

Ce que l'Union européenne signifie : l'identité de l'Union et de ses États membres

À propos des arrêts de la Cour de justice rendus en assemblée plénière, le 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, C-156/21, et *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, C-157/21

Hélène Gaudin

DANS **REVUE TRIMESTRIELLE DES DROITS DE L'HOMME** 2023/1 (N° 133), PAGES 17 À 34
ÉDITIONS **ANTHEMIS**

ISSN 0777-3579

DOI 10.3917/rtdh.133.0017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-trimestrielle-des-droits-de-l-homme-2023-1-page-17.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour Anthemis.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Ce que l'Union européenne signifie : l'identité de l'Union et de ses États membres

À propos des arrêts de la Cour de justice
rendus en assemblée plénière, le 16 février 2022,
Hongrie c. Parlement européen et Conseil, C-156/21,
et *Pologne c. Parlement européen et Conseil, C-157/21*

PAR

Hélène GAUDIN

Agrégée de droit public

Professeure à l'Université Toulouse I-Capitole

Directrice de l'IRDEIC

Résumé

Dans deux arrêts hors norme par leur contexte et leur longueur, en validant la clause de conditionnalité politique de respect des principes de l'État de droit inscrite dans le règlement 2020/2092 dont l'annulation était demandée par la Hongrie et la Pologne, la Cour de justice apporte une contribution théorique majeure à la définition de l'identité de l'Union européenne et corrélativement de ses États membres.

Abstract

In two outstanding judgments in a politically difficult context, the Court brings a major theoretical contribution to the definition of the identity of the European Union and correlatively of its Member States. The Court of Justice dismissed the action for annulment brought by Hungary and Poland against Regulation 2020/2092 and the general regime of conditionality for the protection of the EU budget in case of a breach of the principles of the rule of law in the Member States.

En indiquant que «les valeurs que contient l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) ont été identifiées et sont partagées par les États membres.

Elles définissent l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun. Ainsi, l'Union doit être en mesure, dans les limites de ses attributions prévues par les traités, de défendre lesdites valeurs¹, la Cour de justice pose le cadre de sa réflexion quant à la légalité du règlement (UE/Euratom) 2020/2092 du 16 décembre 2020, relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union². En établissant, à son article 1^{er}, «*les règles nécessaires à la protection du budget de l'Union en cas de violation des principes de l'État de droit dans un État membre*», ce règlement mettait en place une conditionnalité politique dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle a fait l'objet d'âpres débats. La Hongrie et la Pologne, après avoir tenté d'empêcher son adoption³ au point de rendre nécessaire une intervention du Conseil européen en décembre 2020⁴, saisissent la Cour de justice en annulation.

Les tensions politiques autour du (non-)respect de l'État de droit par certains États membres de l'Union constituent, bien évidemment, une toile de fond difficile, éclaboussée d'arrêts de la Cour de justice, comme de la Cour européenne des droits de l'homme, de décisions politiques de l'Union, et de blocages institutionnels.

À bien y réfléchir, l'adoption du règlement 2020/2092 illustre une forme de faiblesse de l'Union, incapable de faire respecter par ses États membres les valeurs et principes inscrits dans sa charte constitutive. Pour la première fois, une clause de conditionnalité, non plus économique – comme celle que la Cour de justice avait abordée dans l'arrêt *Pringle*⁵ –, mais politique⁶, que l'on trouve notamment dans les relations entre l'Union et les pays tiers, ou dans les procédures d'adhésion, était posée à l'égard des États membres.

Questions polémiques, d'ordre politique et juridique, émaillent la jurisprudence de la Cour de justice. Néanmoins, jamais sans doute jusque-là, les

¹ C.J.U.E., ass. plén., arrêt *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, 16 février 2022, aff. C-156/21, point 127, et arrêt *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, même date, aff. C-157/21, point 145; voy. H. GAUDIN (coord.), *Les grands arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne*, t. 1, Dalloz, Paris, 2023, Comm. 16, Fr. FINES + bibliographie (ci-après : «*G.A.-C.J.U.E.*»).

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32020R2092>.

³ Sur ces difficultés, conclusions de M. l'avocat général Sánchez-Bordona sur *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, points 83 et s.

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/47328/1011-12-20-euco-conclusions-fr.pdf>.

⁵ C.J.U.E., ass. plén., arrêt *Pringle*, 27 novembre 2012, aff. C-370/12.

⁶ La clause de conditionnalité du règlement est ainsi définie par M. l'avocat général dans ses conclusions comme un «instrument de conditionnalité financière, dans le cadre duquel la sauvegarde de l'État de droit opère comme une condition horizontale que les États sont tenus de respecter lors de l'exécution budgétaire» (conclusions sur *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, point 164).

contestations n'avaient atteint un tel degré d'intensité au point de remettre en cause la nature, l'essence, et corrélativement l'existence, de l'Union et de son ordre juridique. Si la Cour devait se protéger contre toute accusation d'immixtion dans le pouvoir politique, qu'il soit européen ou étatique, elle n'en a pas moins hésité à évoquer l'identité de l'Union et à la définir autour des valeurs de l'article 2 TUE.

Les arrêts sont, de fait, hors norme. Hors norme par leur contexte, ils le sont aussi par leur longueur (364 points pour l'arrêt *Hongrie*, 366 points pour l'arrêt *Pologne*), y compris au regard des canons habituels de la Cour de justice⁷. Il est vrai que, au fond, la force – y compris symbolique –, et le nombre des moyens articulés par les États requérants sont impressionnants. Leur thématique principale est celle de l'incompétence de l'Union et, en reflet inversé, celle du respect de la souveraineté des États. Au premier thème peuvent être rattachés le principe d'attribution des compétences, la contestation de la base juridique du règlement (art. 322, § 1^{er}, TFUE), les questions d'équilibre institutionnel, le champ d'application de l'ordre juridique de l'Union, la portée juridique des valeurs de l'article 2 TUE, et le reproche de contournement de la procédure de sanction de l'article 7 TUE. Le second est illustré par l'invocation du respect des États au triple niveau de leurs fonctions essentielles, de leur identité nationale et de leur égalité devant les traités. Sur ces thématiques principales se greffent l'invocation du protocole n° 2 (consultation des parlements nationaux, principe de subsidiarité et de proportionnalité) et des principes généraux de sécurité juridique et de proportionnalité.

Au-delà de l'annulation du règlement, assez peu probable, d'autres objectifs étaient poursuivis par la Hongrie et la Pologne ; parmi eux, la réduction de sa portée à travers ses possibilités d'application, dans la lignée du compromis – critiqué – adopté par le Conseil européen en décembre 2020. La correspondance des moyens invoqués à l'appui du recours avec le texte du compromis en fournit une illustration comme, *a posteriori*, les lignes directrices adoptées par la Commission en mars 2022⁸.

Il est aisé de comprendre qu'en fonction de l'inclinaison du fléau de la balance du côté des États ou du côté de l'Union, cette dernière sera ou ne sera plus.

⁷ Par comparaison, l'avis 2/13, Adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme du 18 décembre 2014, compte 258 points, l'avis 2/15 du 16 mai 2017, Accord de libre-échange UE-Singapour, 305 points.

⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022X-C0318\(02\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022X-C0318(02)&from=FR).

Deux niveaux d'analyse peuvent être envisagés ici, celui de la portée du règlement et celui de la défense de la nature de l'Union.

La Cour de justice a dissocié principe et modalités pratiques. Le principe de la compétence de l'Union pour défendre ses valeurs par un mécanisme de conditionnalité politique est autorisé, au nom de l'essence de l'Union. Par leur adhésion et au moment de celle-ci, les États membres l'ont accepté. Les modalités pratiques du mécanisme sont strictement encadrées par la Cour, quant à son déclenchement, précisant le lien nécessaire entre budget de l'Union et respect de l'État de droit.

La procédure signale le caractère exceptionnel des arrêts. Trois points méritent d'être relevés. D'abord, ces arrêts sont rendus en assemblée plénière, au regard de leur « importance exceptionnelle » (art. 16, dernier al., de son Statut). Ensuite, le président de la Cour fait droit à la demande du Parlement européen de statuer selon la procédure accélérée de l'article 133 du règlement de procédure. Cette décision est « motivée par l'importance fondamentale de la présente affaire pour l'ordre juridique de l'Union, notamment dans la mesure où elle a trait aux compétences de l'Union pour défendre son budget et ses intérêts financiers contre des atteintes pouvant découler de violations des valeurs que contient l'article 2 TUE »⁹.

Enfin, un incident de procédure doit être d'autant plus signalé que la réponse de la Cour participe de la définition de l'identité de l'Union fondée sur les valeurs de l'article 2 TUE. Le Conseil contestait l'utilisation par la Hongrie et la Pologne d'un avis de son service juridique. La mise en lumière du principe de transparence par la Cour de justice et ses liens avec la légitimité du processus législatif sont frappants, conduisant la Cour à rejeter la demande du Conseil. Garanti par l'article 1^{er}, 2^e alinéa, TUE, l'article 10, § 3, TUE, ainsi que par les articles 15, § 1^{er}, et 298, § 1^{er}, TFUE, il « permet, notamment de garantir une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique »¹⁰. Dans le cadre d'une procédure législative, « c'est précisément la transparence [...] qui, permettant que les divergences entre plusieurs points de vue soient ouvertement débattues, contribue à réduire les doutes dans l'esprit des citoyens non seulement quant à la légalité d'un acte législatif isolé mais également quant à la légitimité du processus législatif dans son entièreté [...] et contribue à renforcer les principes

⁹ *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, point 31 ; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, point 28.

¹⁰ *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, point 55 ; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, point 52.

de la démocratie et le respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont définis à l'article 6 TUE et dans la Charte [...]»¹¹. C'est aussi la légitimité de sa décision que la Cour veut asseoir.

Exceptionnels, ces arrêts sont certes à la mesure des contestations de l'Union, de son ordre juridique et de ses valeurs. Juger dans un ordre juridique complexe, au-delà des polémiques et des simplifications, était un défi pour la Cour de justice. Sans que l'expression ne soit employée, *l'ultra vires* – *ultra vires* des compétences de l'Union, *ultra vires* des pouvoirs de ses institutions, *ultra vires* de la Cour de justice – est omniprésent.

Le rôle du raisonnement de la Cour de justice est ancré dans la définition qu'elle donne de l'identité de l'Union autour de ses valeurs: «les valeurs que contient l'article 2 TUE [...] définissent l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun»¹². Ces valeurs sont aussi celles des États membres. C'est cette identification de l'Union aux valeurs partagées de l'article 2 qui justifie substantiellement sa compétence pour adopter le règlement contesté (I). Une telle compétence n'est néanmoins pas générale: soumis au principe d'attribution des compétences, interférant avec la réserve de souveraineté des États, les pouvoirs des institutions de l'Union en la matière connaissent des déclinaisons (II). La nécessité d'un lien de rattachement est la manifestation la plus tangible de la limitation. Du fait de la présence du thème de *l'ultra vires*, la Cour de justice ne pouvait faire l'économie d'une réflexion sur l'exercice de son pouvoir en matière d'État de droit afin de tenter de conjurer toute accusation de gouvernement des juges. Elle le fait à travers la recherche d'une exemplarité juridique (III).

I. «L'Union doit être en mesure [...] de défendre les valeurs de l'article 2 TUE»

La formulation adoptée par la Cour de justice marque par sa tonalité combative. Les valeurs de l'article 2 TUE seraient donc l'essence de l'Union, lui donnant compétence et légitimité pour les défendre. Les arrêts s'inscrivent ainsi dans une – dorénavant – longue jurisprudence de la Cour de justice qui en

¹¹ *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, point 59; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, point 56.

¹² *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, point 127; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, point 145.

fait, avec les droits fondamentaux, le nouveau paradigme de l'Union, en lieu et place du marché intérieur¹³.

Ils en marquent aussi une nouvelle étape à deux égards. Non seulement, ils autorisent, un nouvel instrument de défense du, et via le, budget de l'Union, à travers l'acceptation d'une conditionnalité politique ou «horizontale» liée à la valeur de l'État de droit de l'article 2 TUE, et qui doit être respectée dans tous les domaines où l'Union intervient. Mais surtout, ils viennent poser une définition de l'identité de l'Union, Union de valeurs, à travers le respect de l'État de droit (A), qui est aussi une définition de l'État membre en tant qu'État européen (B).

A. *L'État de droit, composante de l'identité de l'Union*

La Cour de justice vient définir substantiellement l'identité de l'Union, en tant qu'ordre juridique commun, sur la base des valeurs de l'article 2 TUE. Dans cette définition, elle ne fait que reprendre le texte même de l'article 2 TUE¹⁴.

La Cour vient d'abord confirmer, s'il était besoin, la portée juridique de l'article 2 TUE et la juridicisation de ses valeurs, que ce soit à titre préjudiciel ou, de manière éclatante, au titre du recours en manquement d'État¹⁵.

Traditionnellement plus encline depuis les grands arrêts des années 1960, à la définition des particularités de son ordre juridique, la Cour poursuit une définition de l'identité de l'Union qui s'affermi depuis les années 2010.

L'arrêt *Les Verts* de 1986 en constitue certainement le point de départ, conforté par l'avis 1/91¹⁶. Déjà la Cour de justice avait indiqué que «la Communauté européenne est une Communauté de droit, en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité»¹⁷. Dans cette définition de l'identité de l'Union, le principe d'intégration trouve naturellement sa

¹³ H. GAUDIN, «Les droits fondamentaux constituent-ils un frein ou un moteur de l'intégration européenne?», in J. Andriantsimbazovina (dir.), *Droits fondamentaux et intégration européenne, Bilan et perspectives de l'Union européenne*, Mare & Martin, Paris, 2021, p. 293.

¹⁴ *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, points 156 et s.; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, points 192 et s.

¹⁵ C.J.U.E., Gde Ch., arrêt *Commission c. Pologne*, 24 juin 2019, aff. C-619/18, *G.A.-C.J.U.E.*, Comm. 15, J. ANDRIANTSIMBAZOVINA.

¹⁶ C.J.C.E., avis 1/91 du 14 décembre 1991, *Espace Économique Européen*.

¹⁷ C.J.C.E., arrêt *Parti écologiste les Verts c. Parlement européen*, 23 avril 1986, aff. C-294/83, point 23.

place dès l'avis 2/13 par référence à l'article 1^{er}, 2^e alinéa, TUE¹⁸, ainsi que le principe de confiance mutuelle¹⁹.

Après l'élément distinctif (l'intégration), le ciment (la confiance mutuelle), c'est le paradigme de l'Union et de son ordre juridique qui est inscrit dans l'identité de l'Union à travers les valeurs de l'article 2 TUE, et plus spécifiquement le principe de l'État de droit²⁰.

C'est la définition substantielle de ce principe qui est contestée par la Hongrie et la Pologne, s'appuyant sur le fait qu'il n'est pas défini par les traités, que l'État de droit relève d'une conception nationale, et que son abstraction et son imprécision supposées sont constitutives d'une violation du principe de sécurité juridique.

La Cour de justice répond à cette contestation en faisant du principe de l'État de droit un standard européen commun à tous les États membres. Elle indique, par référence à l'article 4, § 2, TUE, que « tout en disposant d'identités nationales distinctes inhérentes à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, que l'Union respecte, les États membres adhèrent à une notion d'État de droit qu'ils partagent en tant que valeurs communes à leurs traditions constitutionnelles propres, et qu'ils se sont engagés à respecter de manière continue »²¹. Ce standard implique non seulement le respect mais aussi la reconnaissance d'une marge d'appréciation de chaque État pour assurer la mise en œuvre des principes, qui ne les dégage pas de leur obligation de résultat.

La violation du principe de sécurité juridique est balayée par la Cour qui confirme l'utilisation par l'article 2 du règlement contesté des éléments de définitions déjà donnés par sa propre jurisprudence qu'elle se fait le plaisir de ne pas citer – nul n'est censé ignorer la loi – et qu'elle qualifie simplement d'abondante²². Sont des éléments constitutifs du principe de l'État de droit, les principes de légalité, de sécurité juridique, d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, de protection juridictionnelle effective et de séparation des pouvoirs. Les droits fondamentaux y sont rattachés par le droit à la protection juridictionnelle effective, garanti notamment par l'article 19 TUE. Elle

¹⁸ Avis 2/13, préc., point 167; C.J.U.E., ass. plén., arrêt *Andy Wightman*, 10 décembre 2018, aff. C-621/18.

¹⁹ Avis 2/13, préc., point 168.

²⁰ Déjà en ce sens, C.J.C.E., Gde Ch., arrêt *Kadi et Al Barakaat*, 3 septembre 2008, aff. jtes n° C-402/05 P et n° C-415/05 P.

²¹ *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, points 129 et 234; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, points 147 et 266.

²² *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, point 236; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, point 290.

y ajoute, de manière plus novatrice, les principes d'égalité devant la loi et de non-discrimination²³ et à l'adresse très spécifique de la Hongrie²⁴.

Chercher à définir l'identité de l'Union ne peut se faire qu'en reflet de celle de ses États membres²⁵ : dans une Union de droit, les États sont « nécessairement des États de droit ».

B. *Le respect des principes de l'État de droit, obligation « continue » des États membres*

Les conclusions de l'avocat général Darmon dans l'affaire *Marguerite Johnston* sont connues. Elles sont un élément clé de la réflexion sur le principe de l'État de droit dans la Communauté européenne. La proposition qui y est faite – « constituée d'États de droit, la Communauté européenne est nécessairement une Communauté de droit »²⁶ – était audacieuse non pas seulement parce que justifiant l'extension du devoir de respect par les États membres de l'ordre juridique communautaire, y compris dans le domaine de l'ordre public, mais surtout parce que qualifiant la Communauté européenne, reflet de ses États.

Ce regard en arrière livre une réflexion paradoxale, car si la proposition n'est guère contestable concernant l'Union, son reflet – *membres d'une Union de droit, les États membres sont nécessairement des États de droit* – est actuellement plus problématique au point que la Cour a trouvé nécessaire de rappeler que les États « se sont engagés à respecter de manière continue » les valeurs de l'article 2 TUE et notamment le principe de l'État de droit, et qu'un principe de non-régression a été affirmé²⁷.

« De manière continue », la précision jurisprudentielle est nouvelle, importante et... triste.

²³ *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, point 229.

²⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_2689.

²⁵ M. BLANQUET, « Les États membres de l'Union européenne se définissent-ils par une/leur identité européenne? », in H. Gaudin (dir.), « L'Union européenne et ses États membres, entre identité et souveraineté », Actes du colloque du 5 mai 2021, *Revue générale du droit on line*, 2021, n° 57813, disponible sur www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2021/09/22/les-etats-membres-de-l-union-europeenne-se-definissent-ils-par-une-leur-identite-europeenne.

²⁶ Conclusions de l'avocat général Marco Darmon du 28 janvier 1986, dans l'affaire C-222/84, *Marguerite Johnston*, 15 mai 1986.

²⁷ C.J.U.E., Gde Ch., arrêt *Repubblika*, 20 avril 2021, aff. C-896/19, point 63.

D'abord car elle n'aurait même pas dû ou pu se poser au regard des exigences de la procédure d'adhésion des États à l'Union telle que prévue à l'article 49 TUE.

La première phrase de l'article 49 TUE – «*Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union*» – souligne que le premier critère de l'adhésion, au-delà de la géographie, est bien juridico-politique, celui du respect des valeurs. L'adhésion est dès lors soumise à une conditionnalité politique, seule mentionnée dans le traité. La procédure a pour objet de définir une identité européenne de l'État membre.

Le respect des valeurs de l'article 2 TUE n'est ensuite pas seulement un ticket d'entrée dans l'Union : «le respect de ces valeurs ne saurait être réduit à une obligation à laquelle un État candidat est tenu en vue d'adhérer à l'Union et dont il pourrait s'affranchir après son adhésion»²⁸. Il se manifeste dans le statut d'État membre de l'Union, bénéficiaire de droits et soumis à des obligations dont une des premières est celles inscrites à l'article 2 TUE. Celui-ci, en effet, «ne constitue pas une simple énonciation d'orientations ou d'intentions de nature politique mais contient des valeurs qui relèvent, ainsi qu'il a été relevé au point 127 du présent arrêt, de l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun, valeurs qui sont concrétisées dans des principes contenant des obligations juridiquement contraignantes pour (lui)»²⁹.

À bien des égards, c'est sans doute le caractère contraignant de ces obligations qui constitue le point névralgique du débat. Il suffirait pourtant de rappeler la règle *Pacta sunt servanda*. Dès lors que les États se sont soumis à la procédure d'adhésion qui implique la connaissance et le respect du droit de l'Union depuis l'origine, l'invocation d'un changement fondamental de circonstances par la Hongrie et la Pologne paraît difficilement audible. Si tel était le cas, c'est le retrait qui pourrait alors être envisagé. Si l'on se situe du côté du droit de l'Union, le respect de la règle *Pacta sunt servanda* est sanctionné par la Cour de justice depuis l'origine. C'est là une des particularités de l'Union de poser les instruments de l'effectivité pratique du respect de la règle de droit en son sein.

²⁸ *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, point 126; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, point 144.

²⁹ *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, point 232; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, point 264.

Néanmoins, il faut bien constater que c'est la base juridique et politique de l'Union qui est remise en cause avec des violations systémiques³⁰ et structurelles de ce qu'est l'Union³¹. Les affaires révèlent la gravité des griefs reprochés à certains États : respect de leurs obligations conventionnelles, respect d'un standard statutaire de l'État européen, sans oublier respect des autres États membres et des droits des citoyens européens.

Que faire alors ? La multiplication des condamnations en manquement contre la Pologne atteste des difficultés. Si l'État peut toujours se retirer, faisant par cette décision acte de souveraineté³², l'Union paraît, quant à elle, bien désarmée. Les négociations du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (TECE) ont illustré le refus d'une expulsion ou d'une exclusion, et ont seulement prévu le retrait et la procédure devenue celle de l'article 7 TUE. Les traités de l'Union se distinguent de ce fait d'autres textes, qui, comme le traité de Londres, portant statut du Conseil de l'Europe, prévoit suspension et exclusion des États parties. Conséquence évidente du choix opéré : c'est au sein de l'Union européenne que doit être réglé le cas des États non respectueux des valeurs de l'article 2 TUE.

Dans la lignée de son arrêt *Republika*³³, la Cour indique une voie possible de sanctions, proche de la suspension : « le respect par un État membre des valeurs que contient l'article 2 TUE constitue une condition pour la jouissance de tous les droits découlant de l'application des traités à cet État membre »³⁴.

Enfin, les obligations juridiques continues des États valent à l'égard de l'Union mais aussi des autres États membres. En cas de non-respect des valeurs de l'Union, c'est le principe de confiance mutuelle valorisé dans l'avis 2/13³⁵ qui est remis en cause³⁶. L'affirmation n'est pas vraiment nouvelle, elle se fait plus générale. Dès lors qu'une violation systémique et structurelle est constatée, c'est *de facto* une exclusion de l'État de certains mécanismes juridiques euro-

³⁰ C.J.U.E., Gde Ch., arrêt *N.S.*, 21 décembre 2011, aff. C-411/10, pour l'asile, et Gde Ch., arrêt *Aranyosi et Căldăraru*, 5 avril 2016, aff. jtes n° C-404/15 et n° C-659/15 PPU, pour le mandat d'arrêt européen.

³¹ H. GAUDIN, « État de droit : nouvelle procédure en manquement contre la Pologne – Vers une procédure pilote ? », *Dalloz-Actualités*, 19 janvier 2022.

³² *Andy Wightman*, préc.

³³ *Republika*, préc., point 63.

³⁴ *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, point 126 ; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, point 144.

³⁵ Avis 2/13, préc., points 168 et 191-192.

³⁶ *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, point 125 ; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, point 143.

péens qui peut être opérée par les autres États membres et leurs juridictions, et par les institutions de l'Union, sous le contrôle de la Cour de justice.

II. La défense des valeurs de l'article 2 TUE doit s'exercer « dans les limites (des) attributions » de l'Union

Il existe, à dire vrai, une formidable ambiguïté dans la finalité du règlement 2020/2092 ainsi énoncée à son article 1^{er} : établir « *les règles nécessaires à la protection du budget de l'Union en cas de violation des principes de l'État de droit dans un État membre* ».

Elle réside dans la difficile distinction entre un mécanisme de sanction des violations de l'État de droit – ce que le règlement ne peut être – et un mécanisme de protection du budget de l'Union par la conditionnalité – ce qu'il doit être.

La distinction est affirmée par la Cour à la suite d'un long raisonnement : « [...] la finalité du règlement attaqué consiste à protéger le budget de l'Union contre des atteintes à ce dernier découlant de manière suffisamment directe de violation des principes de l'État de droit dans un État membre, et non pas à sanctionner en soi de telles violations »³⁷.

Pour tenter de neutraliser cette ambiguïté, la Cour de justice rappelle clairement aux institutions de l'Union que la seule finalité possible du règlement est la protection du budget de l'Union (A). Par ailleurs, dans ces domaines mouvants et sensibles – droits fondamentaux, questions sociétales, citoyenneté, sécurité publique, valeurs en général –, dans lesquels la compétence de l'Union doit composer avec l'identité des États, leurs fonctions essentielles et/ou leur réserve de souveraineté liée à la sécurité nationale, la précision du champ d'application de la règle est indispensable ; elle passe par le lien de rattachement (B).

A. La protection du budget de l'Union, seule finalité possible du règlement financier contesté

L'importance du budget de l'Union est relevée par la Cour, le budget étant parmi les « principaux instruments permettant de concrétiser, dans les poli-

³⁷ *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, point 119 ; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, point 137.

tiques et actions de l'Union, le principe de solidarité mentionné à l'article 2 TUE»³⁸. Organiser sa protection de manière générale est dès lors justifié.

C'est par le biais du contrôle de la base juridique du règlement 2020/2092 que la Cour de justice recadre le règlement contesté. On le sait, le contentieux de la base juridique des actes de l'Union peut sembler technique, et il l'est certainement. Il n'est pourtant pas seulement technique. Il ouvre en effet, depuis l'origine³⁹, les voies à une réflexion sur les compétences de l'Union, les pouvoirs des institutions, et les modalités de l'exercice des unes comme des autres. La base juridique est en effet liée au principe d'attribution des compétences et aux principes d'exercice des pouvoirs, elle est à ce double titre l'expression de la justification de l'acte de l'Union : le traité est le fondement, le cadre et la limite de l'action des institutions⁴⁰.

La Cour de justice confirme le choix de l'article 322, § 1^{er}, sous a), TFUE pour fonder le règlement 2020/2092. Elle le fait selon sa jurisprudence constante sur la base juridique, au regard des finalités – qui peuvent être éclairées par le contexte juridique de la réglementation⁴¹ – et du contenu de l'acte contesté.

L'article 322, § 1^{er}, sous a), TFUE peut fonder le règlement contesté dès lors que – limite et cadre – la finalité de celui-ci est bien de protéger le budget de l'Union découlant de violations des principes de l'État de droit dans un État membre et non pas de sanctionner en soi de telles violations ; dès lors aussi que cette finalité est cohérente avec l'exigence de bonne exécution du budget selon le principe de bonne gestion financière. Quant au contenu du règlement, lié à l'État de droit, « il existe un lien manifeste entre le respect de la valeur de l'État de droit, d'une part, et la bonne exécution du budget de l'Union, conformément au principe de bonne gestion financière, ainsi que de la protection des intérêts financiers de l'Union, d'autre part »⁴². Il est bien évident pour la Cour de justice que la base juridique de l'article 322 TFUE ne se justifie que dès lors

³⁸ *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, point 129 ; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, point 147.

³⁹ C.J.C.E., arrêt *Commission c. Conseil (SPG)*, 26 mars 1987, aff. 45/86, et arrêt *Commission c. Conseil (Dioxyde de titane)*, 11 juin 1991, aff. C-300/89, *G.A.-C.J.U.E.*, Comm. 36, M. BLANQUET.

⁴⁰ C.J.C.E., arrêt *Viola*, 5 octobre 1978, aff. 26/78.

⁴¹ C.J.C.E., arrêt *Parlement c. Conseil*, 3 septembre 2009, aff. C-166/07, point 52 ; C.J.U.E., Gde Ch., arrêt *République Tchèque c. Parlement européen et Conseil*, 3 septembre 2019, aff. C-482/17, point 32.

⁴² *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, point 130 ; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, point 148.

que le centre de gravité de l'acte est le budget de l'Union et sa protection. Toute autre interprétation priverait de base juridique le règlement contesté.

L'article 322, § 1^{er}, sous a), TFUE permettait-il aussi d'ouvrir la possibilité aux institutions de constater la violation des principes de l'État de droit et d'en tirer les conséquences, en contournant la procédure de l'article 7 TUE?

La Cour de justice récuse l'exclusivité de celle-ci en matière d'examen, de constatation et le cas échéant de sanction des valeurs de l'article 2 TUE⁴³. Elle relativise ainsi l'article 7 TUE dans l'arsenal des mesures à disposition des institutions de l'Union. D'ores et déjà, le système juridictionnel de l'Union, à travers la procédure en manquement d'État, et son évolution substantielle fondée sur les articles 2, 19 TUE, voire 47 de la Charte des droits fondamentaux, depuis 2019⁴⁴, et la procédure préjudicielle⁴⁵, permet un tel contrôle sur les États. La primauté en est aussi une expression⁴⁶.

Au-delà du traité, le législateur de l'Union ne peut certes adopter une « procédure parallèle (à celle de l'article 7 TUE) qui aurait en substance le même objet, poursuivrait le même objectif et permettrait l'adoption de mesures identiques, tout en prévoyant l'intervention d'autres institutions ou des conditions matérielles ou procédurales différentes de celles prévues à ladite disposition ». Mais il est possible au législateur de l'Union « lorsqu'il dispose d'une base juridique à cette fin, d'instituer dans un acte de droit dérivé, d'autres procédures portant sur les valeurs que contient l'article 2 TUE [...] pour autant que ces procédures se distinguent tant par leur but que par leur objet de la procédure prévue à l'article 7 TUE »⁴⁷.

L'existence de la procédure de l'article 7 TUE peut justifier, à divers titres, l'utilisation du manquement et du renvoi préjudiciel pour les violations des valeurs de l'article 2 TUE par les États membres. Elle justifie aussi l'ouverture par le législateur de procédures dans des domaines spécifiques.

⁴³ *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, points 159-163; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, points 195-199.

⁴⁴ C.J.U.E., Gde Ch., arrêt *Commission c. Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, 24 juin 2019, aff. C-619/18, et Gde Ch., arrêt *Commission c. Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun)*, 5 novembre 2019, aff. C-192/18, G.A.-C.J.U.E., Comm. 15, J. ANDRIANTSIMBAZOVINA.

⁴⁵ C.J.U.E., Gde Ch., arrêt *Association syndicale des juges portugais*, 27 février 2018, aff. C-64/16, G.A.-C.J.U.E., Comm. 68, J. ANDRIANTSIMBAZOVINA.

⁴⁶ C.J.U.E., Gde Ch., arrêt *A. B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême)*, 2 mars 2021, aff. C-824/18.

⁴⁷ *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, point 168; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, point 207.

*B. Le champ d'application de la conditionnalité horizontale précisé :
l'exigence d'un lien de rattachement suffisamment direct et réel*

Au-delà de l'objet et de la finalité du règlement, le champ d'application de la conditionnalité politique devait être précisé.

En effet, posée quasiment comme un axiome, l'affirmation, reprise du règlement, selon laquelle «il existe un lien manifeste entre le respect de la valeur de l'État de droit, d'une part, et la bonne exécution du budget de l'Union, conformément au principe de bonne gestion financière, ainsi que de la protection des intérêts financiers de l'Union, d'autre part»⁴⁸, pouvait laisser perplexe. Si le rattachement *via* la confiance mutuelle et le contrôle juridictionnel effectif se comprend, il n'emporte pas nécessairement la conviction. On ne peut s'empêcher de penser que le luxe de précisions entourant les conditions d'application du règlement traduit un certain embarras de la Cour et, à tout le moins, un souci d'éviter quelques «dérapages» des institutions. C'est aussi bien évidemment le cas pour le lien de rattachement.

Transposé du marché intérieur, dans une logique similaire, le lien de rattachement entre la violation des principes de l'État de droit et l'atteinte au budget de l'Union est exigé par la Cour pour accepter le régime de conditionnalité horizontale mis en place par le règlement 2020/2092. Intéressante, à cet égard, est la référence par l'article 4 du règlement, reprise par la Cour, au champ d'application du droit de l'Union, dont le lien de rattachement est une manifestation. Dès lors que l'exécution du budget de l'Union est en cause, le règlement se situe bien dans ce champ d'application et y inclut le mécanisme de conditionnalité horizontale.

Ainsi, dans le double souci de limiter la portée de la procédure et de la distinguer de celle de l'article 7 TUE, l'exigence de deux conditions cumulatives est posée. Chacune de ces conditions est elle-même subdivisée en plusieurs critères qui sont autant d'éléments restrictifs du champ d'application du règlement. La première est que «(*) une violation des principes de l'État de droit dans un État membre concerne (*) au moins l'une des situations ou l'un des comportements visés au § 2, (*) pour autant qu'ils sont pertinents pour la bonne gestion financière du budget de l'Union ou la protection financière du budget de l'Union». La seconde réside en ce qu'il «(*) doit être démontré que (*) ces violations portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à cette bonne gestion financière ou à ses intérêts financiers, (*) d'une manière suffisamment

⁴⁸ *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, point 130; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, point 148.

directe». La Cour en conclut que cette condition implique «d'établir l'existence d'un lien réel entre ces violations et une telle atteinte ou un tel risque sérieux d'atteinte»⁴⁹.

La Cour admet donc le principe de la conditionnalité horizontale mais en restreint la portée. Ces flux et reflux paraissent typiques du malaise de la Cour dans les domaines où la compétence de l'Union – et la sienne propre – est mal assurée. L'embarras jurisprudentiel peut prendre des formes diverses, comme celui de la distinction de la compétence et de la recevabilité, comme dans l'affaire *Miasto Łowicz*, d'ailleurs relative au respect de l'État de droit et à la protection juridictionnelle effective⁵⁰. L'affirmation d'un champ d'application propre pour l'article 19 TUE dont on sait qu'il concrétise la valeur de l'État de droit énoncé à l'article 2 TUE va dans le même sens. Ces zones d'incertitudes qui sont autant de zones de frictions avec les États ne sont pas sans danger pour la Cour.

III. La recherche de l'exemplarité du respect des principes de l'État de droit dans la mise en œuvre de la procédure de conditionnalité

Les arrêts s'inscrivent, en effet, dans un mouvement de contestation de la Cour de justice lié à sa conception de l'intégration, et, plus spécifiquement, des valeurs de l'Union et des principes de l'État de droit. La constitutionnalité de l'article 322 TFUE a d'ailleurs été mise en cause devant le Tribunal constitutionnel polonais (K 1/22). Dans sa décision du 7 octobre 2021 (K 3/21), celui-ci indiquait que les articles 1^{er}, §§ 1^{er} et 2, 2, 4, § 3, et 19, § 1^{er}, notamment, tels qu'ils sont interprétés par la Cour de justice, étaient contraires à la Constitution polonaise.

La Cour de justice devait dès lors se montrer exemplaire quant à son utilisation des valeurs de l'article 2 TUE et quant au respect par l'Union de celles-ci.

Après avoir rappelé que les institutions de l'Union sont soumises au principe de l'équilibre institutionnel tel que prévu à l'article 13, § 2, TUE, et que l'adoption du règlement n'enfreint pas ce principe⁵¹, y compris quant à ses propres

⁴⁹ *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, point 176; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, point 215.

⁵⁰ C.J.U.E., Gde Ch., arrêt *Miasto Łowicz (Régime disciplinaire concernant les magistrats)*, 26 mars 2020, aff. jtes n° C-558/18 et n° C-563/18.

⁵¹ *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, points 183 et s.

compétences juridictionnelles⁵², après avoir accepté le principe de la conditionnalité horizontale, la Cour met en place un contrôle à double détente : le règlement est valide et devra être appliqué dans le respect des conditions posées par la Cour (A), dont le contrôle sera strict (B).

A. *Les points de vigilance de la Cour quant à l'exercice de leurs pouvoirs par les institutions*

C'est avec un luxe de détails que la Cour de justice précise les conditions substantielles et procédurales que la Commission devra respecter car « le respect de l'ensemble de ces obligations (est) soumis à un contrôle juridictionnel entier par la Cour »⁵³. La Commission ne s'y est d'ailleurs pas trompée en adoptant en mars 2022 une communication intitulée « Lignes directrices sur l'application du règlement (UE/Euratom) 2020/2092 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union ». Elle est accompagnée d'un formulaire de plainte pour violation des principes de l'État de droit portant atteinte au budget de l'Union ou aux intérêts financiers de l'Union.

Parmi les points de vigilance, une ligne rouge est tracée par la Cour autour de la question de la qualification de sanction politique. Thème récurrent de l'argumentation hongroise et polonaise, la Cour le rejette en veillant à ce que le règlement ne puisse, en aucun cas, être interprété comme tel. Elle le fait, au besoin, par l'utilisation d'une interprétation neutralisante. Ainsi, et par exemple, à propos de l'article 5, § 3, 4^e phrase, elle indique « dans ces conditions, cette disposition n'a pas pour effet de conférer aux mesures de protection du budget de l'Union le caractère de mesure de sanction de violations de l'État de droit en tant que telles »⁵⁴.

Cette ligne rouge est indispensable. Elle permet de rejeter l'accusation de contournement de l'article 7 TUE par le règlement 2020/2092 et de justifier la base juridique de l'article 322 TFUE.

Les autres points de vigilance posés dans les arrêts du 16 février 2022 sont repris dans les lignes directrices énoncées par la Commission : conditions d'adoption des mesures, lien entre le règlement et d'autres instruments, pro-

⁵² *Ibid.*, point 192; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, point 227.

⁵³ *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, point 149; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, points 167 et 286.

⁵⁴ *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, points 115, 119 et 279; *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, points 137, 182, 210, 262, 305...

portionnalité des mesures, procédure et processus d'évaluation, et protection des droits des destinataires finaux et/ou des bénéficiaires. C'est un véritable carcan procédural et substantiel qui est mis en place, sous l'égide des principes de proportionnalité, de sécurité juridique, sans oublier les droits des États en cause, quant à la procédure de prise de décision, quant à la décision elle-même et quant au lien qui doit exister entre le budget et les violations des principes de l'État de droit.

Comme dans la procédure en manquement d'État, qui a constitué à n'en pas douter une source d'inspiration, les droits des États en cause doivent être particulièrement garantis.

Importé des techniques de contrôle de constitutionnalité, inspirant le renvoi préjudiciel, le contrôle à double détente n'est pas si fréquent dans la jurisprudence de la Cour ; il s'imposait ici, permettant de limiter l'application du règlement.

B. *Un contrôle entier garanti aux États membres*

La Cour de justice est connue pour ses techniques de contrôle, notamment son usage du contrôle de proportionnalité. Ce contrôle se déploie tout particulièrement en matière de droits fondamentaux et ses différentes phases sont dorénavant inscrites à l'article 52, § 1^{er}, de la Charte.

Le contrôle de proportionnalité s'étend au-delà des droits fondamentaux⁵⁵, la proportionnalité de l'action de l'Union garantie depuis l'origine et aujourd'hui inscrite à l'article 5, § 4, TUE. Les arrêts l'organisent quant aux mesures d'application : la Commission et le Conseil doivent respecter strictement la proportionnalité au regard de l'incidence de la violation constatée sur le budget de l'Union.

Il est clair que la Cour de justice ne veut pas entrer ici dans la logique du contrôle restreint qui existe pourtant devant elle dès lors que les institutions de l'Union doivent mener des appréciations complexes – économiques et/ou techniques ou dès lors qu'elles disposent d'un pouvoir discrétionnaire. Notamment, les choix de politique économique, ou adoptés dans un contexte incer-

⁵⁵ A. BOUVERESSE, *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 2010 ; sur l'intensité du contrôle plénier, voy. D. GRATSIAS, « Le contrôle de légalité des appréciations complexes : vers un contrôle entier ? », in *Mélanges en l'honneur de Vassilios Skouris – Le droit européen, source de droits, source du droit*, Mare & Martin, Paris, 2022, p. 217.

tain, relèvent du pouvoir discrétionnaire des institutions⁵⁶ et relèvent d'un contrôle restreint du juge de l'Union⁵⁷.

Tel n'est à l'évidence pas le cas ici : ni le déclenchement de la procédure, ni son déroulé, ni la décision adoptée ne bénéficieront d'un contrôle restreint. « Sous le contrôle de la Cour », le thème du contrôle des institutions et la mention explicite de son degré (« contrôle juridictionnel entier de la Cour ») sont omniprésents.

Précisé explicitement – ce qui n'est pas si fréquent –, le degré de contrôle a, à n'en pas douter, une signification, et d'abord à destination des institutions de l'Union. Est-ce une conséquence ? Depuis l'entrée en vigueur du règlement 2020/2092, la procédure n'a été déclenchée qu'une fois par la Commission, contre la Hongrie, en avril 2022 et réitérée en septembre 2022.

Si Commission et Conseil ont pu se réjouir de la validation par la Cour de justice du règlement 2020/2092, il n'est pas sûr que le contrôle annoncé de la Cour sur ses mesures de mise en œuvre ne contribue pas quelque peu à atténuer, à l'avenir, leur satisfaction.

* *
*

Innovants, équilibrés – quoi qu'on puisse en penser –, les arrêts de la Cour de justice de février 2022 recèlent de très grands apports. Pourtant, si l'on peut et doit s'en réjouir, il n'est pas sûr que leur complexité n'altère pas la (re)connaissance de ceux-ci, au profit de polémiques hélas déjà bien présentes... *De la nuance avant tout chose* n'étant pas la devise préférée de notre époque.

⁵⁶ D. RITLENG, « Le juge communautaire de la légalité et le pouvoir discrétionnaire des institutions communautaires », *A.J.D.A.*, 1999, p. 645.

⁵⁷ C.J.U.E., arrêt *Gul Ahmed Textile Mills Ltd*, 18 octobre 2018, aff. C-100/17 P, point 63 ; arrêt *Royaume-Uni c. Conseil*, 5 mai 1998, aff. C-180/16.