentiel pour garantir le principe de l'égalité entre États membres et entre citoyens européens.
- Par ailleurs, je souhaite aussi rappeler que la Commission reste engagée dans la poursuite des négociations relatives à

l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'agit d'une priorité à la fois pour l'Union européenne et pour le Conseil de l'Europe. Cette adhésion sera une étape importante dans la protection des droits fondamentaux en Europe.

la version prononcée fait foi

- Il est clair que l'indépendance de la justice est le dénominateur commun de tous les thèmes de vos débats d'aujourd'hui. Celle-ci est essentielle pour le contrôle juridictionnel des mesures d'urgence, pour une justice effective et pour la protection des droits fondamentaux.
- C'est pourquoi la Commission a progressivement développé des instruments pour faire face aux situations dans lesquelles l'indépendance de la justice est mise en cause.
- Ce que nous appelons la « Rule of Law Toolbox », notre boîte à outils, est axée sur trois piliers : la prévention, la promotion, et la réponse.
- Je vous ai déjà parlé du Rapport sur l'État de droit, publié pour la première fois en 2020, dont l'objectif est d'anticiper et de prévenir les problèmes, ainsi que de renforcer la culture de l'État de droit au sein de l'Union.
- Après deux éditions du rapport, nous constatons déjà un véritable impact au niveau national et européen. L'expérience a démontré que le rapport est, au-delà d'une simple évaluation de l'État de droit dans l'Union, un instrument permettant véritablement d'accompagner les États membres dans leurs

efforts pour mener des réformes conformes aux exigences du droit de l'Union.

- À Malte, par exemple, des réformes sont en cours qui peuvent contribuer à renforcer l'indépendance judiciaire. En Italie et au Luxembourg, il y a des initiatives sur le Conseil de la magistrature.
- À partir de cette année, notre rapport annuel comprendra en outre des recommandations concrètes à l'intention de chacun des États membres. Il s'agit d'une évolution visant à renforcer notre accompagnement des États membres dans leurs efforts pour garantir l'État de droit.
- En outre, le rapport sert aussi de base à un véritable dialogue sur l'État de droit dans l'Union européenne.
- Par exemple, au sein du Conseil des Affaires Générales, les Ministres discutent, tous les six mois, de la situation de l'État de droit dans cinq États Membres (en suivant l'ordre protocolaire alphabétique du Conseil).
- Je remercie la Présidence française du Conseil d'avoir inclus cette discussion à l'agenda du Conseil des Affaires Générales de mars, où nous examinerons les développements au

Luxembourg, en Hongrie, à Malte, aux Pays Bas et en Autriche.

- Je tiens aussi à remercier la Présidence française, représentée ici par le garde des Sceaux, pour avoir, une fois de plus, inclus l'état de droit dans l'agenda du Conseil justice. Ainsi, début mars les ministres de la justice discuteront de l'accès à l'avocat et de l'État de droit.

la version prononcée fait

- Mais les débats à Bruxelles ne suffisent pas. Il est essentiel de porter aussi la discussion dans les États membres. C'est la raison pour laquelle, depuis deux ans, je tiens à dialoguer avec les parlements nationaux à propos des conclusions du rapport sur l'État de droit. Par exemple, depuis le mois d'octobre de l'année dernière j'ai discuté de la deuxième édition de notre rapport avec les parlements nationaux à Vienne, Rome, Luxembourg, Budapest, Varsovie, Paris et Bruxelles. Ainsi que, virtuellement, au parlement néerlandais.
- Mais nous sommes bien conscients qu'il y a des cas où le dialogue ne suffit pas. Dans ces cas, la Commission a à sa disposition des instruments pour y répondre.
- Il s'agit notamment des procédures d'infraction. Comme vous le savez, la Commission n'a pas hésité à utiliser cet instrument dans plusieurs situations où une législation nationale ne respectait pas les critères de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

- Le recours accru à ces procédures a été rendu possible par la jurisprudence récente de la Cour de justice sur l'article 19(1) du traité sur l'Union européenne et sur l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux. Nous avons ainsi initié plusieurs procédures d'infraction relatives aux réformes de la justice en Pologne.
- L'article 7 du Traité sur l'Union européenne est un autre instrument à notre disposition.
- Face à la détérioration de la situation en Pologne, en Décembre 2017 la Commission a décidé de déclencher la procédure prévue à cet article. En Septembre 2018, le Parlement européen a décidé d'utiliser cet instrument en raison de la situation en Hongrie.
- Les deux procédures sont toujours en cours devant le Conseil. Et la Présidence française a prévu demain [22/2] une audition formelle de la Pologne au Conseil Affaires Générales. Ainsi cette cinquième audition, qui porte notamment sur l'indépendance judiciaire en Pologne, fournira l'occasion aux 27 ministres d'évaluer ensemble les évolutions préoccupantes des derniers mois.

- Finalement, quelques mots sur un nouvel instrument : le règlement sur la conditionnalité budgétaire. En vigueur depuis le début de l'année dernière, ce nouveau régime de conditionnalité permet à l'Union de prendre des mesures — telle que la suspension de certains paiements, ou des corrections financières — pour protéger le budget européen dans les cas où des violations des principes de l'État de droit portent atteinte, ou risquent de porter atteinte, aux intérêts financiers de l'Union.
- Dans le cadre de ce règlement sur la conditionnalité, la Commission peut proposer au Conseil des mesures appropriées, et le Conseil est amené à prendre une décision sur cette base. Il s'agit donc, comme dans le cas de l'article 7, d'un instrument qui implique le Conseil dans la gestion des réponses face aux crises de l'état de droit.

- La semaine dernière, la Cour de justice a confirmé la validité de ce règlement. La Commission s'en félicite. Nous allons à présent analyser attentivement ces arrêts et leur incidence éventuelle sur les prochaines mesures que nous allons prendre au titre du règlement.
- Il y aurait encore d'autres instruments à mentionner, mais cet aperçu suffit à illustrer la capacité et la volonté de l'Union d'agir proactivement pour répondre aux défis que nous connaissons.
- Dans la mise en œuvre de ces instruments, la coopération avec le Conseil de l'Europe est excellente, la Commission s'appuyant aussi sur les travaux des différents organes du Conseil de l'Europe.
- Il est important de souligner que notre objectif n'est pas l'uniformisation des systèmes judiciaires nationaux. Les États Membres ont des systèmes et des traditions juridiques différents. Et la Commission respecte cette diversité qui est inhérente à l'Union.

- Toutefois, quelles que soient les caractéristiques propres à chaque système national, l'indépendance de la justice doit être garantie conformément aux exigences du droit de l'Union. L'État de droit doit être respecté partout dans l'Union.
- C'est pour cela, comme elle l'a déjà montré, que la Commission est déterminée à utiliser tous les instruments à sa disposition pour défendre l'État de droit.
- Mesdames et Messieurs, pour conclure, je voudrais remercier les organisateurs de cette conférence, qui ont réuni les Présidents de plus hautes juridictions des États membres de l'Union autour d'un sujet d'intérêt commun : la protection de l'État de droit.
- Je crois que le dialogue et le partage des expériences dans ce type de forum sont essentiels pour mieux comprendre les défis auxquels nous sommes confrontés et pour tenter d'y apporter des solutions. Nous avons tous à apprendre les uns des autres.

- Sachez que la Commission reste disponible pour vous soutenir dans ce dialogue, et que vous pouvez compter sur mon engagement personnel indéfectible à cet égard.
- La protection et la promotion de l'État de droit nécessitent plus que jamais d'unir nos efforts. Bien entendu nous devons le faire dans le respect des compétences de chacun, mais c'est cette mise en commun de nos actions et de nos volontés qui fera progresser l'Union européenne.
- Je vous remercie.

la version prononcée fait