

EXPLANATORY NOTE ON THE ECI REGARDING THE RESPECT OF THE RULE OF LAW

Article 2 of the Treaty of Lisbon states the founding values of the European Union, values that Member States must respect and promote. Among these values significant is the rule of law. The rule of law is not a merely declaratory disposition; it beholds a concrete and operational nature, since respecting the Union's values and promoting them together constitute one of the conditions to join the Union (article 49 TEU), and their violation can trigger the warning and sanctioning mechanism set by article 7 of the TEU. According to the case law of the Court of Justice, the rule of law is the precondition and the justification for mutual trust among Member States, especially since they apply the dispositions linked to the introduction in the European Union law of an area of freedom, security, and justice. This common constitutional heritage is protected through the application of the mechanism foreseen by article 7 of the TEU, which establishes a warning mechanism might there be the risk of a serious breach of the values of the Union (article 7, paragraph 1), and a sanctioning mechanism that could even entail the suspension of certain rights (including the right to vote of the Member State responsible for the violation), in case there is a serious and persistent breach of the values at hand (article 7 paragraph 2). The warning mechanism has been triggered for the first time last December, against Poland, since the Polish Parliament has recently adopted several dispositions, at both legal and constitutional level, whose combined effect could, according to the Commission (as well as to the European Parliament), affect the principle of independent judiciary power in Poland. Now, the independence of the judiciary power is a "conditio sine qua non" of mutual trust among the Member States, up to the point that, if article 7 is triggered, the decision of the Council on the European Arrest Warrant foresees the possibility for a Member State to refuse the recognition of national measures in criminal areas. In this regard, a judge of the High Court of Ireland has refused the extradition of a Polish citizen on the ground of recent changings in Polish legislation, which have affected the respect of the rule of law and could hinder the fair judgement of the person whose extradition has been requested. Furthermore, Protocol n. 24, annexed to the Treaty of Lisbon states that triggering article 7 of the Treaty nullifies the presumption that the State object of the procedure could still be considered as a "safe" country as far as the recognition of rights of asylum; consequently, citizens of that State could be recognized the right of asylum if they can prove there are the necessary legal basis to do so. Despite the recent triggering of article 7 against Poland, this warning and sanctioning mechanism remains an exceptional procedure in several aspects. The Commission believes that article 7 should be triggered solely in case of serious and systematic breaches of the Union values. Moreover, the values to be protected could be considered as part of the national constitutional identity which is also safeguarded by article 4 of the Treaty, and that could, in certain scenarios, justify the misreading, at national level, of European demands. Furthermore, the majority's quotas required at European Parliament and Council level to make a decision are very high (including the unanimity necessary at European Council level in order to sanction the Member State object of the procedure). Finally, a Member State could argue – as did Poland in the case at hand – that the procedure triggered by the European Commission could have political motives more than juridical ones. For these reasons, it would be necessary for the Community Institutions and Member States to have available an objective, impartial evaluating mechanism – of broad application – allowing them to gather the advice of independent juridical authorities, to have a more organized structure, and to define their position on the application of the warning and sanctioning mechanism. This wouldn't entail the replacement of the procedure set forth by article 7 of the Treaty, but place it in an impartial juridical framework, that would facilitate the European Council's decision. In this regard, the Commission could use the disposition set forth by article 70 of the TFEU, that enables the European Council to define the terms applied by Member States, in cooperation with the Commission, to objectively and impartially evaluate the implementation by National authorities of the Union policies regarding the area of freedom, security and justice. Such a decision would have the advantage of engaging National Parliaments and the European Parliament in the evaluation of national measures, and in the possible application of article 7 of the Treaty. European legislation should thus foresee the possibility to ask the preliminary advice of the European Union Agency for Fundamental Rights regarding national measures, in order ensure the objective decision of European Institutions. It would also be suitable to reinforce the Agency's competences, since these, at the moment, do not cover the sensitive sectors within police and security cooperation.

Draft of European Citizens Initiative aiming to verify the respect of the Rule of Law within the EU

1. TITLE (100 characters maximum)

Respect of the Rule of Law within the EU (40 characters).

2. OBJECT (200 characters maximum)

Creation of a mechanism for objective and impartial evaluation allowing to verify the implementation of the European Union's values by all Member States. (153 characters).

3. MAIN OBJECTIVES (500 characters maximum)

- Providing the European Union with a legislation which allows to objectively verify national dispositions concerning the Rule of Law and their implementation in order to strengthen mutual trust among Member States and the application of Article 7 of the TEU regarding possible breaches of the Union's values.
- Facilitate the application of European laws regarding judicial cooperation in criminal matter (e.g. the European arrest warrant).

(441 characters).

4. JURIDICAL BASIS

Article 70 of the TFEU.

NOTE EXPLICATIVE DE L'ICE RELATIVE AU RESPECT DE L'ETAT DE DROIT

L'article 2 du Traité de Lisbonne énonce les valeurs sur lesquelles l'Union européenne est fondée et que ses Etats membres sont tenus à respecter et à promouvoir. Parmi ces valeurs figure celle de l'Etat de droit (rule of law). Cette disposition n'est pas uniquement déclaratoire; elle revêt un caractère concret et opérationnel car le respect des valeurs de l'Union et l'engagement de les promouvoir en commun constituent l'une des conditions d'adhésion à l'Union (art. 49 TUE) et leur violation peut entraîner le déclenchement de la procédure d'alerte et de sanction prévue à l'art. 7 TUE. Suivant la jurisprudence de la Cour de Justice, l'Etat de droit est le préalable et la justification de la confiance réciproque entre les Etats membres, notamment lorsqu'ils appliquent les dispositions liées à l'introduction dans le droit de l'Union d'un espace de liberté, sécurité et justice. Ce patrimoine constitutionnel commun est protégé par l'application de la procédure prévue à l'art. 7 TUE qui prévoit un système d'alerte dans le cas où se présente le risque d'une violation grave des valeurs de l'Union (art. 7 par. 1) et des sanctions pouvant aller jusqu'à la suspension de certains droits (y compris le droit de vote de l'Etat membre responsable de la violation) dans le cas où il y aurait une violation grave et persistante des valeurs en question (art. 7, par. 2). La procédure d'alerte a été activée pour la première fois par la Commission européenne en Décembre dernier à l'égard de la Pologne au motif que le Parlement polonais a adopté récemment différentes dispositions au niveau aussi bien constitutionnel que législatif dont l'effet combiné affecterait de l'avis de la Commission (partagé par le Parlement européen) le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire polonais. Or, l'indépendance du pouvoir judiciaire est une "conditio sine qua non" de la confiance réciproque entre les Etats membres, d'autant que dans les cas d'activation de l'art. 7 la décision du Conseil sur le mandat d'arrêt européen prévoit déjà qu'un Etat membre peut refuser de reconnaître des mesures nationales dans le domaine pénal. A cet égard, un juge de la Haute Cour irlandaise vient de refuser l'extradition d'un citoyen polonais au motif que les changements récents de la législation polonaise ont affecté le respect de l'Etat de droit et pourraient compromettre un jugement équitable de la personne dont l'extradition est demandée. En outre, le Protocole n. 24 annexé au Traité de Lisbonne prévoit que l'activation de l'art. 7 du Traité fait tomber la présomption selon laquelle le pays objet de la procédure puisse encore être considéré comme un pays "sûr" aux fins de la reconnaissance du droit d'asile, avec pour conséquence que le droit d'asile pourrait être reconnu aux citoyens de ce pays qui puissent démontrer d'en avoir droit. Malgré la récente activation de l'art. 7 à l'égard de la Pologne, cette procédure d'alerte et de sanction demeure une procédure exceptionnelle à plusieurs titres. La Commission considère qu'elle devrait être activée uniquement en présence de violations graves et systématiques des valeurs de l'Union. En outre, les valeurs à protéger peuvent être considérées comme faisant partie de l'identité constitutionnelle nationale qui est également protégée par l'art. 4 du Traité et qui pourrait dans certains cas justifier la méconnaissance au niveau national des demandes européennes. Enfin, les majorités requises au niveau du Parlement européen et du Conseil pour prendre une décision sont très élevées (y compris l'unanimité prévue au niveau du Conseil européen pour sanctionner l'Etat objet de la procédure). Last but not least, un Etat membre pourrait faire valoir – comme l'a fait la Pologne dans le cas d'espèce - que la procédure engagée par la Commission européenne aurait des motivations davantage politiques que juridiques. Pour cette série de raisons, il serait nécessaire que les Institutions communautaires et les Etats membres disposent d'un mécanisme d'évaluation objective et impartiale – qui serait d'application générale - leur permettant de recueillir l'avis d'instances juridiques indépendantes, de se concerter et de définir leur position sur l'application de la procédure d'alerte et de sanction. Il ne s'agit nullement de remplacer la procédure de l'art. 7 du Traité mais de placer celle-ci dans un cadre juridique impartial qui faciliterait la décision éventuelle du Conseil européen. A cet égard, la Commission pourrait utiliser la disposition de l'art. 70 TFUE qui permet au Conseil de définir les modalités selon lesquelles les Etats membres, en coopération avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre par les autorités nationales des politiques de l'Union concernant l'espace de liberté, sécurité et justice. Une telle décision aurait l'avantage de permettre l'implication du Parlement européen et des Parlements nationaux dans l'évaluation des mesures nationales et dans l'éventuelle application de l'art. 7 du Traité. La législation européenne devrait prévoir de solliciter l'avis préalable de l'Agence européenne pour les droits fondamentaux sur les mesures prises au niveau national afin d'assurer un maximum d'objectivité à la décision des Institutions de l'Union. Il serait également opportun de renforcer les compétences de l'Agence de Vienne car celles-ci ne couvrent pas à l'heure actuelle les secteurs sensibles de la coopération policière et de sécurité.

Avant-projet d'initiative citoyenne visant à vérifier le respect de l'Etat de droit au sein de l'UE

1. TITRE (100 caractères maximum)

Respect de l'Etat de droit au sein de l'Union européenne (56 caractères).

2. OBJET (200 caractères maximum).

Création d'un mécanisme d'évaluation objective et impartiale permettant de vérifier l'application des valeurs de l'Union européenne de la part de tous les Etats membres.
(165 caractères).

3. OBJECTIFS PRINCIPAUX (500 caractères maximum).

- Doter l'Union européenne d'une législation permettant de vérifier de manière objective les dispositions nationales concernant l'Etat de droit (rule of law) et leur application concrète afin de renforcer la confiance mutuelle entre les Etats membres et la mise en œuvre des dispositions de l'art. 7 TUE concernant d'éventuelles violations des valeurs de l'Union.
- Faciliter l'application des lois européennes en matière de coopération judiciaire pénale (par ex. le mandat d'arrêt européen).
(environ 475 caractères).

4. BASE JURIDIQUE.

Article 70 TFUE.